



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A**

**VALENTÍN HORACIO YÁÑEZ CAMPERO**

**ASESOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

**A Laurita:**

**La Gran mujer de mi vida.**

**Mi amiga, mi novia, mi esposa, mi mujer y  
madre de mis más grandes tesoros, Elisa,  
Jesús Hiram, Maria Fernanda y Valentin  
Humberto.**

**Con todo mi amor.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Al Dr. Ricardo Uvalle por su paciencia y valiosas orientaciones, a mi hermano Cuauhtémoc López por su invaluable apoyo, al igual que a mi entrañable amiga Elsa Pensamiento, a Jorge Ibañez por sus importantes aportaciones y como siempre a mi querida y leal secretaria Guadalupe Hernández (Lupita).**

## **INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>I.</b> Planteamiento del problema	<b>1</b>
<b>II.</b> Propósito del estudio	<b>6</b>
<b>III.</b> Contenido de la tesis	<b>11</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	<b>14</b>
<b>REVISION DE LA LITERATURA</b>	
<b>I.1</b> Teorías de la comunicación	<b>14</b>
<b>I.1.1</b> Consideraciones epistemológicas	<b>19</b>
<b>I.1.2</b> Elementos de la comunicación	<b>22</b>
<b>I.1.2.1</b> El conocimiento	<b>22</b>
<b>I.1.2.2</b> El lenguaje	<b>24</b>
<b>I.1.3</b> El proceso de comunicación	<b>26</b>
<b>I.1.4</b> Comunicación y sociedad	<b>27</b>
<b>I.1.5</b> La Comunicación pública	<b>35</b>
<b>I.1.6</b> Lo público	<b>35</b>
<b>I.1.7</b> Constitución de la comunicación y las imágenes	<b>40</b>
<b>I.1.8</b> La comunicación institucionalizada	<b>41</b>
<b>I.1.9</b> Comunicación social	<b>43</b>
<b>I.2</b> El papel de los medios de comunicación en las democracias liberales	<b>51</b>
<b>I.3</b> Medios de comunicación	<b>58</b>
<b>I.3.1</b> Los Medios de comunicación. Su definición	<b>58</b>
<b>I.3.2</b> Función de los medios	<b>62</b>

<b>I.3.3</b>	Influencia de los medios	<b>65</b>
<b>I.3.4</b>	Los medios y la política	<b>68</b>
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>		<b>76</b>
<b>DESENVOLVIMIENTO HISTÓRICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO</b>		
<b>II.1</b>	Consideraciones básicas sobre el papel de los medios masivos como actor estratégico en el desenvolvimiento de las instituciones	<b>76</b>
<b>II.2</b>	Los medios de comunicación en México	<b>79</b>
<b>II.2.1</b>	Las gacetas	<b>79</b>
<b>II.2.2</b>	La Época Independiente	<b>80</b>
<b>II.2.3</b>	El gobierno de Juan Álvarez	<b>86</b>
<b>II.2.4</b>	El gobierno de Benito Juárez	<b>88</b>
<b>II.2.5</b>	La prensa bajo el régimen porfirista	<b>89</b>
<b>II.2.6</b>	La prensa en el período revolucionario	<b>94</b>
<b>II.2.7</b>	La prensa en el período postrevolucionario	<b>95</b>
<b>II.2.8</b>	La prensa hoy en día	<b>102</b>
<b>II.2.9</b>	Radio y televisión en México	<b>105</b>
<b>II.2.9.1</b>	La radiodifusión en México	<b>105</b>
<b>II.2.9.2</b>	El desarrollo de la televisión	<b>112</b>
<b>II.2.10</b>	Relación de los medios de comunicación y el gobierno mexicano	<b>122</b>
<b>II.2.10.1</b>	Relación gobierno-medios de comunicación	<b>122</b>
<b>II.2.10.2</b>	Instancias de comunicación del gobierno	<b>151</b>
<b>II.2.10.2.1</b>	La Oficina de prensa y relaciones públicas de gobierno	<b>151</b>
<b>II.3</b>	Las oficinas de comunicación social en México estado actual del arte	<b>166</b>

<b>CAPITULO TERCERO</b>	<b>171</b>
<b>EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO</b>	
<b>III.1</b> La Constitución de 1857	<b>171</b>
<b>III.2</b> La Ley de Imprenta	<b>173</b>
<b>III.3</b> Derecho a la información y libertad de Expresión. Artículos 6° y 7° constitucionales (1917)	<b>176</b>
<b>III.3.1</b> Artículos 6° y 7° constitucionales	<b>183</b>
<b>III.4</b> Reformas al artículo 6° constitucional	<b>191</b>
<b>III.5</b> Leyes secundarias, la Ley Federal de Radio y Televisión	<b>193</b>
<b>III.6</b> La Ley de Cinematografía y sus modificaciones	<b>209</b>
<b>III.7</b> El régimen de concesiones	<b>218</b>
<b>CAPITULO CUARTO</b>	<b>221</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	
<b>IV.1</b> Comunicación social y democracia liberal. Estado del arte en México	<b>221</b>
<b>IV.2</b> Diseño de la investigación	<b>226</b>
<b>CAPITULO QUINTO</b>	<b>234</b>
<b>LAS FALLAS DE MERCADO Y DE GOBIERNO APLICADOS AL ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL</b>	
<b>V.1</b> Introducción	<b>234</b>
<b>V.1.1</b> Las fallas de mercado	<b>236</b>
<b>V.1.2</b> Las fallas de gobierno	<b>237</b>
<b>V.2</b> Bienes públicos	<b>239</b>
<b>V.3</b> Asimetrías en la información	<b>245</b>
<b>V.4</b> Problemas inherentes al sistema democrático	<b>246</b>
<b>V.5</b> Problemas inherentes al gobierno representativo	<b>247</b>

<b>V.6</b>	La Teoría de las instituciones y la forma en cómo influyen éstas para aliviar las fallas de mercado y de gobierno	<b>248</b>
<b>V.6.1</b>	El (viejo) institucionalismo o institucionalismo tradicional	<b>250</b>
<b>V.6.2</b>	El nuevo institucionalismo	<b>252</b>
<b>V.7</b>	¿Cómo corregir las fallas de mercado y de gobierno? Una aproximación teórica al análisis de políticas públicas	<b>262</b>
	<b>CONCLUSION</b>	<b>283</b>
	<b>PROPUESTAS</b>	<b>287</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>296</b>



## INTRODUCCIÓN

### I. Planteamiento del problema

El nuevo entorno de los medios de comunicación tiene una importancia estratégica en casi todos los ámbitos de la esfera pública y privada. En los contextos del mercado libre y la política democrática, los medios de comunicación tienen la capacidad de movilizar una gran cantidad de consumidores y votos. En la actualidad, “la gente recibe la información y forma su opinión pública esencialmente a través de los medios, sobre todo de la televisión.”<sup>1</sup> Las grandes instituciones como la Iglesia, la escuela o el trabajo, han cedido a los medios de comunicación buena parte de su capacidad “formadora” o “informadora”.

La influencia de los medios de comunicación se deja sentir con mayor fuerza en tres ámbitos de la vida social, a saber: instituciones, intimidad de las personas y política.

En las instituciones privadas, el posicionamiento de los medios de comunicación resulta estratégico en la medida en que configura la identidad de sus miembros y sus consumidores frente a los diversos públicos con los que interactúa. La realidad de éstas ha pasado a ponderar mucho las estrategias hacia los medios. No sólo se trata de identidad objetiva: la imagen subjetiva es

---

<sup>1</sup> CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza. Madrid, 1997. p. 345.

muy importante.<sup>2</sup> Entre ambas hay un trabajo corporativo que trata de hacerlas compatibles.<sup>3</sup>

El rol de la empresa se ha transformado, ahora preocupada por los procesos productivos, por las relaciones humanas y de personal, la empresa-productora ha cedido el paso a la empresa-emisora.<sup>4</sup> La empresa se ha subjetivado, reclamando su espacio como inductora de comportamientos ante la mente de sus públicos.<sup>5</sup> No sólo promueve y difunde mensajes, proclama una ética.<sup>6</sup>

En las instituciones públicas, los medios de comunicación también han revelado su importancia. No es que se trate de compatibilizar conceptualmente ciudadanos con clientes y condicionar su funcionamiento con una lógica comercial en los asuntos públicos. La comunicación puede asumirse como un estímulo para el cambio de las sociedades<sup>7</sup> que es capaz de estructurar un sentido intersubjetivo, no de manera absoluta o determinista, pero el posicionamiento estratégico hacia los medios puede inducir preferencias hacia la población objetivo, los medios, los problemas, las propuestas, la valoración de éxito o fracaso en ciertas acciones, en fin, temas centrales que configuran la agenda pública.

---

<sup>2</sup> Para ahondar en el tema véase COSTA, Joan. *Imagen corporativa en el siglo XXI*. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2001.

<sup>3</sup> Véase VILLAFANE, Justo. *Imagen Positiva*. Editorial Pirámide. Madrid, 1993.

<sup>4</sup> Véase WEIL, Pascale. *La comunicación global-comunicación institucional y de gestión*. Editorial Paidós. Barcelona, 1992.

<sup>5</sup> Véase VILLAFANE, Justo. *op. cit.*

<sup>6</sup> Véase WEIL, Pascale. *op. cit.*

<sup>7</sup> Al respecto puede consultarse VEGA Montiel, Aimée. "Forjando ciudadanía: amas de casa, participación política y televisión", en *Hacia la construcción de una ciencia de la comunicación en México, ejercicio reflexivo 1979-2004*. AMIC. México, 2002.

Hoy más que nunca es importante la forma y el contenido en el que las instituciones públicas reclaman legítima su existencia frente a la sociedad; además de la eficiencia, la participación democrática, se torna importante. Cercana a los medios, estas instancias pueden justificar de mejor manera su validez y pertinencia, invocando a una mayor cantidad de ciudadanos que puedan establecer vínculos más estrechos.

El nuevo entorno de los medios ha transformado la intimidad de las personas. En la medida en que esta intimidad "interesa" a un amplio sector del público, puede comercializarse. Fenómenos televisivos como *Big Brother* o *Survivor* han visto la luz con altos niveles de audiencia y tienden a globalizarse. En tanto que los individuos son reconocidos públicamente, existen.

Más que verse el impacto de los medios, la intimidad se ha visto afectada por la tecnología. El panóptico o vigilancia total está poniendo fin a la privacidad con las nuevas tecnologías. Lejos quedaron los días en que el panóptico se circunscribía a la cárcel, a la escuela, a la vigilancia estatal. Ahora puede ocupar todos los espacios del individuo.

La mayor transformación de los medios se ha dado en los espacios de la política. Ésta los ha convertido en su espacio privilegiado, y entre ambos pueden establecer un conjunto de relaciones generales:

- a. Los medios encuadran a la política. El discurso político se ha impactado por los medios de comunicación.

- b. Los mensajes más efectivos y simples son las imágenes. La política se ha vuelto lenguaje audiovisual, mediático. Los discursos doctrinarios son cada vez más obsoletos y no se ajustan al formato de los medios.
- c. La política se ha vuelto simple. Antes, si se deseaba estar informado, había que dedicar muchas horas leyendo diarios y libros, lo que suponía invertir tiempo en conseguirlos.
- d. Los medios deben estar próximos a la política para acceder a la información.
- e. La política se ha vuelto veloz gracias a los medios. Más que información completa, hoy se pone mucho acento en el tiempo real.
- f. Los medios se han revelado como intermediarios entre la política y los ciudadanos.
- g. La política se ha vuelto cotidiana. Los medios exponen de ordinario los problemas políticos. Los ciudadanos encuentran la política, a través de los medios, como algo que forma parte de su vida cotidiana.
- h. Los medios son campos de batalla de la política. Mediante comunicados, declaraciones e incluso información "filtrada", los políticos hacen de los medios un espacio muy importante en el que definen ó defienden sus posturas.<sup>8</sup>

Es en este contexto el *marketing* político es muy importante, ya que diseña estrategias para que ciertos políticos o ciertas políticas o instituciones puedan

---

<sup>8</sup> Véase CASTELLS, Manuel. *op. cit.*

ser preferidas más que otras. Sin embargo esto no siempre es así. El escepticismo a veces campea en el público y es imposible creer lo que se dice aunque se pasen horas frente al televisor o la radio. Apoyada en investigaciones de opinión pública, el *marketing* político cada vez se vuelve más profesional, técnicamente eficiente, pero eso no garantiza la preferencia del público.

La política, y particularmente el gobierno, se han posicionado estratégicamente frente a los medios. El gobierno electrónico es sólo una opción que incluye una amplia variedad temática y problemática.<sup>9</sup> La dinámica de su estrategia es compleja. Ésta debe incluir un plan general único, ser imaginativa y estar escrita, es una elaboración teórica pero incide en la realidad, supone un trabajo intelectual que requiere tiempo, es algo dinámico.<sup>10</sup> La comunicación política exige su espacio, con estructura y recursos definidos.

Acorde con la información que obtienen, los medios de comunicación conforman o deforman la opinión pública. Las relaciones gobierno-sociedad tienen en la comunicación social un mecanismo importante para garantizar la subsistencia del sistema en su conjunto. Esta relación opera en cualquier Estado moderno y México no es la excepción. Sin embargo, la manera en cómo los medios influyen en la gobernabilidad democrática de un sistema político depende del nivel de institucionalización y de las redes de comunicación que existen al interior del gobierno.

---

<sup>9</sup> Véase BUCARELLI, Filippo y Grassi, Paolo. *El e-government para el desarrollo del territorio*. Ponencia presentada en el VI Congreso de la CLAD. Buenos Aires, 2001.

<sup>10</sup> Al respecto puede revisarse a DURAN, Teresa. *Leer antes de leer*. Editorial Anaya. Madrid, 2002.

## **II. Propósito del estudio**

En los últimos años, las ciencias sociales han puesto sobre la mesa del debate el papel que debería jugar el Estado, o mejor dicho, el gobierno en la vida privada de la sociedad. Para los defensores del Estado mínimo, la labor gubernamental se encuentra circunscrita a la corrección de las fallas de los mercados, a las cuestiones relacionadas con la equidad y la redistribución del ingreso y, a asegurar el cumplimiento de la legalidad. Ahora bien, la literatura académica también sugiere que el gobierno tiene la obligación de funcionar como garante de la gobernabilidad democrática.

En este sentido, si damos por hecho que el gobierno funciona como un sistema que requiere ser sensible y responder a los mensajes y necesidades que percibe en individuos o en otras unidades políticas y sociales, entonces para su correcto funcionamiento, este sistema necesita de una agencia encargada de la comunicación tanto al exterior como a su interior.

Así pues, la parte del gobierno que se encarga de la comunicación social tiene como obligación, la obtención de datos sobre la veracidad y el error probable en la información, las respuestas y las decisiones políticas. Esta idea sugiere que la comunicación social puede ser concebida como un mecanismo de control político al interior de las democracias contemporáneas.

La anterior observación no se contrapone con los valores democráticos de la civilización occidental. Aunque un liberal puro puede sostener que en el campo de la comunicación social la labor del Estado debe limitarse a garantizar las libertades de expresión, prensa y acceso a la información pública

gubernamental, es necesario tener en cuenta que del mismo modo que los valores no deben cegarnos frente a los hechos, no debemos utilizarlos para ocultar nuestros valores. Para entender esto, es necesario tener en cuenta lo que señalaba Ortega y Gasset en la *Rebelión de las Masas*, "jamás ha mandado nadie en la tierra cubriendo su mano esencialmente de otra cosa que opinión pública". Una teoría social cuya aspiración consista en explicar el papel de la comunicación gubernamental en el logro de la cohesión social, debe vincular "el ser" con "el deber ser", mostrar el efecto de hechos y políticas específicos sobre los principales valores sustentados por el ser humano en la cultura occidental y señalar la significación de algunos de nuestros principales valores para las opciones específicas en cuanto a políticas a seguir.<sup>11</sup>

El pasado autoritario en México se ha convertido en un freno para que los estudiosos de la política y de sus fenómenos entren de lleno al análisis del papel de la comunicación gubernamental, en tanto elemento necesario, que no suficiente, en el logro de la cohesión de la sociedad mexicana. Aunque en México existen trabajos importantes en materia de libertad de expresión, prensa o acceso a la información pública gubernamental, aún hoy en día, el estudio de la comunicación social y su relación con el mantenimiento de la democracia es un terreno árido al interior de la ciencia política, la administración pública y la sociología.

Esta tesis doctoral pretende explicar a la luz del análisis de políticas públicas, el efecto que tiene la comunicación social, en la vida de una democracia liberal,

---

<sup>11</sup> Al respecto puede consultarse DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

específicamente en el caso mexicano. La hipótesis general sobre la cual descansa este trabajo sugiere que el entramado institucional que regula el funcionamiento de las oficinas de comunicación social al interior del gobierno mexicano no es acorde a la nueva realidad democrática. Al interior de estas agencias públicas aún pervive una cultura organizacional de corte autoritaria en donde no existe una política integral que regule el actuar de estas oficinas tanto al interior como en sus relaciones con los medios de comunicación. La falta de esta política ocasiona problemas de gobernabilidad al interior del sistema político mexicano.

Como se ha señalado, durante varias décadas fue posible caracterizar al sistema político mexicano como un régimen autoritario con un partido hegemónico y un hiperpresidencialismo que no daba lugar a ninguna forma de disenso, a medida en que el sistema político transitó hacia uno de corte democrático, era de suponerse que las libertades básicas del ciudadano debieron fortalecerse, el sistema de pesos y contrapesos debía empezar a funcionar y, en general, el Estado de Derecho sería respetado. Sin embargo, ello parece no haber ocurrido. Corresponde a esta investigación analizar el funcionamiento del sistema de comunicación social mexicano, para descubrir los cuellos de botella que limitan el correcto funcionamiento de los aparatos de comunicación social del gobierno federal mexicano, esbozando algunas recomendaciones de política que desde mi parecer podrían ayudar a que la comunicación social se convirtiera en una herramienta eficiente que coadyuve al mantenimiento de la gobernabilidad democrática.



A lo largo del período autoritario, la comunicación social cumplía la tarea de funcionar como un mecanismo de malformación de la opinión pública. El acceso a la información gubernamental era posible sólo a través de los boletines y comunicados que, de manera difusa, presentaban cada una de las agencias que integraban el gobierno. Cabe señalar que el entramado institucional que prevaleció en México durante siete décadas giraba en torno de la figura del Presidente de la República y por ello, en el campo de la comunicación social, los boletines que las dependencias emitían, a menudo, buscaban elevar la percepción que del titular de las agencias públicas tenía el Presidente en turno. Para lograr lo anterior, los funcionarios de alto nivel no tenían empacho en magnificar sus acciones o, aun sin fundamento, denostar a otros servidores públicos, con el único afán de lograr los favores del titular del Poder Ejecutivo.

Con el arribo de la democracia, el estado de la cuestión no se modificó sustancialmente. La carencia de un ente globalizador que difundiera las acciones del gobierno trajo como consecuencia la falta de una política general en materia de comunicación social. Por otra parte, las oficinas encargadas del asunto presentan noticias aisladas que pocas veces hacen sentido, a menos que quien las revise haga lo propio con los demás boletines y comunicados de otras dependencias.

Ahora bien, el éxito de una política de Estado en materia de comunicación social requiere tomar en cuenta, además del actuar gubernamental, el papel que los medios de comunicación masiva juegan en la formación de la opinión

pública. En efecto, vivimos en una era, al decir de Sartori, de los medios masivos de comunicación. En este tiempo, la democracia está relacionada y al mismo tiempo desafiada por la videopolítica y, en consecuencia, por los medios masivos de comunicación.

Al igual que en el resto del mundo, en México la información que presentan los medios masivos de comunicación a menudo dista de ser la adecuada o verdadera. La información debe, valga la redundancia, informar acerca de algo; valga la redundancia, debe informar acerca de algo; debe tener un contenido, y éste debe estar sujeto a un monitoreo, a un tamiz que se pueda calificar en términos de su veracidad, falsedad, credibilidad, precisión, etcétera; pero debe evaluarse. Al informar debemos decir algo, y a la vez evaluar lo que se dijo.<sup>12</sup>

Este trabajo doctoral plantea que la cuestión de la comunicación social debe ser abordada desde la óptica de sus dos actores fundamentales: el gobierno y los medios masivos de comunicación. De tal suerte, esta tesis, basada en el estudio del caso mexicano, investiga la cuestión de la comunicación social mediante el análisis de sus dos actores relevantes. Para lograr lo anterior, se busca identificar, mediante el uso de las técnicas de investigación adecuadas, las fortalezas, oportunidades y defectos a que se enfrentan estos dos actores al perseguir la configuración de una opinión pública bien informada.

Es pertinente señalar que no concibo en el mexicano a un ciudadano apático, a un *homo videns*, enajenado por los medios masivos de comunicación, sino a un

---

<sup>12</sup> Véase SARTORI, Giovanni. *Videopolítica. Medios, Información y Democracia de Sondeo*. Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México, 2003.

ente que busca vivir en democracia y sabe que para lograrlo requiere contar con una voz importante en los asuntos públicos y para ello necesita de un *demos* suficientemente informado, que tenga una idea de lo que está sucediendo. Con este afán, el estudio de caso que aquí se presenta realizó una investigación en tres sentidos. En primer lugar, comprender la manera en cómo actúa el gobierno en la materia; para ello, fueron analizados el comportamiento y las políticas públicas en tres agencias de gobierno. En segundo lugar, se hizo lo propio al interior de algunos medios masivos de comunicación, principalmente televisión y medios impresos. Por último, fueron entrevistados miembros de la sociedad civil para conocer su postura y lo que en la actualidad al respecto realizan.

### **III. Contenido de la tesis**

A efecto de comprobar la hipótesis aquí vertida, fue necesario dividir este trabajo en seis capítulos. En el primero se hace una revisión extensa de la literatura académica que ha tratado la problemática de la comunicación social y otros aspectos relacionados con ella, como lo son: 1) el concepto y los elementos de una democracia liberal; 2) la existencia de la sociedad de la información; 3) el papel de los medios masivos de comunicación en la democracia moderna; 4) el ejercicio de la libertad de expresión, y; 5) lo relativo al derecho a la información que todo ciudadano por antonomasia debería gozar.

En el segundo apartado, se presenta, con referencia a México, una descripción sobre el desenvolvimiento histórico de los medios de comunicación y las

diversas políticas gubernamentales para favorecer la comunicación social. El período que se analiza comprende desde la conclusión de la independencia hasta la época del México moderno.

Así como esta investigación presenta los supuestos teóricos e históricos en los que descansa la hipótesis general, en el tercer capítulo, con el afán de favorecer la contrastación empírica y la discusión sobre las conclusiones a que se arribó, se explican las técnicas de investigación que fueron utilizadas. En efecto, para la comprobación de la hipótesis planteada no se busco partir de supuestos fundamentales o teorías monistas. Por el contrario, fue buscada la relación que guarda el sujeto que conoce y el objeto conocido, del problema de la actitud cognoscitiva y los modos de trabajo y del modo de formación de los conceptos.<sup>13</sup>

Así como el tercer capítulo hace explícitas las técnicas de recolección de datos que fueron utilizadas. Una tesis doctoral impone hacer públicas las teorías sobre las cuales se interpreta la información que se obtiene. Después de haber revisado algunas teorías, se consideró que el análisis de políticas públicas era el que permitía explicar de mejor manera la información proporcionada. Para tal efecto, en el capítulo cuarto se señalan y explican los supuestos básicos sobre los cuales descansa la teoría citada.

Del lado gubernamental, el ejercicio de la comunicación social adolece de una deficiente regulación. El papel que deben realizar las oficinas de comunicación social de las dependencias públicas se encuentra establecido de manera pobre

---

<sup>13</sup> Véase HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

en los reglamentos interiores de cada una de estas agencias. Cabe señalar que con la revisión de estos ordenamientos no es posible inferir las funciones que en la materia realizan. Sin embargo, en México, la libertad de expresión y de prensa, así como el funcionamiento de la radio y la televisión se encuentran normados en legislación específica, aunque de manera deficiente. Por tal razón, antes de entrar al análisis empírico del problema, el capítulo quinto realiza uno jurídico de la comunicación social en México.

Las conclusiones que se desprenden del análisis de la información en su conjunto, dan luz sobre algunas recomendaciones de políticas, mismas que se presentan de manera amplia en el sexto y último capítulo.

## CAPÍTULO PRIMERO. REVISIÓN DE LA LITERATURA

### I.1 Teorías de la comunicación

En los últimos años se ha visto una revolución sin precedentes en las tecnologías de información y comunicación. Esto ha derivado en relaciones sociales más complejas. Si bien ha simplificado la relación del trabajador con su trabajo, del individuo con su medio, a través de medios más “inteligentes”, no es momento de  *echar las campanas al vuelo*. Hoy más que nunca nos enfrentamos a una crisis de legitimidad en el Estado-nación, crisis del movimiento obrero, crisis de la familia patriarcal, crisis de la identidad individual. Las grandes instituciones están vaciadas de sustancia: el saber, el poder, el trabajo, el ejército, la Iglesia, la familia, los partidos políticos, etcétera. Revisemos en concreto el impacto de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo, los procesos de personalización y el entorno cultural.

En general, el mundo del trabajo de hoy está marcado por la fugacidad, la incertidumbre, la flexibilidad y pérdida de identidad, en resumen la corrosión del carácter.<sup>14</sup> En el pasado, era más fácil identificar la progresión de un trabajador con mecanismos estructurados, rutinarios, piramidales, etcétera. El contexto en la mayoría de las economías avanzadas lo hacía posible: sindicatos fuertes, garantías del Estado de bienestar y la empresa a gran escala. Hoy ese contexto está en crisis: los sindicatos han perdido su fuerza y ya no tienen la misma capacidad de integración y movilización, el Estado de bienestar ha sido desplazado por el Estado mínimo y la empresa está condicionada a la

---

<sup>14</sup> Véase SENNETT, Richard. *La corrosión el carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama. Barcelona, 2000.

innovación y la creatividad tecnológicas, a la adaptación flexible de sus miembros.<sup>15</sup>

Las nuevas tecnologías han impactado al mundo del trabajo. En primer lugar han cambiado la forma en que el trabajador o la trabajadora se relacionan con su entorno, incluyendo a otros trabajadores o directivos y sus medios de trabajo. En la actualidad, es posible compartir labores sin ocupar el mismo entorno. La vigilancia y el control directivo o del *staff* no necesitan la revisión física continua de actividades: hoy se pone mayor acento en los resultados. A través de la mejora progresiva de los medios de trabajo, se espera que el trabajador sea más eficiente y responsable.

En segundo lugar, la forma en que el trabajador asume su identidad respecto al trabajo, también se ha visto afectada: el rol de sus actividades, otrora definido y estructurado, es cada vez más multifacético y flexible. Su identidad ahora tiende a desplazarse hacia la continua adaptación técnica. El sentido del "identitas", que significa etimológicamente "lo mismo", ha perdido su rumbo. Al orientarse el mundo del trabajo por preferencias cambiantes, facilitado por las nuevas tecnologías, los trabajadores pierden más fácilmente su funcionalidad operativa si se oponen a la adaptación flexible.

En tercer lugar, el trabajador también ha modificado sus prácticas personales. La relación con su familia tiende a volverse incierta. La estabilidad característica de los viejos tiempos ha perdido vigencia frente a las dinámicas cambiantes de su entorno. Al incluirse la mujer a este medio, la

---

<sup>15</sup> Véase WEIL, Pascale. *op. cit.*

responsabilidad familiar se comparte. Las relaciones son más horizontales y democráticas, con lo que es más fácil perder dirección. Las nuevas tecnologías pueden facilitar el control de actividades de los hijos pero no sustituye.

Según Lipovetsky, el proceso de personalización es una nueva manera para la sociedad de organizarse y gestionarse, que remite a dos posturas contradictorias, positiva y negativa, respectivamente:

- a) Remite a la construcción de una sociedad flexible “basada en la información” y en la estimulación de las necesidades, la asunción de la cordialidad y el culto a lo natural.
- b) Corresponde al quiebre de la socialización disciplinaria, a la promoción de la singularidad subjetiva y la realización personal.

La personalización corresponde, en suma, a tiempos posmodernos. La particularización de los grupos e individuos, uno de sus elementos, ha potenciado la aparición de movimientos “alternativos” y el reforzamiento del “yo”: son los tiempos de soberanía fragmentaria, donde cada uno se asume como centro hegemónico, con la compulsión a expresarse con menos cosas que decir.<sup>16</sup> En todo este proceso, la Internet se ha convertido en un espacio privilegiado: hace posible la comunicación de islas simbólicas más complejas y diferenciadas.

La personalización tiene serias implicaciones en el espacio moral. El deber se asume indoloro y hedonista. Se habla de sociedad posmoralista cuando esta

---

<sup>16</sup> Para ahondar al respecto véase LIPOVETSKY, Gilles. *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1886.



“repudia el deber austero, integral, maniqueo y, paralelamente, corona los derechos individuales a la autonomía, al deseo, a la felicidad”.<sup>17</sup> A la vez que construye esta moralidad individualista, acentúa dos lógicas antinómicas: por un lado se vincula con reglas morales como la equidad y el futuro; por el otro potencia el egoísmo irresponsable.<sup>18</sup> El reconocimiento a la diferencia, el desarrollo de la personalidad, la psicologización de la vida, etcétera. Son rasgos vinculados a la flexibilidad de esa sociedad. Es finalmente ésta la que hace posible la acción bajo dos lógicas sin suponer controversia moral.

El entorno cultural también se ha transformado con la revolución tecnológica. Bajo estos términos las “islas comportamentales” grupales hacen posible la vinculación identitaria sin referente físico o geográfico definido. Desde Japón a México, desde Noruega a la Argentina, conectado a la red, pueden establecerse vínculos de identidad y de comunicación más cercanos que los posibles por la propia comunidad geográfica. Las distancias y los prejuicios van cediendo su paso al interés específico-global, es decir, específico en cuanto a las preferencias y global respecto al contexto.

Es innegable que la relación del individuo con su cultura tiende a la fragmentación, al vacío, al posicionamiento indiferente. Empero, a la vez que es observable este proceso, una identidad comunal organiza su resistencia en torno a tres ámbitos: espacio, tiempo y tecnología.<sup>19</sup> Tal como la entiendo, la

---

<sup>17</sup> LIPOVETSKY, Gilles. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Anagrama. Barcelona, 1994. p. 13.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Véase CASTELLS, Manuel. *op. cit.*

resistencia no se da como negación: más bien es una vinculación como respeto hacia "lo otro", con una disposición a la tolerancia, emancipador.<sup>20</sup>

El acceso a estas nuevas tecnologías es diferenciado. No existe reparto igualitario. Las asimetrías en el acceso derivan en una ordenación política desventajosa para algunas sociedades o sectores sociales. El poder de acceder a las nuevas tecnologías, parafraseando a Rifkin, no es neutral: hace más puntuales las diferencias entre ganadores y perdedores.<sup>21</sup> En tanto, cada sector o sociedad es evaluado por sus características demográficas y su capacidad de consumo, lo que tiende a reproducir la polarización de clases.<sup>22</sup> Si las tecnologías son una prolongación del cuerpo humano, actualmente hay cuerpos más desnudos que otros.

En este apartado se presentan definiciones fundamentales sobre el concepto de comunicación que los teóricos e investigadores han desarrollado en el estudio de la comunicación humana. El objetivo es que estos conceptos nos permitan llegar a comprender mejor las acciones humanas y sociales, pero sobre todo, entender la comunicación en el campo de la administración pública con la sociedad mexicana.

Existen muchas definiciones sobre el concepto de comunicación, los teóricos e investigadores han aportado diversas variables al campo de estudio en esta

---

<sup>20</sup> Al respecto puede consultarse VATTIMO, Gianni. *La sociedad transparente*. Editorial Paidós. Barcelona, 1990.

<sup>21</sup> Véase RIFKIN, Jeremy. *La nueva era del acceso*. Paidós. Barcelona, 2000.

<sup>22</sup> DAHLGREN, Peter. "Cultural studies as a research perspective: themes and tensions", en J. Corner, P. Schlesinger y R. Silverstone (Eds.), *International media research: a critical survey*. Routledge. Londres y Nueva York., 1997. pp. 48-64.

materia, y aquí se consideran algunos de los pensamientos más importantes, tanto de la comunicación verbal como de la no verbal.

### **I.1.1. Consideraciones epistemológicas**

Para retomar la investigación teórica, hay que ejercer una vigilancia epistemológica que hoy resulta fundamental para reconstruir los campos del saber comunicacional que han estado fuertemente influenciados por enfoques metodológicos y teóricos propios del neopositivismo<sup>23</sup>. La confluencia de nuevos enfoques en la constitución de paradigmas transdisciplinarios en el campo de la comunicación, nos plantea la necesidad de mantener una apertura para mirar los fenómenos comunicacionales desde la historia, la cultura, la economía, la antropología y en ese juego de apropiaciones dialécticas poder acercarnos a problemas concretos que nos permitan una reflexión teórica más humanizada y menos instrumental.<sup>24</sup>

Para esto las corrientes de investigación han empezado a llamar la atención sobre la necesidad de indagar la realidad comunicacional sin miedo a las aproximaciones empíricas, útiles para contrastar teorías, sin olvidar por ello las visiones críticas, de reconstrucción; en este planteamiento han coincidido Enrique Sánchez y Raúl Fuentes.

Por una parte, Sánchez, valiéndose de su concepto de "síntesis creativa", plantea la idea de que lo que hace falta en estos tiempos de incertidumbres de

---

<sup>23</sup> La visión positivista, racionalista presente en la teoría de la comunicación que dio origen al paradigma de Laswell. Véase Matterlat Armand. *Historia de las teorías de la comunicación*. Paidós. Barcelona-España, 1997.

<sup>24</sup> PINEDA Cachero, Antonio. Literatura, "Comunicación y Caos: una Lectura de Jorge Luis Borges", en *Revista Internacional Digital del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación*. España, 2000. p. 4.

no verdades acabadas, es el equilibrio metodológico que permita proponer articulaciones creativas y críticas entre diversos enfoques, teorías, disciplinas y puntos de vista que ayuden a conocer y comprender mejor la comunicación humana.<sup>25</sup>

Fuentes habla más de la postdisciplinarización de los estudios comunicacionales y sostiene que frente a los retos más que de rescatar la disciplinariedad en la investigación de la comunicación, se trata “de construir por encima de las disciplinas sociales dominantes, una síntesis de conocimiento que supere los límites entre especialidades cerradas y jerarquizadas (...) cuya legitimidad académica y social dependa más de la profundidad, extensión, pertinencia y solidez de las explicaciones que produzca, que del prestigio institucional acumulado por un gremio encerrado en sí”.<sup>26</sup>

Sin embargo, el campo de la comunicación no escapa a las contradicciones que plantea la crisis de los paradigmas, y los avances teóricos logrados con enfoques más abiertos y flexibles, se han visto acompañados de la aparición de planteamientos que devienen de una matiz teórica neopositivista, la cual ha resurgido a mediados de los setenta y se ha extendido en las décadas de los ochenta y los noventa con los enfoques gerenciales y la comunicación organizacional, así como con la teoría informacional, derivada de la cibernética, aplicada al estudio de los procesos de transmisión de información mediante computadoras.

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ, Enrique. “Algunos retos para la investigación mexicana de comunicación. Una reflexión personal”, en *Revista Comunicación y Sociedad*. N° 30. Universidad de Guadalajara. México, 1997. p. 55.

<sup>26</sup> FUENTES, Raúl. “Retos disciplinarios y postdisciplinarios para la investigación de la comunicación”, en *Revista Comunicación y Sociedad*. N° 31. Universidad de Guadalajara. México, 1997. p. 220.

En el fondo de esos enfoques se encuentra la teoría general de los sistemas, del biólogo Ludwing Von Bertalanffy, según la cual la información y sus procesos de transmisión y control en el seno de las organizaciones contribuyen a que los mismos funcionen, se regeneren, institucionalicen y sobrevivan.<sup>27</sup>

Al trasladar el concepto de sistema a las organizaciones sociales y al pensar que todos los sistemas bien sea físicos, biológicos, psicológicos o sociales, tienen características similares y pueden trabajar con un mismo modelo de análisis se confluye con las propuestas funcionalistas de la teoría de Talcott Parsons sobre los sistemas<sup>28</sup>.

Para Migdalia Pineda en las ciencias de la comunicación, los paradigmas clásicos han entrado en crisis desde hace varias décadas, sobre todo porque su visión instrumental y pragmática del fenómeno han impedido ver la multiplicidad y riqueza del proceso comunicativo. La visión positivista, racionalista en la actualidad, resulta insuficiente para dar cuenta de los cambios que se están produciendo en las relaciones de comunicación, lo cual está obligando a plantear una recomposición del campo de estudio que traspase las fronteras disciplinarias sobre las cuales se había sustentado una teoría de la comunicación que explicaba el fenómeno desde la psicología conductista, la sociología funcionalista, hasta la semiología estructuralista y el marxismo clásico.

---

<sup>27</sup> MATTELART, Armand. *Historia de las teorías de la comunicación*. Paidós. Barcelona, 1997 p. 44.

<sup>28</sup> Según Lilienfeld, la teoría de sistemas concibe que el estado característico de los sistemas abiertos es su constante interacción con el entorno, con el cual mantiene una situación constante de equilibrio a pesar de que las entradas y salidas de información al sistema pudiesen producir transformaciones en sus partes. Lilienfeld Robert. *Teoría de Sistemas*. Trillas. México, 1984.

El pensamiento transdisciplinar plantea que la ciencia no es única, que los resultados de la actividad científica deben tener una vinculación con la vida cotidiana y subjetiva de las personas, que la ciencia como actividad humana supone una interpretación desde la óptica de quien la realiza y que los estados afectivos de los sujetos sociales pueden modificar, afectar y alterar los procesos cognitivos, por lo que todo conocimiento no remite a un hecho puro sino a una interpretación.<sup>29</sup>

La transdisciplinaridad emerge como un camino metodológico para enfrentar la pérdida de las certidumbres teóricas en las ciencias sociales en general y en las ciencias de la comunicación, en particular. Sobre todo porque ella da idea de ruptura de límites, de fronteras en la constitución de los saberes y se abre al conocimiento multipolar, descentrado, ramificado y entrecruzado y, con ello, da paso a la visión de un conocimiento.<sup>30</sup>

## **I.1.2 Elementos de la comunicación**

### **I.1.2.1 El conocimiento**

El conocimiento es el elemento primordial de la comunicación. Desde la perspectiva de Niklas Luhmann, uno de los teóricos contemporáneos de la comunicación, el sujeto del conocimiento es el hombre o, en todo caso, la

---

<sup>29</sup> PINEDA, Migdalia. *De los Mass Media a los Medios Telemáticos: Teorías y Modelos*. CICI/LUZ. Maracaibo, 2001. p. 6.

<sup>30</sup> La transdisciplinaridad, según Deleuze y Guattari alude a “una modalidad rizomática de saberes, organizada por mesetas, ya que una meseta no está ni al principio ni al final sino en el medio y como tal es una zona continua de intensidades, que vibra sobre sí misma y que se desarrolla evitando cualquier orientación hacia un punto culminante o hacia el exterior”. Citado por Búfalo Enzo. “El Triunfo de la economía de mercado y el ocaso de la teoría pura”. *Ponencia presentada en el Seminario ¿Fin de la Ciencia?* CIPOST/Instituto de Filosofía del Derecho. LUZ. Maracaibo, 1999. 7 y 8 de Mayo.

conciencia del hombre o posiblemente el peculiar colectivo de la conciencia trascendental del ser humano.<sup>31</sup>

El pensamiento lógico y creativo no tiene absolutamente ningún efecto si no se comunica. De este modo, también el conocimiento del que cree disponer una conciencia individual como algo que pretende traspasar lo propio es un resultado de la comunicación. En realidad, a ello se añade únicamente una cierta dosis de idiosincrasia y de constelaciones causales, determinadas por la biografía individual.

Los sistemas psíquicos participantes en la comunicación procesan más información de la que dan. De manera semejante, la utilización de un sentido lingüísticamente determinado de la comunicación nos provee de un inmenso excedente de posibilidades de selecciones semánticas que podemos elaborar como informaciones y que no pueden ser experimentadas sino hasta el momento en el que esto ocurre.<sup>32</sup>

Así, la comunicación es entendida como el acto de relación entre dos o más sujetos, mediante el cual se evoca en común un significado. El significado es aquello que nos representamos mentalmente al captar un significante, éste último se recibe a través de los sentidos, puede ser expresado en una palabra, un gesto, un sabor, un olor o puede ser algo suave o áspero. Sin la

---

<sup>31</sup> La comunicación se desarrolla en el curso de la evolución social, para luego orientarse de acuerdo con lo que los seres humanos piensen unos de otros. Dice Luhmann "...la participación comunicativa es la que después de un tiempo de práctica suficiente hace posible suponer un *alterego* con la finalidad de hacer posible la condensación de experiencias". LUHMANN, Niklas. *Teoría de la Sociedad y Pedagogía*. Editorial Paidós. Barcelona, 1996, p. 13.

<sup>32</sup> LUHMANN, Niklas. *Teoría de la Sociedad y Pedagogía*. Editorial Paidós. Barcelona, 1996. pp. 18-25.

comunicación el hombre no podría acceder a cubrir sus más elementales necesidades.

Wilbur Schramm, uno de los teóricos clásicos, advierte que la comunicación es un proceso social fundamental. Sin ésta, no existirían los grupos humanos y las sociedades. La comunicación ha sido un estudio complementario, necesario para la comprensión de la conducta humana y la conducta social.<sup>33</sup>

### **I.1.2.2 El lenguaje**

La acción humana a través de la comunicación, no puede comprenderse sin un conocimiento básico del lenguaje, Hobbes, todavía sin utilizar el concepto de comunicación, señalaba que “la más noble y provechosa invención de todas fue la del lenguaje, que se basa en nombres o apelaciones, y en las conexiones de ellos. Por medio de esos elementos los hombres registran sus pensamientos, los recuerdan cuando han pasado, y los enuncian uno a otro para mutua utilidad y conversación. “Sin el lenguaje no hubiera existido entre los hombres, ni gobierno, ni sociedad, ni contrato, ni paz, ni más de lo que existe entre leones, osos y lobos”.<sup>34</sup>

El uso general del lenguaje consiste en transformar nuestros discursos mentales en verbales o la serie de nuestros pensamientos en una serie de palabras. Los usos especiales del lenguaje son los siguientes:

---

<sup>33</sup> SCHRAMM, Wilbur. *La Ciencia de la Comunicación Humana*. Grijalbo, México, 1998. p. 4.

<sup>34</sup> Citado por PALACIOS, Víctor. *Lengua y Pacto en Thomas Hobbes*. Paidós. Argentina, 2001. p. 30.



- a) Registrar lo que por meditación hallamos ser la causa de todas las cosas, presentes o pasadas, y lo que a juicio nuestro éstas puedan producir, a efecto: es el origen de las artes.
- b) Mostrar a otros el conocimiento adquirido, lo cual significa aconsejar y enseñar uno a otro.
- c) Dar a conocer a otros nuestras voluntades y propósitos, para que podamos prestarnos ayuda mutua.
- d) Complacernos y deleitarnos a nosotros mismos y a los demás, jugando con nuestras palabras inocentes.

De esta forma la comunicación engloba a todos los actos de la praxis, en el sentido de que toda la praxis es comunicación global, es institución de cultura y, por lo tanto, de relaciones sociales, señala Umberto Eco.<sup>35</sup>

En una explicación de cómo la comunicación afecta a las personas, Eulalio Ferrer, dice que en efecto el estudio de la comunicación es el estudio del hombre mismo, explica su existencia, la fija y la eslabona: le da sentido colectivo a partir de la comunidad. Sin la comunicación –como ha escrito Horst Holsert– no puede tener lugar el reflejo de la realidad objetiva en la conciencia, y sin ella no serían posibles las relaciones humanas”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> FERRER, Eulalio. *Información y Comunicación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p. 35. cita a Umberto Eco.

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 40.

En este mismo sentido, Kennet Oliver escribe que la comunicación es la ocupación más importante del hombre. Todas nuestras estructuras políticas, económicas, éticas, científicas y estéticas se basan en ella.<sup>37</sup>

### **I.1.3 El proceso de comunicación**

Schramm explica que en Estados Unidos la investigación acerca de la comunicación se refiere a todas las formas en que se verifica el intercambio de ideas y en las que éstas se comparten. Así, se habla de comunicación de masas como de comunicación interpersonal. Se trata la palabra hablada, el signo, el gesto, la imagen, la exhibición, impresión, radiodifusión, televisión, película: todos los signos y símbolos por medio de los cuales los humanos procuran transmitir significado y valor a otros seres humanos.<sup>38</sup>

En su forma más simplificada, dice Schramm, "el proceso de comunicación consta de un transmisor, un mensaje y un receptor. Estas señales sólo poseen los significados que, por convenio y experiencia, le damos nosotros".<sup>39</sup>

Ferrer comenta que a partir de la palabra, la simbolización religiosa de la primera pareja humana bien podría considerarse, en el plano simbólico, como el nacimiento o concepto original de la comunicación, independientemente de otras especulaciones históricas, como el medio natural que articula y expresa

---

<sup>37</sup> Más aún, David K. Berlo asegura que vivimos en una sociedad en la que se calcula que el hombre emplea alrededor de 70 por ciento de su tiempo disponible en la comunicación, sea verbal, escrita o electrónica; hablando o escuchando". FERRER, Eulalio. *Información y Comunicación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p. 46, cita a Kennet Oliver y a Berlo.

<sup>38</sup> El antecedente de Aristóteles está asociado a una trilogía con el perfil filosófico de la comunicación: *echo* (la fuente), *logos* (el mensaje) y *pathos* (la emoción.) Tríada conceptual prolongada por el propio Aristóteles con otra que sería clásica en los primeros estudios de la comunicación: quién (la persona que habla), qué (el mensaje que propone) y quién (la persona que escucha). O sea, el triángulo aristotélico de la retórica: orador, discurso, auditorio

<sup>39</sup> SCHRAMM, Wilbur. *La Ciencia de la Comunicación Humana*. Grijalbo. México, 1998. pp. 9-10.

nuestra existencia. En ella nada sucede, prácticamente, que no se origine y resulte de la necesidad o de la posibilidad de comunicarse. “La comunicación nació realmente cuando los hombres y mujeres sintieron la necesidad de decirse algo los unos a los otros, intercambiando información”.<sup>40</sup>

Este es uno de los principios básicos de la teoría general de la comunicación: los signos solamente pueden contener el significado que la experiencia del individuo le permita leer en ellos. Estamos en posibilidades de elaborar un mensaje solamente mediante los signos que conocemos, y sólo podemos dar a esos signos el significado que hemos aprendido con respecto a ellos.

#### **I.1.4 Comunicación y sociedad**

¿Qué funciones realiza la comunicación en una sociedad? Mantiene las relaciones operantes entre individuos, grupos y naciones. Dirige el cambio inminente.<sup>41</sup>

En la vida cotidiana y en la pública, la comunicación contribuye decisivamente a forjar la imagen determinante de la credibilidad, lo que en otros tiempos se llamó confianza. El concepto de comunicación ha evolucionado y entrado en la polémica de que comunicación e información son sinónimos. Por otro lado, se han tomado diferentes vertientes, tales como: comunicación masiva, sistemas de comunicación y comunicación pública.

Respecto a la polémica, Eulalio Ferrer apunta que la comunicación sólo existe desde el momento de la respuesta. Esto quiere decir que información y

---

<sup>40</sup> FERRER, Eulalio. *op. cit.* Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p. 28.

<sup>41</sup> Schramm anota en su sentido aristotélico, “...comunicación es la búsqueda de todos los medios posibles de persuasión”. La comunicación es el cemento que forma las organizaciones. Sólo la comunicación permite a un grupo que piense unido, que vea unido y que actúe unido.

comunicación, no son términos sinónimos e intercambiables. La información es parte de la comunicación, sin retroalimentación en la medida en la que una es forma y otra es contenido; una es dato, la otra argumento.

Umberto Eco -citado por Ferrer- aborda la definición de comunicación de masas. Se produce comunicación de masas cuando un emisor centralizado comunica, a través de un canal tecnológicamente complejo, un mensaje que llega a una comunidad de receptores.

Por su parte, la escuela de Frankfurt, retoma el punto desde la Teoría Crítica a la cual le interesa la génesis de la Sociedad de Masas y, básicamente, su ideología justificadora: la cultura generada por los mensajes artificialmente contruidos de los sistemas y canales de la comunicación de masas.<sup>42</sup> "La Pseudocultura resulta la estrategia primordial e imprescindible para disolver la conciencia crítica colectiva y consolidar un orden mitológico de comprensión de la realidad, donde la Sociedad de Masas, se entiende como la continuidad de la política mitologizadora y mitologizante."<sup>43</sup>

Para Theodore Adorno, la industria de la cultura y los sistemas de comunicación permiten el estudio objetivo de las bases materiales de la ideología. La ideología se transforma en industria, pero industria de la conciencia puesto que son las psicologías sociales las que entran como productos en el mercado del ocio y del consumo. En esta industria ideológica, sin embargo, se hace imprescindible excluir los elementos estéticos e

---

<sup>42</sup> Se profundizará este concepto en el apartado II. Los Medios de Comunicación.

<sup>43</sup> MUÑOZ, Blanca. *Cultura y comunicación. Introducción a las teorías contemporáneas*. Barcanova. Barcelona, 1989. p. 32.

intelectuales que manifiestan un sentido crítico hacia el status quo, dispersos sobre un amplio territorio y que son diversos por su extracción social, su cultura y, a menudo, su lengua. Rasgo típico de la comunicación de masas, es no ser una comunicación de frente a frente.<sup>44</sup>

Sobre la concepción de sistemas de comunicación, Serrano expone que es necesario distinguir entre la existencia de comunicación entre los miembros de un grupo -una actividad expresiva que está necesariamente presupuesta para toda forma de vida asociativa, sea humana o animal- y la aparición de sistemas sociales de comunicación.

Si partimos de la base que los sistemas sociales son sistemas de comunicación, el núcleo de lo social no puede ser, entonces, un tipo especial de acción, sino que tiene que constituirse en el nivel conversacional y recursivo porque la autopoiesis elemental (o la autopoiesis basal) de la sociedad, entendida como operaciones de comunicación, implica que ya existan al menos dos procesadores de información que puedan referirse el uno al otro y también a sí mismos, antes de que pueda ejecutarse cualquier acción.<sup>45</sup>

La emergencia de los sistemas sociales está íntimamente ligada a la experiencia de los procesadores *de la información de la incertidumbre*, que resulta para ambos de esta situación *de doble contingencia*.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 65.

<sup>45</sup> Los sistemas autopoieticos son sistemas dinámicos que se definen como unidades integradas por la red de producción de sus propios componentes.

<sup>46</sup> LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales*. Lineamientos para una teoría general. Anthropos/UI/CEJA. España, 1998. p. 113.

Entendida de este modo la emergencia de los sistemas sociales, el modo operativo mediante el cual producen sus elementos no puede ser otro que la comunicación y el medio de que se sirven los sistemas sociales para ejecutar su autopoiesis *es el sentido*. "La comunicación es aquello que dota a los sistemas sociales de suficiente conectividad para reproducir sus propias operaciones. Allí donde no hay comunicación se ubican los límites del sistema, fuera de ella es obvio que tampoco puede existir sentido".<sup>47</sup>

Si los sistemas sociales son sistemas de comunicación, deben hacerse verosímiles estas distinciones y hacer frente a la fragilidad de su temporalización.<sup>48</sup> Esto indicaría que la distinción entre el sistema de la sociedad (que no tiene entorno social) y los sistemas de interacción puede y debe ser observada como problemática porque la sociedad es el entorno de los sistemas de interacción,<sup>49</sup> aunque en las sociedades altamente diferenciadas no se puede sostener una coevolución sincrónica entre sociedad e interacción.

Por ello es que resulta imposible comprender a las sociedades según modelos de interacción -como en la propuesta del interaccionismo simbólico- o derivar desde la sociedad, la autopoiesis peculiar de los sistemas de interacción. Por lo tanto, es necesario que, como propuso Luhmann, paralelamente a una teoría

---

<sup>47</sup> ROBLES, Fernando. *El desaliento inesperado de la modernidad. Molestias, irritaciones y frutos amargos de la sociedad del riesgo*. RIL. Santiago de Chile, 2000. p. 16.

<sup>48</sup> Por ejemplo, es más probable que se dilapide una interacción entre un empleador y sus dependientes o que una relación de intimidad se rompa a que colapse una red compleja de comunicaciones como un sistema político altamente diferenciado esta argumentación apunta hacia la distinción entre sociedad e interacción.

<sup>49</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión. Autopóiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos –UIA. Barcelona, 1997. p. 81.

de la sociedad, también se construya *una teoría de los sistemas de interacción*.<sup>50</sup>

Los sistemas sociales son sistemas que producen y reproducen comunicación y hacen que pueda continuar: esto es válido tanto para la sociedad como para los sistemas de interacción. Para que los sistemas se puedan autorreproducir, sólo tienen significado aquellos eventos posibles de ser procesados y concatenados entre sí.<sup>51</sup>

Los sistemas de interacción realizan a la sociedad y se configuran en coherencia con la autopoiesis de ella, porque la presencia de los miembros del sistema permite que se pueda resolver (o no) el problema de la doble contingencia mediante comunicación.

De acuerdo con Jesús Galindo, todo sistema social derivó de una lucha entre formas por establecerse como el centro rector, lo que les permite replicarse. En el proceso muchas formas mutaron para juntarse a la vencedora, y otras desaparecieron por completo al quedar fuera del orden vigente. Algunas más permanecen latentes esperando un momento mejor para ganar fuerza y vida, como un virus.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> En la obra de Luhmann, se observa una transformación en la relevancia que éste le asigna a los sistemas de interacción, desde su tematización como "sistemas simples".

<sup>51</sup> *Estos eventos son las acciones*. Pero las acciones pueden ser objeto de observación de la sociología en la medida en que representan eventos que puedan dar continuidad a operaciones comunicativas, entonces el núcleo de lo social no son las acciones sino que aquello que interconecta los eventos: la acción se interrumpe siempre, se volatiliza y se esfuma y lo que hace que pueda ser retomada es la comunicación. Por ello es que los sistemas de interacción pueden (y deben) ser reiniciados una y otra vez.

<sup>52</sup> GALINDO, Jesús. "De la sociedad de a información a la comunidad de la comunicación" en *razón y palabra*, <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n29/>, tomado en 15 de octubre de 2004. p. 4.

Los sistemas de información son una configuración sistémica, tienden a estabilizarse, a cerrarse, a reproducirse en formas lo más cercanas a lo semejante, lo idéntico. También tienen una forma abierta e inestable, pero no es lo propio de su forma sistema. En este sentido sistema social y sistema de información son entidades de la misma forma general y colaboran en los mismos procesos.

El punto pertinente sobre esta imagen de estabilidad y seguridad reproductiva es la relación con la comunicación, que en cierto sentido desmonta a la forma sistema, y en otro la refuerza otorgándole otras cualidades.

La figura de la información es vertical, unidireccional, da autoridad, gobierno, de poder central. En su composición y organización sistémica adquiere toda su amplitud, la información ordena, es la forma del orden, fija sentido y dirección, cierra opciones, busca ser eficaz, estabiliza relaciones y conexiones, formaliza todo lo que toca.

Galindo nos dice que "... Si algo está en el sistema, en su representación, existe, de lo contrario es algo que hay que asimilar, pulir, diluir. La forma información en sistema puede llegar a ser muy rígida, tanto que cristaliza al movimiento, lo congela, y eso es muerte de lo vital".<sup>53</sup> Para que esto no suceda la vida social recurre a otra figura que la complementa, la refuerza y también la transforma, la comunicación.

El sistema necesita identidad, pero no clausura total de movimiento. En este sentido se abre al conocimiento de lo exterior para mejor adaptarse a su

---

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 12.



entorno y adquirir mayores competencias para sobrevivir y desarrollarse. Del exterior también recibe energía. Así que el sistema se conecta con lo externo para obtener energía e información. Y ahí cambia por completo.

En el horizonte actual la diversidad no ha desaparecido, lo que ha aparecido es la posibilidad de su interrelación. Eso es la dimensión de la comunicación. En operación sería aquello que permite a lo diverso ponerse en contacto y conformar un nivel mayor de organización por ese punto de vinculación.

El sistema de comunicación posibilita la figura de un nuevo nivel de configuración de lo social, también ordenado bajo la forma sistémica de la información, pero con márgenes relativos de diversidad y de autonomía sistémica en su interior. En el contacto de dos formas sistemas, puede suceder que una se integre a la otra, que una desintegre a la otra, o que se integren en una forma que las incluya a las dos en una conexión que respeta la diversidad de su autonomía, hasta cierto punto. En el tercer escenario entra en juego la figura del sistema de comunicación.<sup>54</sup> El sistema de comunicación es un sistema de información que no cubre la totalidad del sistema social con su forma, sólo la parte que permite la articulación, la colaboración, la competencia, la interacción. En una forma sistema de información total, todos los componentes de su interior coinciden con el sistema social, lo ordenan en su totalidad. En la forma sistema de comunicación sólo lo que permite la agregación de lo diferente en una entidad conglomerada está en su lógica, y requiere de lo diverso para su funcionamiento y desarrollo.

---

<sup>54</sup> GARCIA, Alejandro. *Hijos de la Violencia. Campesinos de Colombia sobreviven a “golpes” de paz*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1996. p. 22.

En el sistema de comunicación es muy importante siempre mantener un margen grande de independencia sistémica de los miembros particulares, porque de su diferencia se enriquece la totalidad. Por eso es posible decir que el sistema de comunicación es la continuación del sistema de información con otros medios.

La vida social puede tener formas sistema de información y formas sistema de comunicación simultáneas, contemporáneas, siempre y cuando la forma comunicación esté por encima de la forma información. Lo contrario es posible pero supone una resistencia a una figura totalizadora que se impone, o un acuerdo general total entre varios sistemas de comunicación.

El asunto es que la circulación de conocimiento científico y de productos de la industria cultural no es de todos los puntos del sistema a todos los puntos del mismo, sino de ciertos puntos al resto, más que lo complementario. El caso del mercado es también ejemplar. La sociedad de mercado abre sus fronteras a todas las mercancías bajo el modelo ideal del liberalismo económico, pero en realidad no es así, unas regiones reciben más productos que otras, y otras no pueden sacar los suyos aunque lo desean. Pero en todos estos casos seguimos hablando de sistemas de comunicación.

La comunicación como sistema llegó a nuestra vida social con la formación del sistema mundo a partir del siglo XVI, aunque tiene múltiples antecedentes. Pero entonces se crean las condiciones de emergencia de un sistema de relación entre lo diverso más allá de las ambiciones particulares de un sistema social de información. El siglo XX ha sido una plataforma para la aceptación

política general de la pertinencia de los sistemas de comunicación mundial. Y en este camino han aparecido muchos ejemplos regionales de comunicación contemporánea y anterior.<sup>55</sup>

La migración, la difusión de ideas y costumbres, la libre circulación de mercancías, todo entra en el juego de la nueva sociedad emergente de la comunicación. El reto es si la lógica de información se impondrá a la de comunicación, o en realidad estamos ante un nuevo ciclo de vida social.<sup>56</sup>

### **I.1.5 La Comunicación pública**

En los últimos años empezamos a comprender la necesidad de insertar las relaciones comunicación/política en un mapa cruzado por tres ejes: a) el de la construcción de lo público; b) la constitución de la comunicación y las imágenes en espacio de reconocimiento social; y c) la institucionalización de la comunicación.

### **I.1.6 Lo público**

Fagocitado casi siempre por lo estatal, sólo en los últimos años, lo público empieza a ser percibido en las peculiaridades de su autonomía, sustentada en su doble relación con los ámbitos de la «sociedad civil» y de la comunicación.

Articulando el pensamiento de H. Arendt y el de R. Sennet, lo público se configura como “lo común, el mundo propio a todos”, lo que implica que -como la misma Arendt ya afirmaba- ello sea al mismo tiempo “lo difundido, lo

---

<sup>55</sup> La guerra fría es un caso de la improductividad de los sistemas de información como sistemas sociales totales. Y la economía de mercado es un buen ejemplo de las posibilidades de los sistemas de comunicación.

<sup>56</sup> La información tiene diversas acepciones y visiones en nuestro mundo contemporáneo. Una de las más operadas es la que tiene relación con los llamados medios de información colectiva, los medios.

'publicitado' entre la mayoría". Que es en lo que hace hincapié Sennet cuando refiere lo público a aquel espacio de la ciudad (desde el ágora griega) en el que la gente se junta para intercambiar informaciones y opiniones, para deambular escuchando y entretenerse controvirtiendo.<sup>57</sup>

Pero la figura más plenamente comunicacional de lo público es la opinión pública. Ésta es entendida originariamente como la acción que se oponía a la práctica del secreto, propia del Estado absolutista, y será después el principio de la crítica como derecho del público a debatir las decisiones políticas, esto es el debate ciudadano: espacio de articulación entre la sociedad civil y la sociedad política, entre conflicto y consenso.<sup>58</sup>

Gabriel Tarde ubica definitivamente la idea de opinión pública en el ámbito de la comunicación al analizar el cruce de la transformación de las creencias de la muchedumbre en opinión política y el desarrollo del medio en que ésta se expresa, la prensa.<sup>59</sup>

Ese efecto va a ser el desplazamiento de la legitimidad de lo político desde afuera hacia dentro. Habermas ve ahí el punto de sutura de aquella esfera pública que surgió con la entrada en la política de las masas de desposeídos: la desprivatización radical de esa esfera ha ido destruyendo las bases de la publicidad burguesa, borrando los linderos entre Estado y sociedad. La

---

<sup>57</sup> BARBERO, José María. *El impacto del comunicador en el campo laboral*, conferencia dictada durante el II Congreso Internacional de Comunicación. Mexicali, B.C. México, 2001. p. 14.

<sup>58</sup> Ya a mediados del siglo XIX, Tocqueville introduce otra versión de la opinión pública, la voluntad de las mayorías, relegando a un segundo plano la libertad individual de los ciudadanos, con todo lo que ello implicará de contradicciones para una democracia en la que lo cuantitativo pesará siempre más que lo cualitativo.

<sup>59</sup> Lo que interesa a Tarde es el nuevo tipo de colectividad que emerge -el público- como efecto psicológico de la difusión de la opinión.

recomposición de la hegemonía “acabó arruinando la vieja base de lo público sin dotarla de una nueva”.<sup>60</sup> La formación inicial de la “esfera pública burguesa” es entendida por J. Habermas como la aparición de aquella instancia “mediante la cual el interés público de la esfera privada en la sociedad burguesa deja de ser percibido exclusivamente por la autoridad y comienza a ser tomado en consideración como algo propio por los súbditos mismos”.<sup>61</sup>

Lo que emerge en la esfera pública es un nuevo modo de asociación no vertical -como el que se forma desde el Estado- y del que hacen parte originariamente sólo los que tienen instrucción y propiedad. Condición que lastrará a futuro esa esfera, pues no será capaz de resolver el dilema que entraña: la traducción de la voluntad general en razón universal no hará sino traducir el interés general en argumentos privados identificando el espacio político con el espacio público burgués.<sup>62</sup>

Un siglo después la esfera pública es redefinida por la presencia de las masas urbanas en la escena social, cuya visibilidad remite a la transformación de la política que, de un asunto de Estado, pasa a convertirse en “esfera de la comunidad, la esfera de los asuntos generales del pueblo”.<sup>63</sup>

De otro lado, la visibilidad política de las masas va a responder también a la formación de una cultura popular de masa: los dispositivos de la *mass media*

---

<sup>60</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Tecnos. Madrid, 1981. p. 171.

<sup>61</sup> Ibid, 205.

<sup>62</sup> Empecemos considerando, desde un punto de vista histórico, la idoneidad y la plausibilidad de la visión de Habermas sobre el surgimiento de la esfera pública burguesa en los inicios de la Europa moderna. Una de las críticas que más frecuentemente se ha hecho a esta visión es que, centrando la atención en la esfera pública burguesa, Habermas tiende a olvidar la significación de otras formas de actividad y de discurso público que existieron en los siglos XVII, XVIII y XIX en Europa, formas que no se insertaron en la sociabilidad burguesa, y que en algunos casos fueron excluidas u opuestas a la misma.

<sup>63</sup> HABERMAS, Jürgen. *op. cit.* p. 215.

articulan los movimientos de lo público a las tecnologías de la fábrica y del periódico, al mismo tiempo que la aparición de la rotativa, gracias a la cual se amplía el número de ejemplares impresos, abarata los costos y reorienta la prensa hacia el «gran público».

Partiendo de la concepción del Estado contemporáneo y del sistema internacional de la información actual, creado tras los Tratados de Yalta y Potsdam, y por tanto, en revisión desde la unificación de Alemania, la caída del “telón de acero” y la descomposición de la URSS, podemos fijar que el intercambio de información se nos da en un sistema abierto donde participan como actores los estados y las organizaciones intergubernamentales, pero con una fuerza transnacional, que es la opinión pública que acrecienta su fuerza con la evolución de los medios de comunicación.<sup>64</sup>

Fernanda Martín retoma la división de Ferdinand Tönnies entre comunidad y sociedad, en la que los individuos que forman una comunidad son contemplados como fin en sí mismos. En la comunidad existe una participación mutua en la que se implican vidas privadas. La sociedad, en cambio, es una forma social basada en intereses utilitarios. “En ella, el individuo considera a los demás no como fines en sí, sino como medios para conseguirlos. Los miembros valoran su pertenencia al grupo de un modo extrínseco”.<sup>65</sup>

Para Deutsch, “una comunidad consiste en personas que han aprendido a comunicarse y a entenderse por encima del intercambio de bienes y

---

<sup>64</sup> Ver sobre el tema Núñez de Prado Y M. A. Martín. *Estructura de la Comunicación Mundial*. Universitas. 1996. pp. 61-78.

<sup>65</sup> MARTÍN Barbero, Jesús. *La educación desde la comunicación*. Editorial Norma. Buenos Aires, 2002. p. 15.

servicios".<sup>66</sup> Según él, las cuatro condiciones para llegar a tal tipo de integración son:

- 1.- Pertenencia mutua de unas unidades respecto a otras.
- 2.- Compatibilidad de valores y algunas recompensas conjuntas afectivas.
- 3.- Sensibilidad mutua.
- 4.- Algún grado de identidad o lealtad común generalizada.<sup>67</sup>

En línea parecida se halla Burton, quien afirma: "Las comunicaciones son un buen punto de partida, pues son medios importantes de transacciones o lazos entre las unidades que crean los sistemas. Las comunicaciones y no el poder son la principal influencia organizadora de la sociedad mundial".<sup>68</sup>

Los conceptos clásicos de cooperación/integración que motivaron en su día el nacimiento de las estructuras internacionales adquieren valor contingente en la sociedad global. La interdependencia se redefine exclusivamente bajo los parámetros de la libertad de mercado. En este marco, la comunicación nos descubre los siguientes valores:

Primero, su relación con la cultura. Los postulados "quien comunica civiliza" y "no existe civilización sin comunicación" es ambivalente y origina nuevos alineamientos en la sociedad internacional.

En segundo lugar, en su perspectiva social, como miembro parte de instituciones: en este enfoque, la comunicación (en su faceta persuasiva) se

---

<sup>66</sup> DEUTSCH, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1985. p. 30.

<sup>67</sup> Este autor tiene un concepto de integración enormemente amplio en el que caben numerosas realidades de cooperación pacífica.

<sup>68</sup> BURTON, John . *World Society*. Cambridge University Press. Cambridge, 1972. p.42.

nos presenta ya con una clara intencionalidad, como consecuencia clara del proceso informativo.

Por último, socialmente, la comunicación es poder. Un dominio que combina sus posibilidades persuasivas y coactivas dependiendo del tipo de relación y del fin que se persigue, del ámbito territorial y cultural y de su contexto. Utilidad que se relativiza en la sociedad de la información al depender de valores personales más que de la escasez de bienes, pero que obliga a las organizaciones a tratar la información, misma que será útil para ésta si permite: estructurar, movilizar, decidir e innovar.

### **I.1.7 Constitución de la comunicación y las imágenes**

La cada vez más estrecha relación entre lo público y lo comunicable pasa hoy decisivamente por la ambigua, y muy cuestionada, mediación de las imágenes. Pues la centralidad ocupada por el discurso de la televisión, pasando por las mil formas de afiches, grafitos, etcétera, es casi siempre asociada, o llanamente reducida, a un mal inevitable, a una incurable enfermedad de la política contemporánea, o a una concesión a la barbarie de estos tiempos que tapan con imágenes su falta de ideas. "Y no es que en el uso que de las imágenes hace la sociedad actual y la política haya no poco de todo eso, pero lo que necesitamos comprender va más allá de la denuncia, hacia una comprensión de lo que esa mediación de las imágenes produce socialmente, único modo de poder intervenir sobre ese proceso."<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> SENNET, Richard. *Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza Editorial. Madrid, 1997, p. 4.



Lo que en las imágenes se produce es, en primer lugar, la salida a flote, la emergencia de la crisis que sufre, desde su interior mismo, el discurso de la representación. Pues si es cierto que la creciente presencia de las imágenes en el debate, las campañas y aun en la acción política, espectaculariza ese mundo hasta confundirlo con el de la farándula, los reinados de belleza o las Iglesias electrónicas, también es cierto que por las imágenes pasa una construcción visual de lo social, en la que esa visibilidad recoge el desplazamiento de la lucha por la representación a la demanda de reconocimiento.<sup>70</sup> Y, en segundo lugar, en las imágenes se produce una profunda descentralización de la política, tanto sobre el sentido de la militancia como del discurso partidista.

#### **I.1.8 La comunicación institucionalizada**

Serrano señala que la información destinada al conjunto de la comunidad es un fenómeno en el que se institucionaliza el tratamiento y el uso de la comunicación pública. Esa institucionalización se logra creando una organización más o menos compleja, especializada en esa tarea, a la que se le asignan recursos materiales y humanos.<sup>71</sup>

La comunicación pública: es la forma social de comunicación en la cual la información se produce y distribuye, por el recurso a un sistema de comunicación especializado en el manejo de la información que concierne a la comunidad como un conjunto.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> ARENDT, Hannah. *La condición Humana*. Editorial Paidós. Barcelona, 1993. p. 45.

<sup>71</sup> SERRANO Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalidad. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Editorial Anthopos-UAM-Iztapalapa. Barcelona, 1994. p. 6.

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 76.

Serrano dice que para asegurar la selección de unos determinados destinatarios (o lo que es igual, la exclusión de otros posibles) es preciso establecer canales de distribución alternativos. Con este objeto, los emisores que inician el proceso comunicativo no hacen llegar directamente sus mensajes a los receptores finales, sino a otros intermedios, quienes actuando a su vez como emisores respecto al siguiente nivel de comunicantes, van controlando el proceso de difusión.<sup>73</sup>

La información de interés público se desacraliza: los intercambios comunicativos se distinguen de las interacciones cotidianas y toda la estructura comunicativa se transforma progresivamente en un aparato más para la administración del Estado.

La comunicación pública, aunque siga sirviendo prioritariamente a las necesidades de la administración del Estado, termina convirtiéndose en un recurso universal para las interacciones expresivas a todos los niveles de la vida social.<sup>74</sup>

La realidad humana tanto en su perspectiva social como individual nos descubre una relación entre la política y la comunicación. "El mero hecho de la comunicación es una actividad política en su más prístino sentido."<sup>75</sup> La interrelación que entre ambas existe aparece como jerarquizada. Desde mi punto de vista, el sistema político sería un subsistema del sistema social de difícil diferenciación respecto al sistema de comunicación.

---

<sup>73</sup> El procedimiento puede requerir un número elevado de eslabones en la cadena de transmisión, Los sistemas de este tipo ya permiten separar con nitidez las actividades de comunicación pública respecto de las prácticas civiles y religiosas.

<sup>74</sup> *Ibid.* pp. 76 y 77

<sup>75</sup> *Ibid.* pp. 78 y 79

Es la fuente lo que en opinión de María Martín, determina la comunicación pública y ésta sólo puede establecerse sobre la base del poder. Así, aunque la red de fuentes se configure en función del sistema político y del subsistema de los medios, sólo cada poder de la organización y cada uno de sus cuerpos institucionales decide cuál será su política de comunicación y, por tanto, qué roles asumirá como fuentes respecto de los medios, cuál será el ámbito de sus informaciones y cuál el de sus secretos.

### **I.1.9 Comunicación social**

Precisar el desarrollo de políticas de comunicación regionales frente a una cultura tachada de imperialista, aunque en sus orígenes sea occidental que posibilita fidelidades más móviles y colectividades más abiertas, y en lo que al discurso respecta, la nueva visibilidad social de la política cataliza el desplazamiento del discurso doctrinario, de carácter abiertamente autoritario, a una discursividad si no claramente democrática, hecha al menos de ciertos tipos de interacciones e intercambios con otros actores sociales.

De ello son evidencia tanto las encuestas o sondeos masivos con los que se busca legitimar el campo de la política como la proliferación creciente de observatorios y veedurías ciudadanas. Resulta significativa esta articulación semántica entre la visibilidad de lo social que posibilita la constitutiva presencia de las imágenes en la vida pública y las veedurías como forma actual de fiscalización e intervención de los ciudadanos.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> BARBERO, José María. *El impacto del comunicador en el campo labora*, conferencia dictada durante el II Congreso Internacional de Comunicación. Mexicali, B.C. México, 2001. p. 16.

De otra parte, el vacío de ideales que atraviesa el ámbito de la política se ve llenado en los últimos años por un cúmulo de utopías provenientes del campo de la tecnología y la comunicación: «aldea global», «mundo virtual», «ser digita», etcétera, y la más engañosa de todas, la «democracia directa», atribuyendo al poder de las redes informáticas la renovación de la política y superando de paso las «viejas» formas de la representación por la «expresión viva de los ciudadanos», ya sea votando por Internet desde la casa o emitiendo telepáticamente su opinión.<sup>77</sup>

Evaluando lo que la nación tiene de horizonte cultural común -por su propia incapacidad de articular la heterogeneidad, la pluralidad de diferencias de las que está hecha-, los medios y las redes electrónicas se están constituyendo en mediadores de la trama de imaginarios que configura la identidad de las ciudades y las regiones, del espacio local y barrial, vehiculando así la multiculturalidad que hace estallar los referentes tradicionales de la identidad.

El autoritarismo en América Latina no puede ser entonces comprendido como una tendencia perversa de sus militares o de sus políticos, responde a la precariedad de la sociedad civil y a la complejidad de mestizajes que contiene. De ahí la tendencia a hacer del Estado nación la figura que contrarreste en forma vertical y centralista las debilidades sociales y las fuerzas de la dispersión.

---

<sup>77</sup> Para Barbero, estamos ante la más tramposa de las idealizaciones, ya que en su celebración de la inmediatez y la transparencia de las redes cibernéticas lo que se está minando son los fundamentos mismos de «lo público», esto es, los procesos de deliberación y de crítica, al mismo tiempo que se crea la ilusión de un proceso sin interpretación ni jerarquía, se fortalece la creencia en que el individuo puede comunicarse prescindiendo de toda mediación social, y se acrecienta la desconfianza hacia cualquier figura de delegación y representación.

La funcionalidad de un sistema depende de su consistencia; la estabilidad depende de su flexibilidad: la consistencia de un sistema de comunicación es el resultado de una integración viable entre las características de su infraestructura, la modalidad de su estructura y el uso supraestructural; la flexibilidad de un sistema comunicativo se muestra cuando puede adaptarse a la satisfacción de necesidades sociales de información, diversas y cambiantes.<sup>78</sup>

La forma de mediar de las organizaciones que gestionan la comunicación pública es diferente a la que emplean las otras instituciones mediadoras. Por ejemplo, los medios de comunicación masiva recurren a algún actor emisor, quien observa unos y otros acontecimientos y retiene unos u otros datos. El actor, tal vez con la ayuda de otros emisores, organiza los datos de referencia en un relato, al que se le confiere determinada forma expresiva.

El producto comunicativo resultante será difundido por diferentes medios de comunicación, a diversas audiencias. Cada uno de los actores receptores que tengan acceso al medio y se interesen en el producto va a tomar en cuenta determinados datos. La información procedente de esta fuente puede ser relacionada en algún momento por el receptor con la obtenida de otras fuentes alternativas y complementarias.<sup>79</sup>

Cada cambio en la evolución de estas sociedades modificó los objetivos de referencia a propósito de los que cabría comunicar. Los agentes que

---

<sup>78</sup> SERRANO Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalidad. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Editorial Anthopos-UAM-Iztapalapa. Barcelona, 1994. p. 6.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 117

intervienen en el acontecer, los comunicantes que intercambian la información, los personajes mencionados en los relatos han ido variando de forma imperceptible o drástica con el devenir de las sociedades burguesas.

Los propios medios de comunicación son gestionados por instituciones públicas o privadas en cuyo control suelen interesarse otras instituciones sociales, razón por la cual su uso mediador se vio afectado por la dinámica política.

El reconocimiento de estas y otras muchas interacciones más, entre el estado de las formaciones sociales y las características de la comunicación pública, ni plantea dificultades ni suele discutirse. El problema radica en que desconocemos todavía por qué se producen y cómo operan. Esta ignorancia tiene consecuencias teóricas y prácticas.

En el ámbito teórico dificulta el avance de todas las disciplinas sociales que están concernidas por una explicación de cambio social y de la evolución cultural. En el ámbito práctico impide que las políticas encaminadas a la transformación histórica de las sociedades planteen estrategias comunicativas apoyadas en un conocimiento suficiente de lo que se está haciendo y de sus posibles efectos.

Incluso, las organizaciones internacionales han asumido que la comunicación pública es una vía para el cambio social. Se tiene la expectativa de desarrollar la cultura, eventualmente frenar la colonización política y cultural y de impulsar

el progreso de los pueblos hacia situaciones más libres transformando el uso de los medios de comunicación masiva y el tratamiento de sus contenidos.<sup>80</sup>

Serrano afirma que la dinámica comunicación-sociedad todavía no ha sido esclarecida y la cuestión obedece a varios factores: no existen, “estudios seriados en los que se establezcan las correspondencias entre la evolución de las sociedades y la organización, funciones y uso de la comunicación pública”.<sup>81</sup>

La carencia de estos estudios de correspondencia entre formaciones sociales y modalidades de comunicación pública es un inconveniente importante, pero por sí sólo no explica todas las causas del atraso. Se podría haber avanzado en la elaboración de una teoría capaz de aclarar la naturaleza de la información pública y de orientar metodológicamente las investigaciones relativas a las independencias entre sociedad y comunicación. Esa teoría no existe; ni siquiera para comprender cómo se opera con la información de las sociedades de masas. No pueden tenerse por modelos teóricos de la producción social de comunicación tantos estudios de comunicación social.<sup>82</sup>

El concepto de comunicación social tiene mucho que ver con la concepción de comunicación pública, Marino Yerro, según Ferrer, ha definido la comunicación social como una comunicación de ideas hechas al servicio de instituciones diversas y de organismos públicos. Sin embargo, para muchos teóricos

---

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 72

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 17

<sup>82</sup> *Ibid.* p. 18

estadounidenses, comunicación social es simplemente un término optativo de comunicación de masas, como lo es el de comunicación colectiva.<sup>83</sup>

Que la comunicación se llame social es para muchos una redundancia, puesto que la comunicación es social en su sentido más abierto, como producto e instrumento de la sociedad.<sup>84</sup> Se piensa que comunicación social es posiblemente un término que nació para sustituir al ideólogo y dogmático de comunicación de masas, a la vez sustituido con alguna frecuencia por el de comunicación colectiva.<sup>85</sup>

Serrano señala que la denominación de comunicación social es un rótulo confuso y dice que convendría otro para comprender la apertura que tienen las ciencias de la comunicación a objetos de investigación que comparten con otras ciencias sociales y hace algunas precisiones, de ella:

a) Dice demasiado si se fundamenta en el uso no privado de la información. Toda comunicación humana, incluida la privada, es social en razón de la naturaleza de los actores. Las respectivas pertinencias de los estudios de comunicación humana y de la comunicación institucional quedan difuminadas.

b) Dice poco si se refiere sólo a interacciones que están tecnológicamente mediadas, es decir, aquellas en las que se utilizan los medios. La comunicación pública existe y existió como forma de interacción social, sin necesidad de herramienta mediadora alguna. En muchas comunidades funcionan sistemas institucionales de comunicación con el mero uso de la palabra hablada.

---

<sup>83</sup> FERRER, Eulalio. *Información y Comunicación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p. 49.

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 51



c) Delimita un campo de estudio por el objeto material. Esa sola razón demuestra que es una denominación científicamente incorrecta.

d) Finalmente, es una denominación históricamente asociada a una concepción propagandística, cuando no desembozadamente manipuladora, del recurso a la comunicación pública. Enfoque más bien social que conviene colocar en su lugar de saber instrumental, para que no siga suplantando al conocimiento científico. "La existencia de información que se produce, distribuye y usa de forma institucionalizada y que concierne a los acontecimientos que interesan a la comunidad en su conjunto, es la razón por la que las ciencias de la comunicación pueden tener una disciplina que pertenece al ámbito de los estudios sociales".<sup>86</sup>

Hay quienes consideran a la comunicación social como un concepto de cultura humana o perteneciente a ella y quienes la interpretan como la comunicación que procede de una fuente única, transmitida a un público notoriamente grande.

Por lo general, los libros de comunicación social consisten en investigaciones puntuales o generalizaciones sobre los efectos de tal o cual medio, técnica de distribución de la información o estructura narrativa. En el bosque de la comunicación pública representan los árboles cortados, frecuentemente para un uso manipulador. Esas prácticas de la investigación no han logrado contrastar sus premisas iniciales. El terreno que pretenden describir queda deformado por la acción devastadora de unos modelos teóricos instrumentales,

---

<sup>86</sup> SERRANO Gómez, Enrique, *op. cit.*, p. 119.

caracterizados porque seccionan las raíces que sujetan la comunicación pública a la historia de las sociedades. “La trayectoria generalmente seguida por la investigación de la comunicación social ha impedido comprender que la comunicación pública es ese espacio para la acción social en el que las comunidades también se han jugado, a lo largo de su historia, su viabilidad como organizaciones y por tanto su destino”.<sup>87</sup>

La comunicación es la infraestructura de la política, dice Enrique León Martínez aludiendo a Deutsch, la comunicación no sólo constituye los músculos o los huesos de los sistemas políticos, sino los nervios mismos tanto del sistema como del gobierno, así como la base fundamental para que los ciudadanos puedan hacer política y acceder a niveles superiores de desarrollo político-democrático, entendidos éstos como mayor participación y conocimiento por parte de la ciudadanía sobre los procesos electorales de sus países.

Por último, en su estudio sobre *Los medios de comunicación en el proceso político de México*, León Martínez fundamenta la tesis de que un Estado-nación sin capacidad de comunicación es un Estado débil, a la defensiva, sujeto permanente a las presiones políticas y mercantiles de los grupos detentadores de los medios e incapaz de contener ningún tipo de propaganda del exterior.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>88</sup> Véase LEÓN Martínez, Enrique. *Los Medios de Comunicación en el Proceso Político de México*. Instituto Politécnico Nacional. México, 1998.

## **I.2 El papel de los medios de comunicación en las democracias liberales**

La democracia es una cualidad hoy totalmente reconocida como la más deseable en los regímenes políticos occidentales. Un buen número de países han adquirido una cierta categoría como democracias bien establecidas y otros países han luchado en forma continua durante los últimos años para alcanzar dicha categoría. Al mismo tiempo, la democracia es también hasta cierto punto un fenómeno difuso y de difícil comprensión, pues su calidad de concepto aplicable a fenómenos sociales implica un sinnúmero de consideraciones normativas y subjetivas que pueden afectar lo que cada persona entiende cuando escucha hablar de ella. La democracia es un concepto que se transforma de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio en cada sociedad por lo que, por ejemplo, para los griegos la democracia en el siglo V representaba algo muy distinto de la democracia censitaria establecida en la Inglaterra del siglo XVIII. Asimismo, los elementos definatorios de esas "distintas democracias" no pueden ser aplicados en una moderna. De hecho, esta dificultad para definir el término ha producido hoy en día un incalculable número de subcategorías clasificatorias para distintos países en el mundo, según las cuales algunos pueden ser considerados como democráticos desde cierto punto de vista pero antidemocráticos desde uno distinto.

Desde una perspectiva muy básica, la democracia puede ser definida, primero, según un criterio etimológico como el poder del pueblo. Sin embargo, son los adjetivos que le acompañan lo que le dan un significado más sustantivo al término. Así, por ejemplo, la *democracia directa* es un sistema de gobierno en

donde todos, o al menos la mayoría de los ciudadanos involucrados en cierto asunto público, deben tomar parte del proceso de toma de decisiones y donde esta función no debe delegarse a nadie, ni nadie debe tomar decisiones a nombre de muchos, y su origen se encuentra en la democracia griega clásica. La *democracia representativa*, por el contrario, es un régimen donde la mayoría de los ciudadanos gobierna en forma indirecta, y donde las decisiones de política pública son tomadas por un pequeño grupo de personas electas por los ciudadanos. Por otro lado, existe también la llamada *democracia liberal*, la cual combina la existencia de la democracia representativa con la presencia de un conjunto de valores tradicionales provenientes de los derechos civiles y naturales básicos. El reconocido y ya clásico estudioso de la democracia, Giovanni Sartori, ha propuesto una definición básica de democracia "sin adjetivos" y la ha llamado *democracia política*, la cual representa a la "mayor" de todas y que se constituye en precondition para la existencia de otras clases cuya existencia ha sido sugerida, tales como la *democracia social* que determina la igualdad de estatus entre los individuos de una sociedad y la *democracia económica* que predica la igualdad económica y por tanto el bienestar generalizado. En busca de establecer cuál es la democracia, Sartori afirma que una teoría completa de ésta debe ser, al mismo tiempo, descriptiva y normativa, así como también de aplicación de la teoría a la práctica. Por medio del uso de este criterio analítico, Sartori encuentra que la teoría de la democracia es una, y que ella "está dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y

que esta última es fundamentalmente una: la teoría de la democracia liberal.”<sup>89</sup>.

Como ya se advirtió, la democracia liberal implica no solamente criterios de representación sino también la existencia de una serie de derechos civiles y naturales. En un sentido diferente, y al observar los numerosos trabajos que han tratado de clasificar empíricamente a los países considerados como democráticos, estas definiciones básicas de democracia se han multiplicado en forma notable al ocuparse de una amplia gama de combinaciones posibles de condiciones y atributos teóricos y empíricos capaces de definir a un régimen democrático, y ello ha ocurrido a un grado tal que el concepto se ha vuelto prácticamente inoperable en términos de consenso. En otras palabras, la democracia ha adquirido tantos adjetivos posibles, que resulta hoy imposible utilizar una definición del término que no sea discutible.<sup>90</sup>

Como sugieren las definiciones básicas antes provistas, un elemento mínimo necesario para evaluar la democracia hoy, es la existencia de elecciones libres y competitivas, y sin embargo, optando por uno de los ángulos posibles de la discusión ya mencionada sobre la definición del término, es posible aseverar que la existencia de procedimientos electorales libres y competitivos no es suficiente para considerar a un régimen como democrático. El politólogo español Juan Linz sugiere que la democracia consiste en “la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de

---

<sup>89</sup> Para ahondar puede consultarse SARTORI, Giovanni. *Videopolítica. Medios, Información y Democracia de Sondeo*. Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2003. pp.23-30.

<sup>90</sup> Véase COLLIER, D. & Levitsky, S. “Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics*. Vol. 49. No. 3. 1997. pp. 430-451.

libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas.”<sup>91</sup> Por su parte, el padre del pluralismo moderno, Robert A. Dahl, en uno de los trabajos de mayor influencia en la materia, propone que un gobierno democrático es aquel que “se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.” Para que esta aptitud sea posible, dice Dahl, todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, así como la oportunidad de 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato, independientemente del contenido u origen de dichas preferencias. Dahl plantea que, si estas tres condiciones fundamentales para la existencia de la democracia han de darse entre el gran número de ciudadanos que conforman los Estados actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las siguientes cláusulas: libertad de asociación, de expresión y de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales; e instituciones que garanticen que la política

---

<sup>91</sup> LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial Mexicana. México, 1993. p. 17.

del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.<sup>92</sup>

Los trabajos de Linz y Dahl definen a la democracia atendiendo principalmente a criterios de participación política. No obstante, es necesario tener en cuenta que ambos académicos tenían en mente a democracias que la literatura actual consideraría en general como *consolidadas o más democráticas que otras*, como son los casos de la estadounidense, inglesa y francesa. En este sentido, y según otra muy importante vertiente de la literatura sobre el tema, un gran número de países durante los últimos veinte años han experimentado un proceso de *transición a la democracia*, sugiriendo al mismo tiempo que si se atendiera exclusivamente a los criterios establecidos por autores como Linz y Dahl, la mayoría de los estados del planeta aparecerían como democracias perfectamente consolidadas, aun en el caso de las naciones latinoamericanas y las de la Europa del este. Así, desde este enfoque analítico, Juan J. Linz y Alfred Stepan señalan que las transiciones a la democracia se encuentran completas cuando es alcanzado un acuerdo total sobre los procedimientos políticos para alcanzar un régimen electo, cuando uno llega al poder como resultado directo del voto libre y popular, cuando *de facto* este gobierno tiene la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial generados por la nueva democracia comparten y ejercen el poder de acuerdo a lo establecido en el orden jurídico vigente.<sup>93</sup> Así, la

---

<sup>92</sup> DAHL, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Red Editorial Iberoamericana. 1993. pp. 13-15.

<sup>93</sup> Véase LINZ, Juan J. & Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.

democracia, en tanto forma de gobierno, bien puede incluir aspectos de relaciones sociales, igualdad de oportunidades, división de poderes, Estado de Derecho, rendición de cuentas, y otros atributos afines. La literatura académica reciente aborda estas cuestiones al momento de evaluar una democracia, y reconoce que aunque una parte importante de las naciones del orbe poseen los atributos señalados por Dahl y Linz, también carecen de otros atributos sustantivos, la mayoría de ellos asociados a la dimensión liberal de la democracia. En ese sentido, autores como Guillermo O'Donnell proponen analizar el complejo institucional del Estado en su conjunto, a efecto de medir el grado de aplicabilidad de la democracia en países con democracias no consolidadas, ya que en la mayoría de estas naciones perviven los patrones de los anteriores regímenes autoritarios.<sup>94</sup> En el mismo tenor, Fareed Zakaria ha desarrollado la idea de la existencia de *democracias no liberales*, en donde "regímenes elegidos democráticamente que con frecuencia han sido reelegidos o reafirmados mediante referendos, ignoran sistemáticamente los límites constitucionales de su poder y privan a sus ciudadanos de derechos y libertades básicos".<sup>95</sup> Al igual que en la búsqueda de una definición básica de democracia, existe hoy en día un intenso y extenso debate sobre las transiciones a la democracia, las condiciones bajo las cuales puede decirse que ellas han sido finalmente completadas.<sup>96</sup> Es importante destacar que lo que

---

<sup>94</sup> Véase O'DONNELL, Guillermo. "Otra institucionalización". en *La Política*. No. 2. 1996.

<sup>95</sup> ZAKARIA, Fareed. "El surgimiento de las democracias no liberales", en *Magazine, Foreign Affaire*, textos de Política Exterior. 1998. p. 119.

<sup>96</sup> Véase CAROTHERS, T. "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 1. 2002. pp. 5-21.



subyace a ese debate es, otra vez, una falta de consenso acerca de una definición básica de democracia.

Académicos como Ludolfo Paramio sugieren que la desconfianza en las instituciones democráticas puede ser atribuida a los siguientes factores:

“La trivialización de la información política a causa de su tratamiento como entretenimiento en los medios audiovisuales, el final de la guerra fría y la desaparición de las alternativas de corte totalitario a la democracia liberal, y el auge de un ciudadano crítico, mejor educado y más informado -frente al tradicional votante identificado y cautivo-, que decide racionalmente su voto en función de los resultados de los gobiernos y percibe claramente las insuficiencias de las instituciones representativas”.<sup>97</sup>

La crisis de gobernabilidad por las que las democracias liberales atraviesan puede atribuirse a tres factores generales: 1) la incapacidad del Estado para cumplir las funciones que por antonomasia tiene asignadas; 2) la existencia de democracias no liberales en donde el caudillismo y el clientelismo son los mecanismos utilizados para la toma de decisiones públicas, y; 3) la inseguridad económica ocasionada por las reformas estructurales que los estados llevaron a cabo a los sistemas administrativo, económico y social durante las décadas de los ochenta y noventa.

La inseguridad económica a la cual los ciudadanos en una democracia se encuentran sometidos puede explicarse por los efectos de las reformas estructurales llevadas a cabo al interior de los aparatos económico, político, social y administrativo del Estado. Ahora bien, existe un consenso alrededor del mundo sobre los beneficios de dichas reformas. Sin embargo, su

---

<sup>97</sup> PARAMIO, Ludolfo. “Reforma del Estado y desconfianza política”, en *Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. N°. 24. Caracas, 2002.

recolección no se dará de la noche a la mañana, por lo que se hace necesario establecer canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad sobre los beneficios potenciales de la reforma y de las acciones que se realizan día a día para consolidar el régimen democrático establecido.

Para lograr la confianza en las acciones de gobierno, la literatura académica sugiere que la comunicación social juegue un rol importante, ya que el gobierno al presentar a la ciudadanía información verídica sobre sus acciones, establece un mecanismo que favorece el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. Ahora bien, la gobernabilidad y la confianza en el gobierno no se logran presentando información viciada, aislada o incompleta. Existen varios tipos de políticas encargadas de corregir estas deficiencias, la mejor opción depende del contexto y el momento de su implementación.

### **I.3 Medios de comunicación**

#### **I.3.1 Los medios de comunicación. Su definición**

El tema de estudio que queremos analizar, son las relaciones entre los medios de comunicación y la administración pública. Por lo tanto, la temática que interesa desarrollar son las relaciones e influencias de los medios en diferentes ámbitos.

Si entendemos la política como la movilización de voluntades ajenas, este proceso requiere dos elementos básicos: comunicación y seguimiento. El mayor pluralismo de emisores y el crecimiento del volumen de receptores, (ciudadanos) conduce a dar más importancia a los canales más generales de comunicación.

Las ambigüedades semánticas antaño, dice Daniel Czitrom, asociadas con la palabra comunicación ahora, parecen haberse reagrupado alrededor de este tema cada vez más opaco, *los medios*. Gran parte de lo que se ha hablado de los medios de comunicación, adolece de vaguedad, de falta de claridad y de una mezcolanza de definiciones. Los diversos significados evocados por el *término medios* representan un legado lingüístico de los elementos contradictorios incrustados en la historia de todos los medios modernos de comunicación.<sup>98</sup> Y agrega que si queremos encontrar la teoría americana más radical y elaborada de los medios de comunicación, debemos dirigir la mirada hacia el trabajo de los canadienses Harold Adams Innis y Marshall McLuhan, representantes de dos facciones de un movimiento de especulación que establece a las características formales de los medios de comunicación como el principal móvil detrás del proceso histórico, las organizaciones sociales y la percepción sensorial cambiante.<sup>99</sup>

McLuhan ha escrito que todos los medios de comunicación son una reconstrucción, un modelo de alguna capacidad biológica acelerada más allá de la capacidad humana de llevarla a cabo: la rueda es una extensión del pie, el libro es una extensión del ojo, la ropa una extensión de la piel y el sistema de circuitos electrónicos es una extensión de nuestro sistema nervioso central. Cada medio es llevado al pináculo de la fuerza voraginosa, con el poder de

---

<sup>98</sup> CZITROM, Daniel J. "De Morse a McLuhan". en *Los Medios de Comunicación*. Publigráficos. México, 1995. pp. 210 y 211.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 274.

hipnotizarnos. Cuando los medios actúan juntos pueden cambiar tanto nuestra conciencia como para crear nuevos universos de significado psíquico.<sup>100</sup>

La calidad de los medios de comunicación, el tipo de los mensajes transmitidos y la frecuencia de los mismos, son determinantes para la formación de las actitudes de la opinión pública. Para MacLuhan lo importante no es el contenido del mensaje, sino la manera en que éste es transmitido. En un sentido más amplio, significa que el modo de transmisión de una cultura influye sobre ésta y la caracteriza. En otras palabras, implica que los medios de comunicación lejos de ser perfectamente neutrales, determinan las formas de pensar, de actuar y de sentir de la sociedad.

La escuela funcionalista, si bien renovó muy poco el estudio de las funciones de conversión política, bastante estudiada por el análisis sistémico, aportó, sin embargo, una notable contribución al estudio de las funciones de mantenimiento y de adaptación del sistema político, sobre todo como factor básico de legitimación. Para mantenerse un sistema social, debe formar a su personal y suministrar los papeles sociales que lo componen. Debe inculcar los valores, las actitudes y las orientaciones que les permitirán "jugar" su papel político.

Leo Bogart había subrayado la creciente uniformidad de las sociedades industrializadas: la expansión de la televisión, de las sociedades industriales y de una cultura "media", le parecían que conjugaban sus esfuerzos para hacer desaparecer las culturas "particulares".

---

<sup>100</sup> MCLUHAN, Marshall y Powers, B.R. *La Aldea global*. Gedisa. España, 1996. p. 94.

A veces se ha cometido el error de equiparar los medios de comunicación y el fenómeno de la comunicación. Esto es un error, porque el fenómeno de la comunicación ha existido siempre y los medios masivos de comunicación son algo modernos, que nacen con la burguesía. En efecto -como resalta Jesús Timoteo Álvarez-, en el mundo antiguo ya había una política propagandística y de comunicación oficial.

La relación entre medios y sociedad es el fundamento sobre el que se basan las teorías sobre la prensa, construidas después por Siebert y Peterson. Estos autores demuestran que ya en el mundo antiguo existía esa relación. Se fijan en las creencias y presupuestos básicos que sostienen a la sociedad: naturaleza del hombre, de la sociedad, del Estado; las relaciones entre éstos. Se trata de cuestiones que han existido siempre.

La comunicación, por lo tanto, es algo íntimamente ligado al fenómeno político y existe previamente a los medios de comunicación. Lo que hacen los medios es potenciarlo y dirigirlo, pero no crearlo radicalmente. Resulta, por ello, muy coherente, que no sean pocos, ni poco importantes los autores que, al acercarse a estudiar el fenómeno de la integración política, hayan elaborado sus teorías basándose en la comunicación.

Se mantiene la necesidad de establecer el derecho a la comunicación como derecho privado del individuo, tanto en su proceso de comunicación interpersonal, grupal y de masas. El sujeto puede constituirse en emisor e interactuar junto a los tradicionales medios de comunicación de masas.

Por ejemplo, el Internet convierte al receptor en sujeto activo al facultar la creación de mensajes en el ámbito universal. La red convierte al público masivo en actor con la capacidad de reaccionar por encima de los espacios territoriales, a través de un anonimato facultativo con la simulación de identidad (grupos de discusión) o reafirmando su personalidad (bien tras la opinión personal de un mensaje), el conocimiento de un hecho (valor informativo) o mostrando su yo social, página web (sentido meritocrático).

### **I.3.2 Función de los medios**

Los medios de comunicación funcionan como un poderoso aparato educativo, no en el limitado sentido de suministro de conocimientos y de información, sino la orientación y formación hacia una forma de vida: al transmitir en suma, una ideología, educar para la creación y mantener el tipo de hombre necesario para la estructura dominante.

Lejos quedaron los tiempos en que podía pensarse que los medios eran promotores de la educación cívica, los valores nacionales, la tolerancia y la pluralidad. Había llegado a suponerse que en la exposición a los medios, los miembros de una sociedad se instruyen, se desarrollan, se comparan civilizadamente entre sí mismos. Pero sucede que nuestros medios, hoy en día, son malos educadores y peores propagadores de cultura o valores políticos.

Dominados por la autocomplacencia, sus operadores ni siquiera advierten con claridad cuándo sirven a unos intereses o a otros. Determinados por la inercia propia de una comunicación de masas que nunca interrumpe su verborreico

flujo de mensajes, a los medios les preocupa decir cosas, no tanto para qué o cómo las dicen.<sup>101</sup>

“Todos los aparatos humanos y tecnológicos controlados por los líderes se emplean para obtener el máximo de apoyo popular y la máxima eficiencia. El esfuerzo es continuo, coherente y eficaz. Naturalmente hay otros flujos importantes: verticalmente (desde la base hasta el vértice) bajo la forma de informaciones y críticas moderadas y, horizontalmente, entre la élite y los centros de decisión en la forma típica de todos los sistemas burocráticos complejos. Pero el flujo dominante es el descendente”.<sup>102</sup>

Para Serrano: los medios de comunicación masiva cumplen una función insustituible en el desarrollo de las libertades públicas y la de los profesionales de la comunicación, debe ser protegida en beneficio de la comunidad; pero para ello no hay que aceptar el falso prejuicio de que la única actividad profesional no mediada por intereses y condicionantes institucionales sea precisamente la profesión de los mediadores.

La defensa de la libertad de opinión y de difusión, y la interpretación correcta de los efectos de los medios de comunicación masiva sobre el cambio social, están viciadas en su origen por algunos mitos profesionales, tan falsos como innecesarios.

El primero es el mito de la representatividad. Por el hecho de que una audiencia de determinadas características sociológicas o políticas utilice un medio concreto más o menos habitualmente, a veces se afirma que dicho medio representa la opinión, los intereses de esa audiencia. Sin embargo, es una verdad de Perogrullo que los relatos de los medios de comunicación

---

<sup>101</sup> TREJO Delarbre, Raúl. *Volver a los Medios, de la Crítica a la Ética*. Cal y Arena. México, 1997. p. 24.

<sup>102</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido*. Alianza. Madrid, 1992. p. 182.

representen los puntos de vista de quienes los producen, es decir, de los emisores aceptados por el medio.

En la práctica, tales emisores son mayoritariamente periodistas profesionales, aunque no profesionistas, y muy minoritariamente otros agentes sociales, individuales o colectivos. Sin duda ocurrirá con frecuencia que los emisores concuerden en su visión de las cosas con las opiniones más compartidas entre sus audiencias. Pero esta coincidencia es un fenómeno de empatía y no el resultado de una constatación objetiva y validada de los estados de opinión. La presunción de que el medio representa a sus audiencias es siempre falible.

El segundo mito es el del universalismo. Por el hecho de que los medios de comunicación se ocupen de temas de interés general, a veces se pretende que su práctica sólo esté condicionada por intereses generales. Si fuese cierto que los medios carecen de intereses particulares, serían entidades fuera del espacio y del tiempo sociales y, por lo tanto, perfectamente inútiles.

Umberto Eco señala que la función de los medios de comunicación es, sin duda, la de controlar y criticar a los tres poderes tradicionales (junto con el poder económico y el que representan partidos y sindicatos), y puede hacerlo, en un país libre, porque su crítica no tiene funciones represivas: los medios de masa sólo pueden influir en la vida política creando opinión.<sup>103</sup>

Los poderes tradicionales en cambio no pueden controlar y criticar a los medios de comunicación, como no sea a través de los mismos medios. De otro modo cualquier acto en contra de los medios se convierte en sanción ejecutiva,

---

<sup>103</sup> La literatura académica tiene diferentes posturas acerca del papel de los medios de comunicación.



legislativa, o judicial; lo cual puede suceder sólo si los medios de comunicación delinquen, o parecen configurar situaciones de desequilibrio político e institucional.

Pero como los medios de comunicación no pueden estar exentos de críticas, es garantía de salud para un país democrático que la prensa pueda cuestionarse a sí misma.<sup>104</sup>

### **I.3.3 Influencia de los medios**

El efecto más importante de los *mass media*:<sup>105</sup> es su capacidad de estructurar y organizar nuestro propio mundo. Cohen (1963) observó que la prensa puede tener escaso éxito cuando intenta hacernos pensar, pero es extraordinariamente eficaz a la hora de promover nuestra opinión. Esta capacidad de los *mass media*, de saber estructurar los conocimientos de la audiencia y de saber cambiarlos, ha sido definida como la función de comunicación de masas que establece la *agenda-setting*.<sup>106</sup>

*Agenda setting*: su nombre metafórico proviene de la noción de que los *mass media* son capaces de transferir la relevancia de una noticia en su agenda a la de la sociedad.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> ECO, Humberto. *Cinco escritos morales*, escrito sobre la Prensa. Lumen. España, 1998. pp. 63-64.

<sup>105</sup> *Mass media* se define como el conjunto de los medios de comunicación.

<sup>106</sup> La teoría de la agenda *setting* plantea que los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y se discute, así como su importancia, su orden y la manera de transmitirlos. Un ejemplo práctico de esto lo constituyen los noticieros y el tema del terrorismo: en casi todas las emisiones de éstos se hace mención de este tema, independientemente de si es o no noticia ese día.

<sup>107</sup> Véase BRYANT, Jennings y Zillmann, Dolf. *Los Efectos de los Medios de Comunicación*. Editorial Paidós. España, 1996. pp.16 y 17.

Este concepto nace en la segunda parte del siglo XX como efecto de lo observado durante las décadas de la guerra y las siguientes; también es conocido como la agenda de información.

Los científicos nombran lo que los técnicos en propaganda ya dominaban. En un sistema social se pueden construir formas de información para dirigir el comportamiento y la percepción en el sentido de ciertos intereses. Los medios de información colectiva ordenan por lo menos la percepción al dictar cuáles son los asuntos que deben ser tomados como los más importantes. Y no sólo eso, sino que además proponen o temas que deben escenificarse en el ámbito público y privado sobre esos tópicos.

La gente escucha, lee, e incluso, aprende de gestos, énfasis y actuación dramática sobre los temas de la agenda del sistema de información mediático. Y sucede que imita en consecuencia, formas verbales, juicios, énfasis, puntos de vista, inclusive la manera de actuar verbalmente. Todo ello lo aprende en el tiempo que dedica a los medios.

El efecto mimético de la agenda es innegable. Lo que queda es ubicarla en su contexto. Lo que sea, es parte de un sistema de información que la dicta. Los grandes sistemas de información han hecho uso de los medios más eficientes a su alcance a lo largo de la historia para garantizar su sobrevivencia y sobre todo su reproducción.

Hoy no es la excepción, los llamados medios son instrumentos de los sistemas meme que buscan su replicación. El punto es que lo hacen en diversos niveles, desde el gesto del locutor, hasta la matriz ideológica que está detrás de lo que

dice, incluso más allá de su percepción consciente. Y este espacio de diversidades actualizadas en una misma actuación es lo que hace del comportamiento de los medios un objeto privilegiado de estudio en el ámbito de la visión Memética.

El asunto de la agenda de información es clave. Al mirar unos temas no se miran otros. Al mirar los temas mirados de cierta manera no se miran de otras maneras. Y además está el juego temporal de la jerarquía de temas. Lo que hoy es importante puede no serlo mañana para la agenda, aunque lo siga siendo para el sistema social en algún sentido.

La primera característica de la agenda es su visibilidad, se encuentra en la cartelera de lo que está enfocado para ser visto y conversar, proponer además los elementos de esa mirada y esa conversación, como un guionista que proporciona los diálogos a los personajes.

La segunda característica elemental de la agenda es su enfoque, los asuntos entran y salen, y con ello quedan marcados como importantes o no tanto. Por último, la tercera característica es su actualidad, la agenda juega con el tiempo y los temas, sólo lo actual es relevante, y lo cambia para convertirse en forma de la novedad que atrae y se puede vender. La agenda se mueve en una dimensión de la información que tiene su propia lógica, se justifica a sí misma con la cualidad de la noticia, pero toda ella está construida por otra lógica que es la del sistema de información que desea sobrevivir, no le interesa informar, sólo ganar adeptos y replicarse.

La agenda de información pone en contacto lo diverso y lo distante con lo cercano y lo semejante. La agenda de los medios tiene un efecto empresarial, garantiza que la empresa de medios tenga público consumidor hoy, mañana y siempre. Un efecto sistémico, reproduce los elementos de uno o varios sistemas de información en una ecología social dada. Y tiene un efecto ecológico, se configura como sistema de comunicación más allá de su intención y objetivos primarios, conecta a los distintos sistemas de información sin proponérselo.

En este sentido la agenda puede evolucionar, puede enfatizar más componentes del sistema de información estable implícito en su aparente cambio cotidiano de novedad, puede configurarse con mayor claridad como promotora de los sistemas de comunicación, con mayor participación de sus públicos receptores y sus voluntaria o involuntarias fuentes de información. Las agendas son una forma de la producción empresarial periodística, pero pueden convertirse en agentes poderosos para promoción de cultura, de información y comunicación.

#### **I.3.4 Los medios y la política**

Lazarsfeld, Merton y Mapper (1948) sugieren que el monopolio de la propaganda que practican los gobiernos totalitarios y esa especie de monopolio inconsciente con el que en las democracias se favorece a ciertos valores culturales, constituyen en sí mismos procedimientos persuasivos muy eficaces. El monopolio de la propaganda refuerza continuamente las actitudes que protege, a la vez que dificulta el nacimiento y difusión de las ideas contrarias.

En este sentido se afirma que "los medios de comunicación modernos han venido a añadir a las antiguas complejidades, al menos una doble y nueva problemática: todo utilizador de los medios de comunicación es en nuestros días un emisor privilegiado, y todo mensaje difundido por los medios de comunicación tiene -se quiera o no- un efecto de propaganda.

El riesgo de realizar, aunque sea de manera involuntaria, la manipulación o la persuasión oculta es inherente a toda utilización contemporánea de la comunicación mediatizada (no respondiendo, por lo tanto, a la reciprocidad simultánea del diálogo interpersonal)".<sup>108</sup>

Los estudios de Lazarsfeld realizados en los años 40 sobre las elecciones presidenciales norteamericanas, permanecen como el prototipo sobre el cual se ha edificado la investigación de la influencia de los medios de comunicación sobre los electores. La conclusión más célebre de estos trabajos concierne a la determinación social de la decisión electoral: la existencia de una homogeneidad de grupo social en la intención de voto y la formulación de la "hipótesis del refuerzo", los medios de comunicación no cambian la opinión, sólo la refuerzan.

El resultado más importante del grupo de Lazarsfeld afirma que el efecto de los medios de comunicación sobre el cambio de opinión está limitado por el mecanismo de protección de la percepción selectiva. Esta ley permaneció durante mucho tiempo sin su complementaria: cuantas menos posibilidades

---

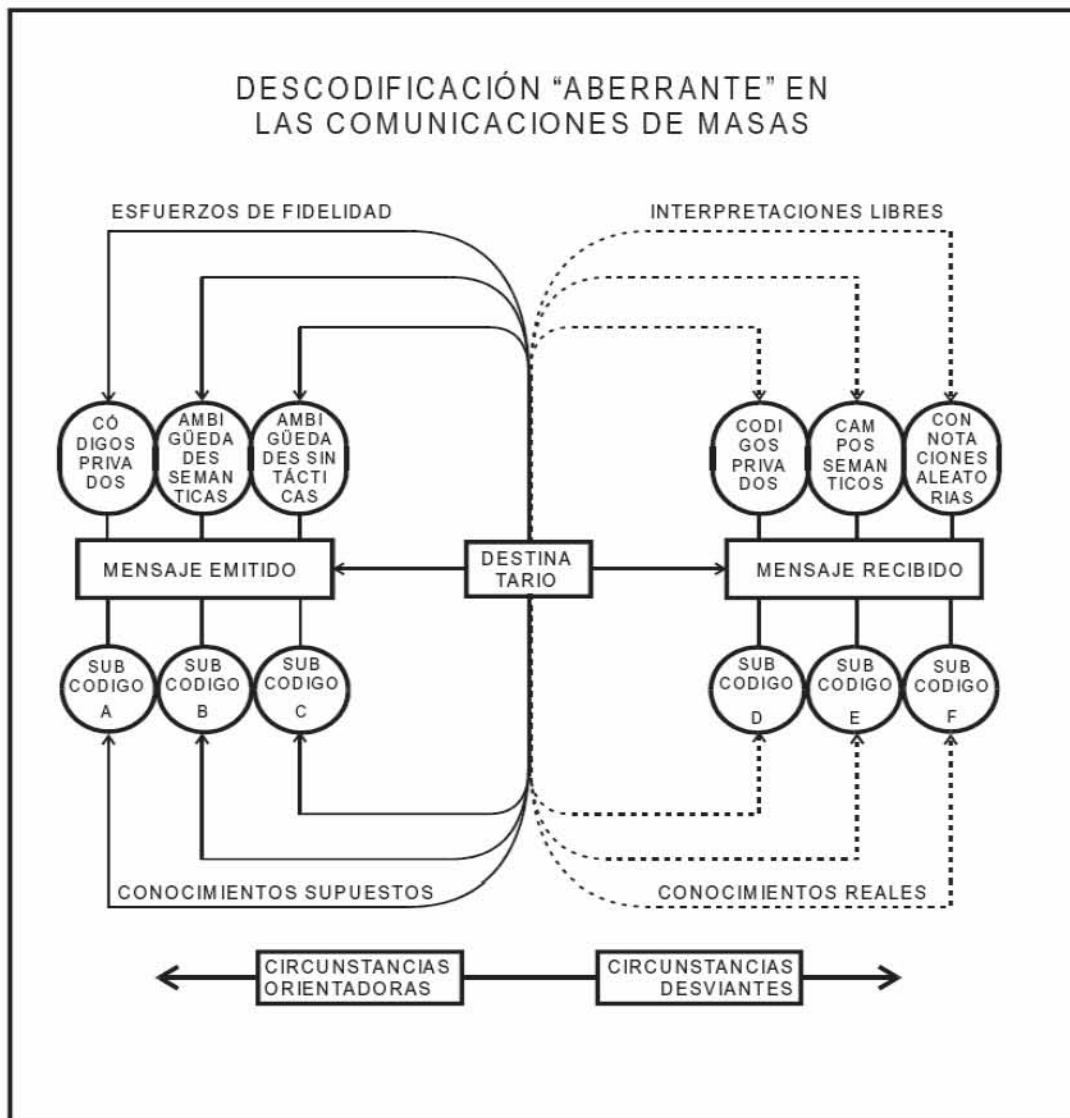
<sup>108</sup> Véase PASQUALI, Antonio. *Comprender la comunicación*. Monte Ávila. Caracas, 1985.

tenga la percepción selectiva, mayor será el efecto de los medios de comunicación sobre la opinión.

Los medios de comunicación, más que provocar conversiones y cambios, para Lazarsfeld, Berelson y McPhee (1954), lo que hacen es cristalizar y reforzar las ideas preexistentes. Los medios de comunicación apenas intervienen en la decisión electoral, su influencia es mínima y en todo caso, los cambios en la decisión de voto se equilibran entre sí.

Esta influencia de los medios de comunicación de manera directa o indirecta, según Katz y Lazarsfeld (1955), se ejerce en un modelo llamado *Two-step flow of communication* -el flujo de la comunicación en dos niveles-. Según este modelo existen algunas personas que están más "expuestas" a las influencias de los medios de comunicación, las cuales, una vez filtradas y seleccionadas las noticias, las transmiten cara a cara al grupo.

Estas personas son los llamados "líderes de opinión". Representan el enlace obligatorio entre los medios de comunicación y el conjunto de sus audiencias. Dicha premisa había sido esbozada por Lazarsfeld y su grupo en *The People's Choice*, al comprobar que existen individuos que ejercen su influencia personal sobre otros y que los votantes se ajustaban en su decisión al ambiente social más que a los medios de comunicación.



\* Extraído de ECO, Umberto, *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*, Lumen, Barcelona, 1974.

El supuesto admitido anteriormente en todos los estudios sobre influencia de los medios de comunicación, de que las opiniones son fruto de la élite social y se retransmiten hacia abajo a través de los distintos estratos sociales, quedaba destruida a la vez que se demostraba la existencia de un liderazgo horizontal de la opinión.

El líder de opinión es producto de la estructura de la red de comunicaciones del grupo, ya que interpreta y transmite los mensajes de los medios de comunicación hacia el grupo; éste podría asemejarse al "*gatekeeper*" descrito por Kurt Lewin que realizaría la tarea de enlace entre los sistemas de comunicación intergrupales y el mundo exterior.

Joseph T. Mapper (1960) en su estudio clásico sobre los efectos en las comunicaciones de masas, afirma que "las comunicaciones de masas de tipo persuasivo tienden en general más a reforzar las opiniones existentes en el público que a cambiar tales opiniones". El hecho de que las comunicaciones de masas de tipo persuasivo actúen con más frecuencia como agentes de refuerzo que de conversión, parece deberse, al menos en parte, a la mediación de ciertos factores y condiciones ajenas a la comunicación:

- a) Predisposiciones y procesos derivados de exposición, percepción y retención selectivas.
- b) Grupos y normas del grupo al que pertenecen los miembros del público.
- c) Difusión interpersonal del contenido de la comunicación.
- d) Liderazgo de opinión.

La importancia asignada hoy a los medios es tal que cada vez se incrementa la tendencia a otorgarles el papel de institución hegemónica en el proceso de ideologización. Al respecto, Enrique Guinsberg cita a Javier Esteinou quien sostiene que "en la actualidad los medios de difusión de masas se han



convertido en un vértice histórico del conjunto heterogéneo de aparatos ideológicos dominantes del Estado capitalista o de la sociedad civil".<sup>109</sup>

Los medios de comunicación como nunca antes, se encuentran involucrados no sólo en la exposición, sino ahora también en el atemperamiento, o el empeoramiento, de los asuntos públicos. Ya no son sólo testigos o escenarios. Son parte activa en la construcción de una agenda pública repleta de mitificaciones y confusiones.

McQuail expone que los medios de comunicación forman una institución en sí mismos, al desarrollar sus propias reglas y normas, que vinculan la institución a la sociedad y a otras instituciones sociales. La institución de los medios de comunicación, a su vez está regulada por la sociedad. Los medios de comunicación constituyen un recurso muy poderoso: medio de control, manipulación e innovación de la sociedad, que puede sustituir a la fuerza o a otros recursos.<sup>110</sup>

Incluso, McLuhan consideró tan importantes los medios para la transmisión de mensajes que llegó a afirmar que "el medio es el mensaje".<sup>111</sup>

Los medios de comunicación se han convertido en una fuente dominante de definiciones e imágenes de la realidad social para los individuos, pero también colectivamente para grupos y sociedades; expresan valores y juicios normativos inexplicablemente mezclados con las noticias y los entretenimientos.

---

<sup>109</sup> GUINSBERG, Enrique. *Control de los Medios Control del Hombre*. Editorial Pangea-UAM, Xochimilco. México, 1998. pp. 29-30.

<sup>110</sup> McQUAIL, Denis. *La Teoría de la Comunicación de Masas*. Editorial Paidós. México, 1997. pp. 21-22.

<sup>111</sup> MCLUHAN, Marshal y Power. *op. cit.* p. 23.

Las sociedades están estructuradas mediante diferencias de poder tanto entre clases económicas diferentes como en el interior de éstas últimas, y se caracterizan por conflictos y tensiones latentes cuando no activos. Estos conflictos se expresan en ideologías competitivas en lo que los medios de comunicación se hallan profundamente implicados en calidad de difusores y almacenes cuando no de fuentes originarias.

Sin embargo, las fuerzas históricamente operantes en las sociedades son más poderosas que los medios de comunicación o los efectos que estos puedan producir. Los medios de comunicación dependen esencialmente del ejercicio del poder por parte de otros, o a lo sumo son sus instrumentos. También son canales a través de los cuales se imprime dirección e ímpetu a los cambios sociales.<sup>112</sup>

Actor del mundo tecnológico, en esta mitología, -dice Armando Mattelart- el medio de comunicación se concibe como el factor dinamizador de la sociedad y dispone de una movilidad genuina. Implanta un concepto de revolución, la de las esperanzas crecientes (cuya procedencia se silencia) y lo sustituye a otro.<sup>113</sup> Se han analizado los diferentes enfoques teóricos que sobre los medios de comunicación están en el centro del debate. Para el objeto de esta investigación se define a los medios de comunicación como instrumentos técnicos capaces de reproducir la palabra escrita, las imágenes y voces para que el mensaje por ellos transmitido pueda llegar a miles de personas. Concebidos como herramientas para difundir información oportuna, confiable y

---

<sup>112</sup> McQUAIL, Denis. *op.cit.* pp. 21 y 22.

<sup>113</sup> MATTERLAT, Armando. *Comunicación Masiva y Revolución Socialista*. Editorial Diógenes. México, 1980. p. 22.

apegada a la realidad con el fin de que ésta sea utilizada para beneficio de la comunidad.

Desde esta perspectiva, los medios de comunicación -incluidas las nuevas tecnologías- deben ser conceptualizados como "herramientas informativas importantes para llevar a los ciudadanos información veraz, confiable, oportuna y neutral, que tienda a promover un flujo más abierto de información política entre las organizaciones gubernamentales, los partidos políticos y la sociedad mexicana, lo cual permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas".<sup>114</sup>

Nunca tanto como ahora necesitamos educar a través de los medios, conocer y convivir con ellos. Los medios han dejado de ser puras herramientas y están creando un nuevo modelo de sociedad, son por su rasgo comunicativo la revolución en marcha. Los medios definirán nuevas dimensiones, fortalecerán y se convertirán en los nuevos acomodadores sociales. Postular una democracia basada en los medios es insuficiente: hay que democratizar la comunicación. Solicitar el acceso de todos a todos los medios y educar con los medios.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Esta combinación de variables se aprecia claramente, en la Unión Europea, en la aplicación del principio de subsidiariedad a la comunicación.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. DESENVOLVIMIENTO HISTÓRICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO**

### **II.1. Consideraciones básicas sobre el papel de los medios masivos como actor estratégico en el desenvolvimiento de las instituciones**

La comunicación y los medios que se utilizan para darla a conocer constituyen un desafío estratégico para la gestión de las instituciones públicas y privadas. Por tal razón, en este apartado se hace un recorrido histórico sobre la influencia que los medios de comunicación han tenido en este proceso y en la formación de la opinión pública.

La comunicación constituye un desafío estratégico para la gestión de las instituciones públicas y privadas porque es un fenómeno complejo que incide en su organización y funcionamiento internos, así como en los referentes externos de sus públicos. Diferenciando sus ámbitos:

a) En el interno, la comunicación busca definir la identidad corporativa o personalidad de las instituciones, transmitiéndola a los distintos públicos con los que interactúa.<sup>116</sup> La identidad es muy importante en cuanto puede constituirse en discurso hacia adentro, definiendo identidades hacia fuera surgidas de la valoración de otras instituciones.

En su orientación como discurso, la comunicación interna estructura la ideología de las organizaciones impactando sus "modos de hacer" y la imagen intencional hacia dentro. La concepción global de la organización para alcanzar sus metas y objetivos depende hoy más que nunca de una buena

---

<sup>116</sup> Véase CAPRIOTTI, Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Ariel. Madrid, 1999.

comunicación. A la vez que define líneas generales de acción, la comunicación interna reformula activamente normas, valores y pautas de conducta que deben regir a los miembros de una organización.

En el ámbito directivo, los flujos de gestión dependen en buena medida de la comunicación interna. La preeminencia actual a la gestión descentralizada, toda vez que tiende a eliminar espacios de control supliéndolos por la rendición de cuentas, hace más emergente la necesidad de contar con mejores instrumentos de comunicación interna que permitan el desarrollo de actividades sin la consulta recurrente. Es muy importante internalizar los valores a desarrollar, los objetivos de la empresa, las necesidades apremiantes, los mejores medios de acuerdo a la misión, etcétera.<sup>117</sup>

b) En el externo la comunicación es estratégica en cuanto a que impacta a los públicos vinculados a la organización, la competencia entre las organizaciones y la imagen corporativa. La comunicación externa puede entenderse como el sistema de signos y representaciones que identifican a la institución hacia fuera.

La importancia de los públicos es relevante ya que refiere a sus rasgos estructurales, infraestructurales y característicos.<sup>118</sup> Es en ese espacio de los públicos donde los mensajes simbólicos son reales y la imagen es la realidad, siempre subjetivada y única a la vez.<sup>119</sup> La comunicación externa puede cambiar las percepciones del público sobre cierto producto u organización,

---

<sup>117</sup> Véase BARTOLI, Annie, *Comunicación y organización: La organización comunicante y la comunicación organizada*. Editorial Paidós. Barcelona, 1992.

<sup>118</sup> Véase CAPRIOTTI, Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Ariel. Madrid, 1999.

<sup>119</sup> Véase COSTA, Joan. *Imagen corporativa en el siglo XXI*. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2001.

modificando la condición de sus cualidades. Empero esta comunicación externa no basta para transformar creencias: son necesarias ciertas modificaciones objetivas, ciertas acciones que refuercen las creencias del público.

El análisis comunicacional externo de la competencia resulta estratégico en cuanto tiende a la identificación de los competidores, el reconocimiento de sus capacidades y estrategias. La organización no sólo define su estrategia a partir de sus propios intereses: reconoce capacidades, potencialidades y movimientos estratégicos de sus rivales. Anticipar e innovar continuamente es una fijación característica de las organizaciones de hoy día.

La imagen corporativa puede verse como notoriedad.<sup>120</sup> La imagen es el concepto que el público se forma de la organización a partir del reconocimiento de ciertas cualidades, existan realmente o no.<sup>121</sup> Casi siempre dinámica, la imagen es una estructura significativa en transformación. Define el qué, el cómo, el por qué de la organización. Si bien tiende a conservar su misión y visión, es muy receptiva a las preferencias cambiantes de sus clientes. A su vez, tiende a formar preferencias, muchas veces sin presentar concretamente sus cualidades. Ello en parte se explica por el traslado comunicacional del concepto imagen como hecho objetivo o fenómeno perceptible a la imagen como fenómeno subjetivo. El público subjetivamente se forma una imagen que sin ser la empresa en concreto, incide en su conducta.

---

<sup>120</sup> Para ahondar puede consultarse CAPRIOTTI, Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Ariel. Madrid. 1999.

<sup>121</sup> Véase VILLAFANE, Justo. *Imagen Positiva*. Editorial Pirámide. Madrid, 1993.

## II.2 Los medios de comunicación en México

### II.2.1 Las gacetas

Se le considera al libro impreso como el antecedente de la historia de los medios de comunicación modernos, toda una revolución aunque al principio sólo fuera un artificio técnico para reproducir el mismo o casi el mismo abanico de textos que antes se copiaban extensamente. Sólo en forma gradual llevó a un cambio de contenido con la edición de obras más seculares, prácticas y populares, especialmente de los panfletos y opúsculos, vernáculos, políticos y religiosos que desempeñaron un papel importante en la transformación del mundo medieval. Fue así como se produjo una revolución en la sociedad, de la que el libro forma parte inseparable.

Tuvieron que pasar 200 años luego de la invención de la imprenta para que a finales del siglo XVI y en el XVII, se pudiera distinguir un periódico típico de los folletos, panfletos y libros de noticias. Su principal precursor pareciera haber sido más la carta que el libro, esas cartas que circulan gracias al servicio postal, especialmente interesadas en la transmisión de noticias sobre acontecimientos importantes para el comercio internacional.<sup>122</sup>

Cuando los españoles llegaron a tierras americanas encontraron sistemas de comunicación muy importantes en aquellas civilizaciones precolombinas: la inca de Perú, la maya de Centroamérica y la azteca de México. Los conquistadores españoles sentían la necesidad de libros, sobre todo los misioneros para el adoctrinamiento, pero en las colonias, el control de la

---

<sup>122</sup> McQUAIL, Denis. *Introducción a la Teoría de Comunicación de Masas*. Editorial Paidós Comunicación. 2º Edición. México, 1997. p. 29.

imprensa fue muy rígido y la primera que llegó a México en 1536, enviada desde Sevilla, la solicitó el obispo, Juan de Zumárraga.

México fue el pionero en la publicación de gacetas, hojas volantes que manifestaron el quehacer periodístico y establecieron una periodicidad fija, hasta que en 1722 surge la *Gaceta de México y Noticias de Nueva España*, primera en aparecer en las colonias españolas, que además de publicar noticias religiosas, oficiales y relativas al comercio, también reprodujo informaciones sobre Europa tomadas de la *Gazeta de Madrid*.

Las gacetas literarias y los mercurios fueron el vehículo ideal del pensamiento ilustrado para llegar a la nueva sociedad americana que dio origen al periodismo criollo y emancipador que se encuentra en la *Gaceta Literaria de México*. Así, los primeros periódicos aparecieron de forma inconstante con una corta existencia, su poca difusión fue consecuencia del elevado analfabetismo y los altos precios. Esta situación se transformó durante las luchas de independencia. En esta etapa surgió el *Diario de México*, que se convirtió en el foro para el ideario liberal. Carlos María de Bustamante y Jacobo de Villaurrutia publicaron el primero de octubre de 1805 el primer número del periódico que siguió apareciendo hasta 1817.<sup>123</sup>

### **II.2.2 La Época Independiente**

En su exhaustiva investigación sobre los medios de comunicación en México, Karin Bohmann expone que luego de que Miguel Hidalgo y Costilla iniciara con el "grito" del 15 de septiembre de 1810 en Dolores, la lucha por la

---

<sup>123</sup> BOHMANN, Karin. *Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México*. Alianza Editorial. México, 1997. pp. 57-59.



independencia, fundó en Guadalajara, el 20 de diciembre de ese mismo año, *El Despertador Americano*. En contraposición, el gobierno editó entonces periódicos opositores a las publicaciones que luchaban por la independencia, por ejemplo la *Gazeta del Gobierno* contra el *Diario de México* o *El Telégrafo de Guadalajara* contra *El Despertador Americano*.

En estos momentos, tanto la Iglesia como el gobierno jugaron un papel importante ya que el primero de junio de 1812 se prohibió la lectura de los periódicos y la Iglesia amenazó, en el caso de contravención, con excomulgar a los infractores. Sin embargo, meses más tarde, se habría de aplicar también en México, la Constitución Política de la Monarquía Española, tras un decreto del departamento del Cádiz, en España. En ella se garantizaba la libertad de prensa, ello no le pareció oportuno al virrey ante el movimiento revolucionario.

En los dos meses siguientes surgió una gran cantidad de nuevas publicaciones, entre las cuales destacaba *El Pensador Mexicano*, de José Joaquín Fernández de Lizardi. En diciembre el virrey puso por decreto fuera de vigor la libertad de prensa de la Constitución y con ello la eliminó.

De entre las primeras acciones de Iturbide destacó la restricción de la libertad de prensa. Luego de finalizar el primer Imperio surgieron muchos periódicos que desaparecieron en poco tiempo. Éstos reflejaban las corrientes liberales y conservadoras de aquellos tiempos y podían difundir sus ideas sin censura.

Con la instalación, en 1851, de la primera línea de telégrafos entre Puebla y la capital, luego en Veracruz y Orizaba, y poco más tarde entre Veracruz y la ciudad de México, se dio un nuevo impulso al desarrollo de la prensa.

Con el gobierno de Maximiliano, se garantizó en principio la libertad de prensa, pero hubo severas limitaciones, como la prohibición de criticar a la familia real, al gobierno y a la Iglesia; llamar a la rebelión o propagar noticias falsas. Bajo su regencia surgió una serie de periódicos de oposición, entre otros *La Orquesta*, que aparecía dos veces a la semana y era liberal.<sup>124</sup>

María del Carmen Ruiz señala que en nuestra vida independiente la real vigencia de la libertad de expresión y sus diferentes variantes se reduce a cuatro meses, después del triunfo de la revolución de Ayutla, bajo la presidencia de Juan Álvarez, mientras que el control fue vigente tanto bajo *Ignacio Comonfort*, que llega a suspender a El Siglo XIX, órgano del partido liberal, como bajo Zuloaga y Miramón, que hacen desaparecer, “por orden superior”, todos los periódicos liberales de oposición.<sup>125</sup>

Durante la presidencia de Antonio López de Santa Anna se proclama el decreto de imprenta Lares que establece el estricto control de la prensa. En el período liberal puro, de agosto de 1855 a diciembre, con el presidente Juan Álvarez se decretaron vigentes varias leyes y reglamentos de imprenta, entre otros, el reglamento Lafragua de 1846 y la ley de Otero de 1848. De hecho se estableció la absoluta libertad de prensa. En la capital se publicaron, por lo menos, siete periódicos conservadores y seis liberales.

Con Comonfort se publicó el reglamento de imprenta que suscribió el ministro de Gobernación, José María Lafragua, a fines de diciembre de 1855, a través

---

<sup>124</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 60-62.

<sup>125</sup> MCGOWAN, Gerald L. *Prensa y Poder, 1854-1857*. El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos. México, 1978. pp. 3 y 4

del cual se estableció la relativa libertad de prensa. Sin embargo, el control que ejerce el reglamento Lafragua llega a ser tan estricto como el que había ejercido el decreto Lares. En julio de 1858, el gobierno conservador declara vigente el Lares y ordena la suspensión de todos los periódicos liberales que se publican en la capital, para establecer el absoluto control de la prensa.

Durante el mismo período de enero de 1857 a diciembre de 1860 y bajo la presidencia constitucional de Benito Juárez, primero en Guadalajara y luego en el puerto de Veracruz, se mantiene vigente el reglamento Lafragua y se establece la amplia libertad de prensa en todas las regiones que controlan los liberales. Llegan a publicarse hasta seis periódicos liberales en el puerto de Veracruz, uno de ellos en francés, y no se publicó ninguno conservador porque así lo quisieron. Entonces existió en el país una libertad de prensa teórica que se ejerció a distancia.

En 1861 se establece el control de los liberales sobre el país entero. Durante la presidencia constitucional de Benito Juárez se proclama un nuevo reglamento de imprenta suscrito por Francisco Zarco, que establece la alta libertad de prensa. Cinco periódicos conservadores y doce liberales se publican en la capital, mientras que en provincia se publican un sinnúmero de periódicos. Esta amplia libertad de prensa dura hasta el asesinato de Melchor Ocampo. Entonces, el gobierno liberal adopta medidas sumamente estrictas con la prensa conservadora.

De una manera general, sólo hubo libertad de prensa, real y plenamente, durante la presidencia del general Juan Álvarez. En el resto de la Reforma, se vio bastante maltratada.

En consecuencia la prensa tenía, en la mayoría de los casos, que opinar a favor del gobierno o guardar silencio y, a veces, desaparecer por orden superior. Había de esperar la caída de un gobierno, para que la prensa de oposición pudiese hablar libremente sobre los hechos de ese régimen.

A mayor seguridad del gobierno, mayor libertad de prensa; y a mayor inseguridad, menor libertad. En consecuencia, el grado de libertad de prensa indicó el grado de seguridad del gobierno. Al principio de una nueva administración la libertad de imprenta es generalmente mayor que al final.

En el régimen del general Antonio López de Santa Anna se procedió a silenciar toda oposición, fuera liberal o conservadora. Primero desaparecieron los periódicos más liberales y, luego, los conservadores demasiado tibios. Sólo subsistieron los órganos propios de la propaganda, que fueron *El Universal* y *el Diario Oficial del Gobierno de la República Mexicana*, así como en provincia varios periódicos oficiales autorizados. Todo lo demás, el régimen lo hizo callar o desaparecer. Hubo, pues, unanimidad de la prensa oficial.

*El Universal* había sido fundado por el español Rafael y Vilá, a fines de 1848, después de haberse separado de la imprenta de Ignacio Cumplido. Tenía la ambición de seguir la obra que Lucas Alamán había empezado con *El Tiempo*. Por tal razón, apoyó las ideas monárquicas, el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba como base del sistema político mexicano, y se le consideró como

fundador del partido conservador, por haber sido el primero en usar la expresión en el mencionado periódico.

Rafael, además de ser el editor de *El Universal*, impreso con gran calidad tipográfica, fue también su principal redactor, aunque el alma del periódico siguió siendo Lucas Alamán, hasta su muerte. Después de esta época, *El Universal*, bajo la inspiración de Manuel Diez de Bonilla, se volvió santa-annista y fue considerado como el portavoz oficial del régimen, por encima del propio *Diario Oficial*, que también salía de la misma imprenta.

Ambos fueron las voces autorizadas del régimen, y justificaron desde la venta de la Mesilla hasta los aspectos monárquicos y los rumores de guardia suiza para Su Alteza. Pero el pueblo, cansado de la propaganda, del engaño, el 15 de agosto de 1855, arrojó los tipos de imprenta a la calle, quemó los libros y no dejó nada de lo que había sido *El Universal*, el periódico conservador de mayor circulación e influencia.

Después de estas voces autorizadas, el diario que lo sustituyó en influencia y tradición fue *El Omnibus*, fundado en 1852 por Vicente Segura Argüelles, quien era su impresor y redactor, pero había caído en desgracia por haber expresado su descontento por la política de Santa Anna. En el campo liberal quedó únicamente *El Siglo XIX*, que sobrevivió dedicado a reproducir artículos ajenos y publicar escritos políticos, crónicas europeas, noticias breves y anuncios.

Fuera del alcance del régimen, el *Boletín Oficial del Ejército Restaurador de la Libertad*, fundado por Juan Álvarez, desempeñaba su cometido en Acapulco desde abril de 1854, en forma no periódica; *El Rayo Federal*, editado por

Ponciano Arriaga y Melchor Ocampo, se publicaba en Brownsville, Texas y *El Restaurador de la Libertad* nació el 28 de mayo de 1855, en Monterrey, después de la caída de esta ciudad en poder de Santiago Vidaurri. En Nueva York, *La Crónica*, y en Nueva Orleans, *La Abeja*, también tomaron posiciones favorables a los liberales.

### **II.2.3 El gobierno de Juan Álvarez**

Con la caída de Santa Anna, deja de aplicarse el decreto Lares, que se reemplaza por varias leyes, decretos y reglamentos de inspiración liberal. El reglamento Lafragua de 1846 declara que la libertad de imprenta es: "Una de las más preciosas prerrogativas" y señala, como su meta principal, el control de los abusos, tanto de la prensa, que puede provocar la anarquía, como el poder que puede, sin una prensa libre, deslizarse hacia la tiranía (preámbulo). Por lo tanto, afirma: "Ninguno puede ser molestado en sus opiniones" y se desecha todo concepto de censura o calificación previa (art. 3º), pero responsabiliza esencialmente a los autores y en forma secundaria a los impresores de sus obras (artículos 17º y 18º).

Identifica como delitos todos los atentados contra la religión, la forma de gobierno, la independencia nacional, la vida privada, la obediencia y el orden público, la moral y la decencia (artículos 4º a 16º). Pero el aspecto más original y más liberal, comprendido en el título VI del Reglamento, es la creación de un jurado para calificar los delitos de imprenta, y el otro jurado para sentenciar a los acusados.

En cuanto a la Ley Otero, de 1848, rectifica esencialmente el reglamento Lafragua, de 1846, y aclara los conceptos del delito contra la vida privada, la moral y la reputación. También especifica los diferentes tipos de la difamación, por los cuales se podía hasta suspender a un periódico, pena máxima que no se prescribe para los demás delitos.

Con estas leyes, y en este clima liberal, aparecen un sinnúmero de periódicos liberales, conciencias de la nación, y los periódicos conservadores logran, en unos cuantos meses, recobrar su estabilidad y desempeñar sus actividades según el plan determinado y para fines definidos.

Los periodistas de la época vieron los aspectos negativos de la prensa, también se dieron cuenta de que ésta, como los elegidos del pueblo, puede extraviarse y ser una arma peligrosa. Fácilmente puede caer en los abusos, exagerar, calumniar y mentir, promover intereses ajenos al bien del pueblo, adular o lisonjear al gobierno. A estos males buscaron una solución que también encontraron en la misma libertad de prensa. Una libertad absoluta para que ésta pudiese corregir sus propios errores, y que la crítica y el desprecio del público sean el mejor correctivo para los desmanes de escritores vanales y sin conciencia.

Exigen una ley, porque es inevitable que haya una, pero piden que sea justa, que consagre la más amplia e ilimitada libertad para que la prensa pueda desempeñar su papel democrático representativo y para que por sí misma pueda corregir sus propios errores. Todos la reclaman, los liberales, porque así se concreta la gran teoría del *laissez faire*; los conservadores, porque así

aseguran su supervivencia bajo un gobierno liberal. Y para concretar aún más sus deseos, los periodistas piden la garantía del jurado popular para los delitos de prensa.

*El Republicano* lleva el liberalismo al extremo de pedir que no sea una ley la que rijan el periodismo sino un código de reglas internas, una asociación de periodistas y un tribunal de honor, posición que merece tomarse en cuenta en toda discusión sobre la libertad de prensa. Por su parte, *El Herald* hace unas proposiciones mucho más novedosas: solicita que la ley consagre el principio de la accesibilidad de la prensa a todos para que puedan emitir su opinión, y puedan enterarse de la de los demás. En consecuencia pide que el gobierno desarrolle la educación para que cualquier persona pueda leer, escribir y entender; que otorgue un subsidio a los periódicos para que queden libres de influencias y que sean gratuitos, para que así puedan cumplir su misión ante la sociedad.<sup>126</sup>

#### **II.2.4 El gobierno de Benito Juárez**

Durante la presidencia del reformador Benito Juárez (1867-1872) la prensa mexicana disfrutó de grandes libertades, gracias a las Leyes de Reforma. Anteriormente el Estado mexicano subordinó a la prensa y sólo en unos cuantos momentos, muy breves, por cierto, le concedió libertad de expresión. Unos de ellos podrían ser los años de la invasión francesa. Si bien, el Imperio la suprimía, el gobierno de Benito Juárez la defendía y resaltaba: era su gran soporte y apoyo.

---

<sup>126</sup> Véase MCGOWAN, Gerald L. *op. cit.* pp. 1-133.



Juárez impulsó el sistema educativo y los periódicos pudieron aumentar paulatinamente el número de sus lectores. En los setenta surgieron los primeros periódicos obreros, *El Socialista* (1871-1888), *El Hijo del Trabajo* (1876-1886), *La Comuna* (1874-1875), y *La Huelga* (1875), los cuales pugnaron por una mejora en las condiciones sociales de la clase obrera, por la fundación de cooperativas y por la introducción de un seguro de jubilación. Estas publicaciones estaban muy marcadas por el ideario mutualista.

Como gobernante Juárez estuvo expuesto a la dura crítica de la prensa de la época, que nunca tuvo tanta libertad para ejercer como contrapoder. Encabezada por Zarco, “quizá el más grande editorialista de la prensa mexicana”, quienes ejercieron las libertades de prensa lo hicieron a plenitud... “fue la prensa periódica más libre, más abundante, más inteligente, más honda y apasionadamente preocupada de los problemas nacionales que haya tenido México en toda su historia. Juárez, cumpliendo con el imperio de la ley constitucional, respetó a la prensa, como nunca antes y después se hizo solamente en una “ocasión una gota de amargura al referirse a la persistencia y al tono agresivo de las censuras de la prensa capitalina, la acusó de no representar a la opinión nacional”.<sup>127</sup>

### **II.2.5 La prensa bajo el régimen porfirista**

En la primera fase de su período de gobierno, Porfirio Díaz -que asumió la presidencia el 23 de noviembre de 1876- fue tolerante con la prensa. Después de 1880, el gobierno, con sus primeros rasgos dictatoriales, aplicó estrictos

---

<sup>127</sup> *Idem.*

controles sobre la prensa. Porfirio Díaz, demasiado buen político para ignorar la eficacia del método, aumentó considerablemente las subvenciones a los periódicos oficiales y favoreció con empleos y canonjías a los escritores.

El gobierno subvencionó en la ciudad de México a 30 periódicos con unos 40,000 pesos mensuales y en provincia a otros 27 oficiales y a casi toda la prensa local. Esto llevó, según Ruiz Castañeda, a la "burocratización" de la prensa. A la vez, esta política con respecto a los periódicos hizo que entre 1883 y 1891 disminuyera la circulación de la prensa política y que el número de periódicos bajara de 300 a 200. En medio de este panorama creció en 1888 la prensa amarillista con títulos como *La Gasera*, *El Centavo Perdido*, *Al Jicote* y en Michoacán *Horrorosos Ejemplares*.

Durante el porfiriato no sólo se obligó a la prensa de oposición a callar por medio de la política de subvenciones, sino que también estaban en el orden del día las represiones directas como la clausura de las imprentas o la persecución de los periodistas. Entre las publicaciones reprimidas se encontraban *El Demócrata*, *El 93*, *La oposición* y en provincia, *El Libre Examen*, de Mérida. Se persiguió a los periodistas Juan Panadero de Guadalajara, Filomeno Mata, Diego Arenas Guzmán, Lucio Cabrera, Rafael Martínez y a los hermanos Flores Magón.

En esta época también surgieron varios periódicos nuevos, leales al gobierno. Entre ellos se encontraban, *La Prensa*, conservador, y *El Nacional*, católico, ambos fundados en 1880. Tres años más tarde se publicó otro periódico católico, *El Tiempo*. Éste desplazó rápidamente a *El Nacional*, y fue a la vez el

primer periódico que construyó un edificio propio. *La Prensa* y *El Tiempo* suspendieron su publicación al finalizar el porfiriato. Por último, con Díaz también cayó bajo control gubernamental *El Monitor Republicano*.

Destaca como importante revista semanal de carácter liberal *el Hijo del Ahuizote*, fundada en 1885, que apareció hasta su cierre por el gobierno en 1903 y adquirió fama por sus mordaces caricaturas y sátiras. Jesús y Ricardo Flores Magón se convirtieron en editores de esta revista.

El caricaturista político José Guadalupe Posada publicó en muchos periódicos sus grabados, entre los que se destacan: *El Jicote*, *El Fandango*, *El Combate* y en el folletín sensacionalista *Gaceta Callejera*. Con esta forma de crítica política, Posadas plasmó las relaciones sociales en el porfiriato.

En 1892 había 20 diarios en la ciudad de México, entre ellos, dos españoles, uno francés y uno estadounidense. En total Lepidus registra en el mismo año 669 diarios y revistas en todo el país.<sup>128</sup>

A fines de 1896, apareció *El Imparcial*, de Rafael Reyes Espíndola, periódico que inauguró la etapa del periodismo industrializado en México, bajo protección oficial. Se puede afirmar que hace cien años México asistía no sólo al nacimiento del periodismo industrial, sino también a la génesis del modelo de subordinación de la prensa, un modelo consolidado en las primeras décadas de los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910-1917 y que, a pesar de todos los cambios que se argumentaron, sobrevive con algunos de sus rasgos

---

<sup>128</sup> Véase LEPIDUS, Henry. “*The History of Mexican Journalism*”, en *The University of Missouri Bulletin*. Año 29. No. 4. Columbia, 1928.

esenciales, cien años después, como uno de los más dramáticos rezagos del proceso de modernización mexicana al arribar al nuevo siglo.

Por primera vez aparecieron anuncios de página completa de Singer, Ericcson, High Life, Palacio de Hierro, Cervecería Moctezuma, etcétera. Al lado publicó pequeños anuncios clasificados de manera similar a como hoy se estila. *El Imparcial* hizo además uso de las agencias internacionales de noticias *Associated Press* y *Reganon*, y tuvo corresponsales propios en el interior del país.

El poderoso apoyo del Estado a la prensa -que exigía como contrapartida un periodismo benévolo- constituye hasta nuestros días unas características esenciales de la prensa mexicana. Reyes Espíndola fundó más tarde *El Mundo* y *El Herald*, los cuales, sin embargo, no alcanzaron la importancia de *El Imparcial*.

Una de las revistas de oposición más importantes fue *Regeneración*, fundada en 1900, que circuló temporalmente en la clandestinidad y de la cual se tiraron hasta 30 000 ejemplares en 1906. *Regeneración* era el vocero del magonismo y del partido liberal. Por medio de ella se propagó, a principios de siglo, la resistencia contra la reelección de Porfirio Díaz, y se exigieron transformaciones sociales, como el desarrollo del sistema educativo, la jornada de ocho horas, etcétera.

En 1909 fueron fundados otros periódicos que se dirigían en contra de la reelección del dictador. Al diario *El Anti-Reeleccionista*, fundado por José Vasconcelos, Félix F. Palavicini y Moisés A. Sanz, le siguió -tras su cierre- *El*

*Constitucional*, de Rafael Martínez. *México Nuevo*, *El Partido Democrático* y otros periódicos contribuyeron con su labor al derrocamiento del dictador.

Ya para 1910, la situación de la prensa mostraba un cuadro que anticipaba los principales rasgos predominantes del modelo mexicano sobre la relación de los medios con el poder público para el resto del siglo que llega a su fin: un grupo de periódicos prósperos o razonablemente fértiles, adictos al régimen que compartían y, en ocasiones, se disputaban, las subvenciones oficiales. Un grupo de periódicos en trance de desaparición -y que finalmente se disolvieron en ese tiempo- por mantenerse al margen de los fondos de reptiles y por no contar con recursos para asumir la reconversión industrial de la época, como fue el caso de *El Monitor Republicano*, que había sobrevivido a varias décadas de luchas civiles, cuartelazos, revoluciones e invasiones extranjeras. Quedaba también un grupo de periodistas encarcelados o desterrados y algunos periódicos clandestinos que llegaron a tener peso en algunas regiones y grupos sociales, pese a las condiciones precarias en las que se producían y las circunstancias adversas en las que circulaban.

María del Carmen Ruiz Castañeda reseña que los talleres de este diario tuvieron las primeras rotativas y los primeros linotipos que llegaron a México. Surgió del financiamiento directo de la dictadura y operó con base en generosas subvenciones oficiales, que le permitieron llegar pronto a las tiradas tope de los periódicos mexicanos a lo largo del siglo XX.

### II.2.6 La prensa en el período revolucionario

En la primera fase de la Revolución se garantizó la libertad de prensa. Surgieron periódicos con ideología revolucionaria y a la vez todavía se toleraron aquellos contrarios a Madero. Inmediatamente después de la dictadura, se da uno de los pocos casos en el siglo en el que la prensa predominante se enfrenta radicalmente al gobierno constituido. A esa prensa, que no había enfrentado a la dictadura, le corresponde el dudoso mérito de haber creado el clima de linchamiento que enmarcó el derrocamiento y el homicidio de Francisco I. Madero.

A partir de la presidencia de Madero fueron creados órganos oficiales de los respectivos dirigentes revolucionarios. Así, a éste lo apoyaban el *Nueva Era*; a Huerta *El Imparcial*, *El País*, *La Nación*, leales al porfiriato; a Carranza *El Constitucionalista* y *El Demócrata*.<sup>129</sup>

*La Convención*, *El Monitor*, *La Opinión*, *El Radical* y *La Tierra y Justicia* simpatizaban con Villa y Zapata. A partir de 1913-1914 predominó en la prensa la tendencia a linearse con un partido determinado. Durante la presidencia de Carranza la prensa se subordinó a los objetivos revolucionarios. Los artículos que abordaban el tema relativo al gobierno de manera crítica fueron reprimidos y por un tiempo se prohibió la circulación de periódicos norteamericanos.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> TANTUS, Karma. "Comunicación y Democracia en México: una Introducción General". en *Razón y Palabra*. Num. 18. Mayo-julio, 2000.

<sup>130</sup> BOHMANN, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza Editorial-México, 1994. pp. 62-69.

### **II.2.7 La prensa en el período postrevolucionario**

Con *Excélsior* y *El Universal* surgió en México la gran prensa nacional, donde la transmisión de noticias gozaba de prioridad frente al comentario. A la vez se impuso la producción industrial de la prensa.

En la Constitución de 1917 se garantiza la libertad de prensa y de opinión. Venustiano Carranza, aplicó otra vez, después de la Revolución, sus propias medidas con respecto a estos derechos constitucionales. Hizo que aquellos periodistas que en su opinión no propagaban la "verdad absoluta" acerca de cuestiones políticas y militares fuesen transferidos obligatoriamente. Por lo general, los afectados desmentían de inmediato sus informes.

Los años veinte son la fase de transición, se sustituye a los caudillos de la Revolución por un sistema político de instituciones. La transformación política se consolida con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. En esta fase postrevolucionaria, se considera que Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, tuvieron un amplio respeto a la libertad de prensa, aunque durante sus gestiones algunos periódicos fueron censurados o clausurados.

Al interior de la república se establecieron algunos diarios de tradición y prestigio, como *El Siglo de Torreón* y ya en 1919, *El Porvenir en Monterrey*. A instancias del entonces secretario de Gobernación, Calles, en 1922 se fundó el primer sindicato de los redactores de prensa, el cual existe hasta nuestros días.

Los periódicos más representativos que se fundaron en este período y aún circulan en la actualidad:<sup>131</sup>

a) *El Universal*

En 1916 aparece *El Universal* fundado por Félix F. Palavicini. Es el diario más antiguo de los que se publican actualmente en la ciudad de México. Como su fundador fue miembro del constituyente en 1917, inicialmente el periódico se dedicó a estudiar los principios de la Constitución. Pero al comenzar la guerra mundial, tomó partido por los aliados. Su interés en esta guerra se explica, en parte, porque en el consejo de administración del periódico se encontraba un ciudadano francés, un inglés, un español y un belga. Al margen del acta de constitución y cuatro años después de ella, se registra el testimonio de la escritura otorgada el 20 de noviembre de 1919, en el cual consta que el señor Félix F. Palavicini es presidente del Consejo de Administración.

*El Universal* tuvo un primer momento importante al erigirse en vocero de los aliados durante la primera guerra mundial. Un grupo de extranjeros financió la sociedad anónima. La embajada norteamericana en México velaba por su situación económica. Además en lo interno, a través de su fundador, defendió las tesis carrancistas. Cuando el periódico fue adquirido por la familia Lanz Duret, se mantuvo en buenas condiciones económicas hasta el sexenio alemanista, al que apoyó. Posteriormente sufrió una etapa de decadencia económica que terminó a finales de los ochenta, con la inauguración de maquinaria e instalaciones nuevas. Todo parece indicar que este periódico que

---

<sup>131</sup> *Ibid.* pp. 70 y 71.



se propone presentar "la noticia vista de izquierda a derecha", según reza su nuevo lema, y acaba de entrar en una nueva fase de su historia.<sup>132</sup>

En abril de 1970, pasó a manos de Juan Francisco Ealy Ortiz. Él es hoy director del periódico y a la vez presidente del consejo de administración. Desde 1964, a la empresa le otorgaron repetidamente créditos de Nacional Financiera, Somex y Banamex. La consecuente dependencia económica derivada de este endeudamiento frente a las instituciones de crédito controladas por el gobierno y ante la paraestatal Productora e Importadora de Papel S.A., permitió suponer una influencia indirecta del gobierno sobre el periódico; el capital existente se calculó en 100 millones de pesos. En el Registro Público de la Propiedad no existen datos acerca de la distribución de las acciones. Ealy Ortiz como accionista principal.<sup>133</sup>

b) *Excélsior*

Se funda el 18 de marzo de 1917 por Rafael Alducin. Funciona en un principio como sociedad anónima y posteriormente, a raíz de conflictos obrero-patronales, pasa a operar bajo el régimen de sociedad cooperativa.<sup>134</sup> En 1926 se desarrolló un grave conflicto en las relaciones entre la prensa y el gobierno cuando los periódicos *Excélsior* y *El Universal* siguieron una línea que no iba de acuerdo con él, con lo que respecta a la disputa entre la Iglesia y el Estado. Ellos apoyaron al movimiento de los cristeros. Éste se oponía a que, con la nueva Constitución, se viera recortada la influencia social de la Iglesia y que el

---

<sup>132</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *Los Medios de Difusión Masiva en México*. Décimo primera edición. Juan Pablos Editor. México, 1996. p. 87.

<sup>133</sup> BOHMANN, Karin, *op. cit.*, pp. 151-152.

<sup>134</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* p. 87.

gobierno siguiera una política anticlerical. Calles acusó de insurrección a los periodistas Félix F. Palavicini, fundador de *El Universal*, así como a los colaboradores de *Excélsior*, José "el Güero" y Victoriano Salado Álvarez, y ordenó su deportación a los Estados Unidos. Poco después, Calles aprovechó los conflictos internos en *Excélsior* e hizo que el Banco de México lo comprara. Además de una crisis de dirección se había desarrollado un problema laboral que llevó a la huelga y al cierre temporal en 1931.

Los trabajadores se opusieron a una clausura definitiva del periódico y fundaron en abril de 1932 una cooperativa. La táctica de Calles, de cambiar a los directivos en periódicos políticamente incómodos con el pretexto de un conflicto laboral, o cuando menos poder obligarlos a acoger una línea acorde con el gobierno, la asumirían más tarde otros presidentes. Si bien *Excélsior* siguió después bajo la dirección de Rodrigo de Llano, mantuvo hasta su muerte, en 1964, un carácter político conformista.

Con la fundación del PNR se utilizó a la prensa para consolidar el proceso corporativo del gobierno. Esto se manifestó con la creación del diario *El Nacional Revolucionario*, en mayo de 1929, el cual, más tarde, adoptó el nombre de *El Nacional* y que dejó de aparecer en 1998. En cuanto al órgano del nuevo partido sirvió como vocero del gobierno durante la fase de consolidación en los treinta.<sup>135</sup>

El poder de decisión del periódico el *Excélsior* se divide en tres etapas:

---

<sup>135</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* p. 72.

Una primera, que va desde que Rodrigo de Llano inicia su gestión como director, hasta que muere en 1963. Puede decirse que es esta una etapa en la que el poder de decisión está centralizado en el mencionado director general y en el gerente Gilberto Figueroa. Muertos los dos, en un lapso de tres meses se inicia una segunda etapa que se caracteriza por un acomodamiento de las fuerzas existentes dentro del periódico. En los puestos directivos y en el consejo de administración se encuentran individuos que representan tendencias divergentes. Es entonces director general el señor Manuel Becerra Acosta; gerente, el señor José de Jesús García de Honor y como presidente del consejo de administración funge Enrique Borrego, quien representa una corriente de opinión adversa a la dirección.

Durante su gestión se agudizan las diferencias y para enero de 1965, Borrego renuncia a su puesto y sale de la cooperativa, al igual que Federico de León, Fernando Alcalá Bates, Bernardo Ponce, Raúl B. Lomelí y varios simpatizantes. Se inicia entonces en el periódico un pleito administrativo y legal contra las autoridades encabezadas por Manuel Becerra Acosta, quien permanecería como director general hasta 1968; año en que se inicia una tercera etapa.

El 1° de septiembre de 1968 asume la dirección general de *Excélsior* Julio Scherer García. A partir de esa fecha, en el periódico se implantó una política editorial diferente a la de etapas anteriores. Se intenta hacer denuncias sobre problemas económicos, políticos y sociales, resultando afectados, con ello, tanto fracciones del sector público como del privado. Esto le ocasiona la enemistad de diversos grupos, manifestada, ya sea a través de ataques desde

otros medios de difusión o de un boicot publicitario, como fue el caso de la segunda mitad de 1972, en que el periódico sufrió una crisis económica que, finalmente, repercutió en una dependencia respecto al gobierno.

*Excélsior* en sus primeros años fue políticamente importante, en principio por defender las tesis conservadoras del Congreso de 1917 y después por ser vocero general del grupo sonoreense. La gestión de su segundo director, Rodrigo de Llano, coincide con la entrada de Calles a la presidencia y con un cambio sustancial en su política editorial, al manifestar, entre otras posiciones, su defensa a la causa cristera.

Esto le valió al diario la enemistad con Calles, quien en 1929 ordena su compra del periódico. Sobrevienen entonces problemas laborales, luchas por la dirección, cierres temporales, hasta que la empresa se convierte en cooperativa y regresa de Llano a dirigirlo. Comienza la etapa crítica, conservadora, oficiosa, del periódico que duraría de 1933 a 1964.

Un segundo momento de este tipo se da a principios del gobierno de Luis Echeverría, quien requiere de tribunas reivindicadoras ante los desgastes que ha sufrido el sistema político, por su imposibilidad de satisfacer demandas a través de una vía no represiva. Para ello favorece a *Excélsior*, periódico que se había distinguido desde algún tiempo atrás por la introducción de una pluralidad de plumas críticas en su página editorial. Este favorecimiento gubernamental se manifestó en la entrega de noticias en exclusiva, vinculadas

con estrategias presidenciales, durante los primeros tres años del gobierno echeverrista.<sup>136</sup>

En enero de 1976, el canal 13 suspendió sus anuncios en el *Excélsior* y a la vez la televisión comercial y algunos diarios capitalinos desarrollaron una campaña difamatoria contra el diario crítico. Al mismo tiempo, un pequeño grupo de miembros de la cooperativa, entre ellos Juventino Olivera López, acusaron a Julio Scherer y a Hero Rodríguez Toro de llevar una mala administración y de haber cometido fraude contra la Promotora de Ediciones y Publicaciones, S. A.

En la asamblea extraordinaria de la cooperativa convocada para el 8 de julio, se suscitó una confrontación abierta entre la mayor parte de los miembros, que se solidarizaron con Scherer, y aquellos a los que el gobierno había cooptado. La minoría de los miembros de la cooperativa, dirigida por Regino Díaz Redondo, pasó por encima de la mayoría, por lo cual Scherer abandonó la asamblea seguido de sus partidarios. Unos 200 periodistas abandonaron junto con el *Excélsior*.

Las medidas descritas de Echeverría contra *Excélsior* son consideradas como un grave ataque y una limitación al libre desarrollo a la empresa de México. A final de cuentas, la actitud represiva dañó el prestigio del gobierno a nivel nacional e internacional. Julio Scherer fundó poco después junto con antiguos colaboradores del *Excélsior* el servicio de información CISA y, en noviembre de 1976, el semanario *Proceso*.

---

<sup>136</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* pp. 28-29, 60-78.

En noviembre de 1977, otro grupo de ex colaboradores de *Excélsior* dirigidos por Manuel Becerra Acosta, fundó el diario *unomásuno*, que durante el sexenio de López Portillo representó una fuente de información valiosa y crítica. Cuando a principios de 1982 afloró abiertamente la crisis económica y a la vez surgieron a la luz pública informes acerca de la mala administración y la corrupción en PEMEX, *Proceso* atacó de manera directa al presidente en turno. En esta ocasión, el gobierno usó como medio de sanción la suspensión de sus contratos de anuncios con la revista.

El director Regino Díaz Redondo, rompió con la línea crítica de su antecesor Julio Scherer. No obstante, *Excélsior* se convirtió nuevamente en una de las más importantes fuentes de información del país, debido a la gran cantidad de periodistas nuevos, destacados y bien informados.

Una tercera parte de los diarios que aparecen en México, se fundaron después de 1969. Son muchos los periódicos del Distrito Federal que comprobadamente desempeñaron un papel político especial en una fase histórica del país. En algunos casos se pudo demostrar la influencia de los políticos sobre los periódicos por medio de las relaciones de la propiedad. Con cada cambio sexenal se repite en México el fenómeno de la fundación de nuevos periódicos y revistas.<sup>137</sup>

### **II.2.8 La prensa hoy en día**

La mayoría de los periódicos grandes publicados hoy en la capital fueron creados con un objetivo concreto o tuvieron pocos años más tarde su

---

<sup>137</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 82-85, 154-155.

"momento político": *El Universal* como vocero de los aliados durante la Primera Guerra Mundial y más tarde, junto con *Novedades*, con el gobierno de Alemán; *Excélsior* como órgano de los miembros conservadores de la Asamblea de los Constituyentes; *El Nacional* como órgano oficial del PNR y la cadena García Valseca como sostén del gobierno de Ávila Camacho. Más tarde López Mateos hizo llegar a *El Día*, fundado en 1962, su ayuda directa, y bajo Díaz Ordaz surgió *El Heraldo de México* como vocero del sector empresarial privado y con una línea abiertamente anticomunista.

Lo anterior pone de manifiesto que se puede clasificar a los periódicos de acuerdo con determinadas corrientes políticas. En lo que respecta a las agencias informativas, los medios masivos de comunicación en México dependieron hasta 1960 de los servicios internacionales. En el mismo año se fundaron la agencia informativa Informex, S.A. y la segunda creación fue Notimex, S. A. y Luis Echeverría Álvarez la aprovechó para la preparación de su campaña política como candidato presidencial. *Notimex* se convirtió, mientras tanto en la mayor y más importante agencia noticiosa nacional.<sup>138</sup> Esto sin lugar a dudas, es un nuevo papel activo que supo asumir una importante parte de los periodistas nacionales y que por largos años no había existido en la prensa.

Otro momento histórico crucial para el sector de la prensa crítica nacional que consternó a la mayoría de los mexicanos, se dio pocas semanas después del asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia

---

<sup>138</sup> *Ibid.* pp. 78 y 79.

de la República, Luis Donaldo Colosio, los periódicos como *La Jornada*, *El Financiero* y *Reforma*, así como periodistas de *Excélsior* y *El Universal*, entre otros, empezaron a plantear preguntas críticas e incómodas a las instituciones encargadas de esclarecer el asesinato. Cambio importante en un sector de la prensa mexicana, sin embargo, persiste un segmento que sigue la vía oficialista en su cobertura informativa.

En la actualidad, se pueden leer en las planas de *El Financiero*, *La Jornada* o *Excélsior* análisis de los procesos políticos, económicos y sociales que son escritos en plena libertad, críticas fuertes al gobierno, incluso existen disputas públicas entre miembros de corrientes y grupos políticos ideológicos que encuentran en la prensa un foro de expresión. *El Financiero*, por ejemplo, ha abierto sus planas a contribuciones constantes de sectores sociales relevantes como las universidades, organizaciones de interés social, federaciones patronales, etcétera, lo cual significa un paso hacia una participación social en el medio.

Todo indica que la prensa diaria cuenta entre sus lectores, sobre todo, a la élite política e intelectual. En tiempos de crisis y tensión política, como las ocurridas cíclicamente, algunos diarios han logrado aumentar considerablemente sus tirajes. Organización Editorial Mexicana aún es la cadena periodística más importante en el país con 57 diarios. (*Esto* sigue siendo el periódico con mayor tiraje, con 450,000 ejemplares, Medios Publicitarios Mexicanos 2/1994.) Otras editoriales mantienen ediciones en



provincia. *El Financiero*, *Novedades*, *La Jornada*. *El Nacional* hizo lo mismo, pero desde que se puso en venta se desintegraron las ediciones locales.

*Reforma*, periódico que *El Norte de Monterrey* fundó con éxito en la capital, tal y como indican los primeros meses de circulación. Incluye buenas plumas en sus páginas editoriales y sigue una presentación de la noticia al estilo de la prensa norteamericana. El tiraje, en sus inicios, se estimó en 50 mil ejemplares.

Durante la última década, *El Financiero* puso de manifiesto que el periódico mexicano no tiene que depender necesariamente del financiamiento gubernamental por vía de anuncios, argumentó que había sido uno de los más mencionados para explicar la dependencia al gobierno y con ello la falta de crítica periodística.

Cabe destacar que los grandes periódicos capitalinos, *El Universal* y *Excélsior* siguen manteniendo una línea muy tradicional en sus formatos.<sup>139</sup>

## **II.2.9 Radio y televisión en México**

### **II.2.9.1 La radiodifusión en México**

En los inicios del gobierno de Álvaro Obregón, varios radioaficionados transmiten mensajes a través de las ondas hertzianas. Todo parece indicar que la primera emisión radiofónica en el país la lleva a cabo el doctor Adolfo Enrique Gómez Fernández en la ciudad de México, el 27 de septiembre de 1921. Sin embargo, los actuales industriales de radio y televisión atribuyen la paternidad del suceso al Ingeniero Constantino de Tárnava Jr. quien el 9 de

---

<sup>139</sup> *Ibid.* pp. 334-338.

octubre del mismo año logra una primera transmisión en la ciudad de Monterrey. A ésta, seguirán otras en el Distrito Federal y en estados del norte de la república, como la realizada en Chihuahua por un representante de la compañía norteamericana Radio Telephone Company.

En junio de 1922 los radioaficionados constituyen la Liga Nacional de Radio, organización que tiene como primera finalidad desarrollar un intercambio de experiencias; tiempo después tales vivencias serán utilizadas por los grandes inversionistas.<sup>140</sup>

Los primeros aparatos de radio emisores y receptores fueron fabricados por algunos usuarios prácticamente sin control estatal. En 1923, el presidente Álvaro Obregón encargó personalmente a la Liga Central de Radio la redacción de una iniciativa de ley que le fue presentada al Ejecutivo en mayo. No fue sino hasta su aprobación, en septiembre de 1923, cuando se otorgaron las primeras concesiones.

Este reglamento radiofónico incorporó sobre todo disposiciones técnicas del proyecto de la Liga. Determinó, por otro lado, que cada interesado en una concesión tendría que presentar solicitud ante la Secretaría de Comunicaciones. Las concesiones no se le deberían dar más que a personas de nacionalidad mexicana a cambio de una cuota determinada por el derecho de transmisión de la estación.

El primer reglamento radiofónico no contenía tantas obligaciones para los concesionarios frente al Estado como fue el caso del de 1923, con las primeras

---

<sup>140</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* pp. 87 y 88.

solicitudes de concesión. Calles, quien fue el primer candidato presidencial que empleó la radiodifusión en su lucha electoral, durante 1924, evidentemente era consciente de los alcances del medio. Fue el primero en difundir a través de la emisora CYL *La Casa de Radio*, un programa electoral. En vista del gran éxito de la emisora radial, el Partido Cívico Progresista decidió en mayo de 1924 fundar una radiodifusora propia.

En los años veinte fueron establecidas varias pequeñas radioemisoras leales al gobierno. La Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Guerra y Marina y las Secretarías de Industria, Comercio y Trabajo tuvieron sus propias radioemisoras. La CZE, perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, se convirtió en una radioemisora de importancia nacional que fue inaugurada con el inicio del gobierno de Calles, el 30 de noviembre de 1924.<sup>141</sup>

Al multiplicarse los radiodifusores también lo hacen las organizaciones. Para 1923 existe, además de la Liga Nacional de Radio, el Club Central Mexicano de Radio y el Centro de Ingenieros. La fusión de las tres da origen a la Liga Central Mexicana de Radio, primer antecedente de la actual Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Desde el primer proyecto de ley por ellas elaborado, es notoria la primacía que sus emisores tendrán sobre las de cualquier instancia gubernamental. El actual horario triple A, parece estar contemplado en el artículo 8º del mencionado proyecto de 1923, ya que se propone que de las diecinueve a las veintidós horas no se transmitan mensajes ni de servicio público ni gubernamentales,

---

<sup>141</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 89-91.

sino solamente comerciales. Esta tónica de presión al Estado por la vía legislativa es retomada por los industriales de la radiodifusión cada vez que las disposiciones jurídicas vigentes se ven rebasadas por los avances técnicos o por los acontecimientos políticos.

En 1925 se funda la estación CYJ, radiodifusora que utiliza la General Electric fundamentalmente para transmitir propaganda comercial. Esta estación pasa a manos del empresario Palavicini en 1930, quien debido a sus actividades periodísticas la convierte en un diario hablado llamado Radio Mundial. En la actualidad lleva las siglas XEN. En el norte de la república, justamente en la zona donde está invertido el capital de la familia Azcárraga Milmo, comienzan a surgir las primeras emisoras de provincia. Así, antes de finalizar los años veinte, las frecuencias de la XEFE transmiten en Nuevo Laredo, las de la XES en Tampico, las de la XEU en Ciudad Juárez y las de la XEH y XET en Monterrey.

Con la fundación de la XEW en 1930 se trazan los lineamientos de la industria radiofónica nacional. Las primeras conquistas de los particulares se van eslabonando. Se aprovechan las experiencias pioneras y las instalaciones fundadoras, mientras el gobierno de la República sienta las bases del nuevo Estado. Justamente cuando Obregón negocia con los Estados Unidos el reconocimiento de su gobierno -de mayo a agosto de 1923- nacen en la capital cuatro estaciones: la JH, la IJ, El Mundo y el Universal Ilustrado. Mientras la atención de Plutarco Elías Calles está ocupada en lograr la centralización política del país y el enfrentamiento exitoso a las crisis económicas ya

desatadas, los grandes capitales extranjeros existentes desde el porfiriato instalan la infraestructura de la actual industria radiofónica.

Dentro de las actividades radiofónicas gubernamentales, la instalación en 1929 de una emisora en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, pasa a segundo plano en cuanto se da a conocer el proyecto para la fundación de una radio oficial de mayor relevancia: la estación del PNR. El 31 de diciembre de 1930, Pascual Ortiz Rubio, que había sido secretario de Comunicaciones en los gobiernos de Calles y Obregón, declara inaugurada la XEFO o emisora del PNR.

Entre sus objetivos está la difusión de la doctrina del Partido; información diaria de la gestión del mismo, así como de los gobernantes, e incorporación espiritual de las masas proletarias al arte y la literatura. El Partido utiliza su estación en la campaña presidencial de Cárdenas y de 1934 a 1940 difundirá las principales realizaciones de su gobierno. La trayectoria de la XEFO como emisora del PNR y del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se verá interrumpida en 1946, cuando el presidente Miguel Alemán decide entregar la concesión de la estación a radiodifusores privados, que ya para entonces tienen preparado el advenimiento de la televisión.<sup>142</sup>

Si bien la participación estatal, comparada con la totalidad de las estaciones de radio, parece pequeña, no hay que olvidar que el Estado disponía en los primeros años de las radioemisoras. En contrapartida, perdió oportunidades precisamente en lo que respecta a la legislación debido a las diferencias que tuvo para con los empresarios privados de la radio.

---

<sup>142</sup> FERNANDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* pp. 87-91.

El Estado tampoco favoreció el desarrollo en gran escala de estaciones culturales que se orientasen más de acuerdo con las necesidades de la población. Con la creciente propagación de la radio comercial más bien disminuyó la importancia de las radioemisoras con la orientación educativa y la progubernamental. Así es como la política radiofónica gubernamental podría considerarse contradictoria y carente de un concepto claro.

Emilio Azcárraga desarrolló las bases del hasta ahora más influyente imperio privado y comercial de los medios en México. El 31 de octubre de 1938, estableció una nueva cadena, esta vez con apoyo de *Columbia Broadcasting System* (CBS.) En 1945 había 162 radioestaciones en México, de las cuales más o menos de la mitad estaban ligadas a las redes norteamericanas CBS y NBC. En lo que respecta al tiempo entre 1930 y 1945 se pueden destacar dos importantes tendencias de la política radiofónica mexicana:

Hacia 1945 convirtió a RPM en la más poderosa red de radioemisoras. Los estrechos contactos que sostenía Azcárraga con las redes norteamericanas les abrieron importantes caminos para ejercer influencia económica, cultural, política y político-comunicativa sobre México.<sup>143</sup>

En el sector de la radio destacan para bien las estaciones indígenas. En 1979, el Instituto Nacional Indigenista (INI) fundó la primera estación de este tipo y para 1994 se afiliaron 14 estaciones a la cadena del INI. (Información telefónica de INI-Radio, junio de 1994). Estas estaciones persiguen tres metas: participación indígena, formación e investigación. Las emisoras son

---

<sup>143</sup> Véase BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 93, 96-103.

manejadas creativamente por indígenas, se hablan sus dialectos y se transmite su música. Los radioescuchas reciben información sobre la salud, agricultura, cultura, historias locales, cuentos, asistencia legal, talleres de idiomas, programas sobre otras culturas indígenas de México, etcétera.<sup>144</sup>

Para Fátima Fernández Christlieb el compromiso entre radiodifusores y el gobierno fue evidente en 1963, cuando los primeros se enrolaron en las filas de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), órgano adherido al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Retomado de los escritos periodísticos de Adolfo Christlieb, Fernández señala que el 27 de marzo de 1963, 455 concesionarios se afiliaron a la organización priísta y con ello indicaron su preferencia y línea política.

De acuerdo con las cifras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), encargada de otorgar las concesiones, y la CIRT, en la década de los sesenta se otorgaron el mayor número de permisos y concesiones para la banda de amplitud modulada (AM). Mientras que en los setenta se otorgaron 111 concesiones para el espectro de la frecuencia modulada (FM).

En los años recientes los Grupos Acir, Radio Centro, Radiorama, Imagen, Multivisión, Radiópolis, Radio Mil, Radio Capital, Cristal Somex y Promedios, entre otros, son los que poseen o afilian el mayor número de estaciones en todo el país. Por su poder económico e influencia, estos grupos están a la vanguardia del resto de los radiodifusores.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.* p. 340.

<sup>145</sup> *El Financiero*. 7 de enero, 1999. p. 14.

### **II.2.9.2 El desarrollo de la televisión**

Los años comprendidos entre 1945 y 1969 se caracterizaron sobre todo por la introducción y el establecimiento de la televisión comercial. Azcárraga redujo su participación en el sector radiofónico y se volcó sobre la televisión, que entonces surgía. Las estaciones de radio fundadas fueron financiadas mayoritariamente por empresas nacionales que se dedicaron sólo al negocio de la radio y que se limitaron por lo general a una sola región geográfica.

A mediados de los treinta el ingeniero mexicano Guillermo González Camarena inició sus primeros experimentos con la televisión. El 19 de agosto de 1940 patentó en México un adaptador cromoscópico para televisores. Con el apoyo financiero de Emilio Azcárraga, González Camarena logró conservar su derecho a la patente internacional. Antes de que se otorgara la primera concesión de la televisión, el presidente Miguel Alemán le encargó en 1947 a una comisión a la que pertenecían González Camarena y el escritor Salvador Novo, que enjuiciara de manera crítica los sistemas televisivos establecidos en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos. El periodista Granados Chapa sospechaba que Salvador Novo propuso adoptar la forma organizativa británica. Empero, el Presidente se decidió por la televisión comercial de acuerdo con el modelo norteamericano.<sup>146</sup>

Cuando se estableció en México la televisión, al mediar el siglo XX, el Estado decidió entregarla a la gestión de los intereses privados. Advertido tardíamente de la enorme fuerza de moderación social representada por ese medio de

---

<sup>146</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 103-104.



difusión colectiva, ha comenzado una búsqueda del tiempo perdido para tratar de lograr una participación mayor en el quehacer televisivo, además del papel de regulador que desde siempre se atribuyó.<sup>147</sup>

En 1950, año en que la televisión se inaugura oficialmente en México, en Estados Unidos existían ya 10,500,000 receptores, fabricados por las mismas corporaciones que controlaban la radiodifusión, tanto en México como en otros países latinoamericanos. Estas cadenas son las grandes empresas norteamericanas de radio y televisión ya conocidas: la NBC, perteneciente a la corporación RCA -la cadena de televisión más importante de Estados Unidos- y la CBS, que le sigue en importancia.

El surgimiento de la televisión en nuestro país coincide con una etapa de agudización de la dependencia económica respecto de Estados Unidos. Si bien todos los gobiernos que han sucedido al de Carranza se han preocupado, de una u otra forma, por la radiodifusión, la participación del Estado se redujo hasta 1960, a la administración jurídica de una industria en la que las decisiones sobre operación y contenido han correspondido al capital monopolista internacional. Con la difusión del cuarto informe al Congreso de la Unión, Alemán declara inaugurada oficialmente la televisión.<sup>148</sup>

En 1947, la familia O'Farrill comenzó a construir su imperio bajo la protección de Miguel Alemán al fundar la radiodifusora XEX. Un año más tarde asumió la editorial Herrerías con el diario *Novedades*. Rómulo O'Farrill obtuvo en 1950 la

---

<sup>147</sup> GRANADOS Chapa, Miguel Angel. *Examen de la Comunicación en México*. El Caballito. México, 1980. p. 38.

<sup>148</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* pp. 97 y 103.

primera concesión televisiva en México para el canal 4 (XHTV-TV). Azcárraga, quien también había solicitado una concesión, la obtuvo medio año más tarde, en marzo de 1951, para el Canal 2 (XEW-TV).

González Camarena, instaló en mayo de 1952 el Canal 5 (XHGS-TV). En 1954 el Canal 2 y el Canal 5 realizaron transmisiones simultáneas y se fusionaron. Un año más tarde se les unió el Canal 4, y crearon juntos la cadena Telesistema Mexicano y cada uno se orientó a un público distinto. El mismo año fundaron la sociedad llamada Teleprogramas de México (TPM) para realizar exportaciones de programas a países hispanohablantes.

Fue hasta diciembre de 1958, cuando la televisión comercial ya se había establecido con fuerza. El Instituto Politécnico Nacional (IPN) fundó el Canal 11. Por medio de la Ley Federal de Radio y Televisión, de enero de 1960, el gobierno de López Mateos se abre de manera cautelosa a la posibilidad de utilizar los tiempos de transmisión de las estaciones privadas de radio y televisión, con lo que promovió programas con una orientación "cultural". Sin embargo, hasta 1969 no hubo institución alguna en condiciones de cubrir con programas culturales, educativos y sociales al menos la media hora disponible en las estaciones de radio y televisión.

Durante los cincuenta, el Estado dejó el desarrollo del sector de la radio y la televisión, que era económicamente dinámico, en manos de los concesionarios privados. A partir de 1960, los intentos de mantener influencia sobre la programación de las estaciones privadas de radio y televisión por medio de nuevas leyes y de obtener una compensación por el uso de la propiedad de la

nación, fracasaron debido a la férrea y exitosa resistencia de los industriales del sector. La política de comunicación radiofónica estatal fortaleció, a final de cuentas, el despliegue y el dominio casi ilimitado de la industria de la radio y la televisión comercial y privada.<sup>149</sup>

1970 marca el inicio de una etapa distinta en la historia de los medios de difusión, en especial la de los electrónicos. A partir de ese año son visibles las medidas concretas por parte del Estado para participar en la industria radiofónica después de la prolongada ausencia de dos décadas. Se inicia con una condena pública por el uso que se dio en las dos décadas anteriores a la radio y la televisión. A partir de la toma de posesión del presidente Echeverría se desata un cúmulo de declaraciones gubernamentales en contra de estos medios, que no había tenido precedente alguno. En 1971 se sostienen las críticas oficiales, llegándose a plantear la nacionalización de ambos medios.<sup>150</sup>

A principios de su gestión, Echeverría (1970-1976) intentó de nuevo frenar el desarrollo de la televisión comercial. De las 53 estaciones, con excepción del Canal 11, todas eran comerciales. En 1968 se habían establecido dos nuevos canales en la capital. El Canal 8 (XHTM-TV) lo había fundado el grupo industrial Monterrey como estación rival de Telesistema Mexicano en el Distrito Federal.

Echeverría intentaba ganar adeptos para su reforma educativa, en el marco de su apertura democrática, se enfrentó a las críticas de pedagogos, políticos y periodistas, los cuales atacaron la estructura consumista y antieducativa de la programación de los medios televisivos y radiofónicos comerciales. La CIRT

---

<sup>149</sup> Véase BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 104-110.

<sup>150</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.* p. 206.

anunció públicamente, a fines de 1971 y en virtud de la presión ejercida, que habría una mejora en los programas de radio y televisión. Pese a esta aseveración, el nuevo gobierno de Echeverría parecía dispuesto a realizar transformaciones radicales.

Secretarios de Estado y políticos de oposición criticaron aún más, a fines de junio y principios de julio de 1972, los contenidos consumistas y antieducativos de la radio y televisión. El dirigente senatorial Enrique Olivares Santana anunció una revisión de la Ley Federal de Radio y Televisión. A los miembros del CIRT les quedaron pocos foros para irse a la ofensiva en defensa propia, en virtud de las críticas oficiales a sus medios, la amenaza de una nacionalización y de los rumores referentes a una nueva Ley.<sup>151</sup>

El 15 de marzo de 1972, el gobierno mexicano adquirió el canal 13 de la televisión capitalina. Unos meses antes, la financiera estatal, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex) había comprado el 72 por ciento de las acciones de esa televisora, entonces en manos de particulares. El día 15 de marzo recibió el 28 por ciento restante y con ello se inauguró una nueva etapa de la televisión en México. Es así como se disipan los rumores que circulaban desde el mes de enero.

El 21 de marzo de 1972, se pone en marcha el plan para el desarrollo de la televisión rural, según lo anuncia el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ingeniero Eugenio Méndez Docurro, quien adicionalmente, el día 2 de abril anticipa que el gobierno empleará parte del 12.5 por ciento del

---

<sup>151</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 11-114.

tiempo oficial que le corresponde por la concesión de las emisoras comerciales, para conquistar el mercado de televidentes de la frontera. El 2 de mayo de 1972, el Diario Oficial publica el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para ejecutar el plan y proyectos de televisión rural.

La política informativa, en lo relativo a medios masivos, fue delineada por el gobierno del presidente Echeverría, sobre la marcha; no existió, un proyecto establecido para radio y televisión. Existió eso sí, un interés especial por parte del Ejecutivo, en los medios de información masiva. Asimismo, existían como antecedente insoslayable las medidas dictadas y después rectificadas por el gobierno de Díaz Ordaz, e influyó, la sistemática crítica que algunos articulistas del periódico *Excélsior*, hicieron a la radio y la televisión comercial, a principios del sexenio de Luis Echeverría.<sup>152</sup>

Finalmente, Echeverría anunció sus planes de nacionalización a la promulgación de una nueva ley. En abril de 1973 se decretó tan sólo un reglamento referente a la Ley Federal de Radio y Televisión que ya no respondió a las amplias críticas externadas acerca de los contenidos de las emisiones. Los concesionarios a consecuencia de esta política estatal de reformas, en enero de 1973 se fusionaron Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México y crearon la empresa Televisa, S. A.

En el enlace directo de las propiedades de Televisa con otros medios de comunicación masiva aumentó la capacidad de influencia del consorcio privado

---

<sup>152</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *op. cit.*

sobre los procesos de formación de opinión política. Así, la televisión comercial apoyó sobre todo una actividad más decidida como grupo de presión frente al Estado en lo referente a las cuestiones relacionadas con los medios de comunicación. En septiembre de 1974 la Secretaría de Gobernación emitió un decreto para eliminar los programas con elevados contenidos de violencia.

Los proyectos de reforma de Echeverría lograron algunos cambios en el mercado de la radio y la televisión.

Las estaciones de televisión controladas por el Estado representan, entonces, parcialmente un contrapeso frente a la televisión comercial.

Los partidos de oposición cuentan con el tiempo de transmisión durante las campañas para las elecciones.

La política de comunicación de Echeverría rompió por un lado con la de sus antecesores desde los cuarenta al cuestionar al monopolio privado de la televisión, pero por el otro lado, mantuvo los métodos priistas establecidos, consistentes en dictar transformaciones "desde arriba" e imponer el control de las mismas en manos del Estado.

Se retiró la amenaza de una nacionalización, y el gobierno en cambio, se limitó a establecer o comprar estaciones que quedaron bajo control estatal y no representaron una seria competencia para la ya existente televisión privada. Por el contrario, las estaciones estatales tuvieron que aceptar las reglas del sistema comercial establecido.

Con el tiempo de transmisión puesto a disposición de los partidos de oposición -las elecciones tienen lugar cada tres años- se pretendía detener la

inconformidad de los círculos críticos al sistema y políticamente disidentes en relación con la radio y televisión.

Se perdió la oportunidad (¿o se dejó de lado de manera consciente?) de crear una amplia coalición entre los sectores que conforman el gobierno (así como otras fuerzas sociales importantes) con objeto de imponer transformaciones fundamentales de contenido en la radio y la televisión.

Hay cierto paralelo entre la reforma de los medios de comunicación impulsada por Echeverría y la de su sucesor, López Portillo. Éste continuó la política de su antecesor, si bien, bajo otros augurios.

Las novedades introducidas en el sector comunicacional junto con la reforma administrativa determinaron la oposición central del Secretario de Gobernación en la política relativa a la radio y televisión. No se puso el peso sobre la función educativa de éstos medios sino sobre la posibilidad de ejercer un control político a través de la propia Secretaría de Gobernación.

En la política de otorgamiento y prórroga se puso de manifiesto durante el sexenio de López Portillo, un claro favoritismo hacia el sector comercial. El más importante proyecto de reforma de ese gobierno en el sector de los medios de comunicación masiva radicó en una nueva reglamentación del derecho a la información. A diferencia de la reforma administrativa, en este caso se criticó el carácter comercial de los medios y se interpretó el derecho a la información como continuación del derecho a la educación. Se interpretó como un derecho a la democratización de los medios masivos y de la política.

En el mandato de López Portillo, Televisa pudo ampliar con visión futurista su posición en el terreno de la comunicación vía satélite. En este sexenio hubo movimientos en la política de los medios comunicativos, más no transformaciones sustanciales. Fue la empresa quien estableció los límites de la política estatal de reformas, tanto en lo que respecta a la de radio y televisión de Echeverría como a la de derecho a la información establecida por el Presidente de la República.<sup>153</sup>

El sector de la radio y la televisión tuvo en 1983 una reestructuración. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) se dividió por decreto presidencial, en tres institutos manteniendo para sí, el control normativo: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), el Instituto Mexicano de Televisión y el Instituto Mexicano de Cinematografía. Durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado se amplió la red estatal de la radio. El decreto de 1983 adjudica al Instituto Mexicano de la Radio seis emisoras, siendo que Radio Educación, que también se encuentra integrada, no se menciona. En Mayo de 1985, ocho estaciones de radio formaron la cadena IMER; además se creó un nuevo canal de televisión, Canal 7, con cobertura nacional. También este canal, al igual que antes el Canal 13, se manejó comercialmente.<sup>154</sup>

En el sector televisivo, el 23 de junio de 1993 se decretó un nuevo proyecto, nacido de la iniciativa de un numeroso grupo de intelectuales y artistas del país: la transformación del Canal 22 (antes formaba parte de IMEVISION) como emisora cultural, transmitiendo en frecuencia UHF.

---

<sup>153</sup> BOHMANN, Karin, *op. cit.* pp. 115-120.

<sup>154</sup> *Ibid.* pp. 316 y 317.



El director del Canal 22, José María Pérez Gay, anunció antes de la inauguración que la emisora sería cultural, pero no elitista y que el canal sería abierto a la participación de grupos académicos del interior de la república mexicana. En el Consejo de Planeación y Políticas de este nuevo canal, se encuentran reconocidos escritores, intelectuales y comunicólogos quienes trabajan desde hace algunos años en alternativas para la televisión comercial. El Canal 13 no había sido capaz, en sus 21 años de existencia estatal, de desarrollarse en el ámbito de programación como una nueva alternativa. Seguía, más bien el modelo de la televisión comercial de Televisa. En marzo de 1992, el gobierno la ofreció, junto con el Canal 7, a la venta.

El 15 de mayo de 1994, Televisión Azteca y NBC anunciaron una alianza mediante la cual la cadena norteamericana adquiriría entre el 10 y 20 por ciento del capital de la empresa en los próximos tres años. De esta forma, la empresa mexicana obtendría apoyo en la programación, intercambio de información, asesoría, capital y nueva tecnología. Para la cadena NBC, de nuevo perteneciente a General Electric, este contrato significa una puerta para entrar al mercado mexicano. Según los proyectos de la NBC, México es sólo el primer paso hacia el resto de Latinoamérica.<sup>155</sup>

La expansión de la televisión ha sido muy reciente. De 1990 a 1996 se otorgaron 151 concesiones de televisión, tanto las llamadas abiertas como cerradas. El ex presidente de la CIRT, Emilio Nassar Rodríguez, expuso durante una "semana de radio y televisión", eventos especializados en la materia que

---

<sup>155</sup> *Ibid.* pp. 341-344.

para el año 2000 vencerían 400 concesiones en esos dos medios electrónicos.<sup>156</sup>

## **II.2.10 Relación de los medios de comunicación y el gobierno mexicano**

### **II.2.10.1 Relación gobierno-medios de comunicación**

La relación que por mucho tiempo caracterizó al gobierno mexicano en su trato con los medios de comunicación se distinguió por ser -como dice Trejo Delarbre- una fuente de consensos habitualmente incondicional. Así, la legitimación del poder político, a mediados de siglo, pudo descansar en la televisión, así como en otros medios.<sup>157</sup>

Es el concepto de poder -teoría de la administración pública-, en el que habremos de enmarcar la relación entre gobierno y los medios de comunicación y cómo ambos lo utilizan para beneficiarse mutuamente.

Para entender mejor este concepto y la relación que guarda con el gobierno y los medios de comunicación, algunos teóricos como Hobbes apuntan que "el poder de un hombre consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro".<sup>158</sup> Añade que las pasiones que más que nada causan las diferencias de talento son, principalmente, un mayor o menor deseo de poder, de riquezas, de conocimientos y de honores, todo lo cual puede ser reducido a lo primero: al afán de poder. Porque las riquezas, el conocimiento y el honor

---

<sup>156</sup> *El Financiero*. 7 de enero de 1999.

<sup>157</sup> TREJO Delarbre, Raúl. *Volver a los Medios, de la Crítica a la Ética*. Cal y Arena. México, 1997. p. 245.

<sup>158</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 69.

no son sino diferentes especies de poder.<sup>159</sup> "Es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción".<sup>160</sup>

Desde esta perspectiva podemos ubicar al gobierno y a los medios de comunicación como poseedores de información y formas de saber que utilizan para influirse mutuamente y en la sociedad.

Mills apunta que como los medios de información y de poder están centralizados, algunos individuos llegan a ocupar posiciones en la sociedad desde las cuales pueden mirar por encima del hombro, digámoslo así, a los demás, y con sus decisiones pueden afectar poderosamente los mundos cotidianos de los hombres y las mujeres.

No son producto de su trabajo; crean o suprimen trabajo para miles de individuos, no están limitados por simples responsabilidades familiares, pues pueden eludirlas. Quizá viven en muchos hoteles y muchas casas, pero no se sienten obligados hacia ninguna comunidad; no necesitan meramente "satisfacer las exigencias del día y de la hora", sino las que crean en alguna parte y hacen que los otros las satisfagan. Ejerzan o no su poder, su experiencia técnica y política de él trasciende con mucho a la población que está bajo ellos".<sup>161</sup> Sin embargo, dice Deutsch sería provechoso considerar al

---

<sup>159</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>160</sup> *Ibidem.*

<sup>161</sup> MILLS, Wright C. *La Élite del Poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957. p. 11.

gobierno no tanto como un problema de poder, sino más bien como un problema de conducción y la conducción es, fundamentalmente, un problema de comunicación".<sup>162</sup>

Para establecer la comunicación, hay que comprender a los actores mismos y estudiar sus actos de lenguaje. Sobre todo, como lo demanda Jürgen Habermas, hay que aprender a argumentar de manera tal que se pueda poner de relieve en cada mensaje lo que tiene de universalizable.<sup>163</sup>

Uno de los actores en el proceso de comunicación es precisamente el gobierno, que es además uno de los principales generadores de información. Al respecto dice McCombs puesto que el presidente de la nación es el generador número uno de noticias, los *media* consumen considerables cantidades de energía, tiempo y dinero en su cobertura. En contraste, muchos de los informativos diarios se preparan con materiales aportados e incluso iniciados por los funcionarios de la información pública y por el personal de relaciones públicas de las agencias gubernamentales, corporaciones y otros grupos de interés.

En el mundo actual del gobierno y de los negocios, las relaciones públicas son un factor clave. Muy a pesar de algunos mitos profesionales detractores, éstas también son necesarias en los medios informativos actuales. Como observó Lippmann (1922), todos los reporteros del orbe no podían controlar los acontecimientos del mundo, simplemente porque no eran suficientes en número. Incluso, hace referencia a que en los más grandes periódicos de

---

<sup>162</sup> DEUTSCH, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Editorial Paidós. México, 1993. p. 30. cita a Norbert Wiener.

<sup>163</sup> TOURAINE, Alain. *¿Podremos Vivir Juntos?*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1997. p. 288. Cita a Jürgen Habermas.

Estados Unidos, *The New York Times* y el *Washington Post* con una impresionante plantilla de reporteros y editores obtienen más de la mitad del material diario y de notas, conferencias de prensa, y además de otros canales rutinarios creados por agencias gubernamentales, corporaciones y grupos de interés. Sólo una pequeña proporción de las noticias diarias procede de la iniciativa y de la innovación de las organizaciones informativas.

Pero los medios informativos no son meros espejos que reflejan los actos del presidente ni los pronunciamientos de las oficinas de información pública. El periodismo es una profesión establecida hace mucho tiempo con sus propias tradiciones encausadas, sus prácticas y sus valores. Estos son los filtros a través de los cuales se tamizan y consolidan los acontecimientos diarios para su posterior presentación en prensa, radio o televisión. Las noticias no son un reflejo del día, sino un conjunto de historias construidas por periodistas sobre los eventos de él.<sup>164</sup>

Ahora bien, sobre el poder de la información que poseen los medios, Toffler apunta que cuando el conocimiento llega a ser el recurso económico crucial y las redes y medios de comunicación electrónicos se convierten en la infraestructura crítica, quienes dominan el conocimiento y los medios de comunicación se apoderan de un poder político acrecentado.

Un indicio al respecto es la influencia política radicalmente mayor de los medios, en ningún momento tan evidente como durante las elecciones norteamericanas de 1992, cuando una sola cadena de televisión, la CNN,

---

<sup>164</sup> BRYANT, Jennings y Zillmann, Dolf. *Los Efectos de los Medios de Comunicación*. Editorial Paidós. España, 1996. pp. 25-26.

desempeñó un papel decisivo en la derrota del presidente George Bush. Sólo un año antes, la misma CNN, con su amplia cobertura de la guerra del Golfo, había contribuido a elevar hasta cotas extraordinarias la popularidad del presidente.<sup>165</sup>

Toffler dice que los medios de comunicación -desde la televisión por cable y la transmisión directa por satélite a las redes de ordenadores y otros sistemas- representan productos de la tercera ola y quienes los dirijan van a desafiar a las élites políticas preexistentes y a transformar por eso la lucha política.<sup>166</sup>

Es más, Toffler considera que con el aumento de la influencia de los medios de comunicación, la antigua contienda bilateral -entre políticos y burócratas- por el poder, se ha convertido en una lucha de tres bandas en la que participan, constituyendo combinaciones inestables, parlamentarios, burócratas y los que dirigen los medios de comunicación.<sup>167</sup>

McCombs anota que la meta de los periodistas profesionales no es la de persuadir a nadie de nada. Los cánones de la objetividad, que durante generaciones han dominado el pensamiento y la práctica periodísticos, desaconsejan explícitamente cualquier esfuerzo persuasivo, lo cual no quita que las informaciones diarias no sean justamente eso, historias informativas. En efecto, ¡lo son! y como todas las historias, nos estructuran la experiencia, nos filtran las complejidades del entorno y nos ofrecen una versión pulida,

---

<sup>165</sup> TOFFLER, Alvin y Heidi Toffler. *Las Guerras del Futuro*. Plaza & Janés. España, 1994. pp. 292-294.

<sup>166</sup> *Ibid.* p. 93.

<sup>167</sup> *Ibid.* p. 94.

incluso literaria, en la que destacan unos pocos objetos con sus correspondientes atributos.<sup>168</sup>

En el mundo real, naturalmente, puede que los reporteros no entiendan la historia que cubren; que vayan a las fuentes erróneas, hagan preguntas pobres, formulen juicios erráticos, enfatizen los puntos equivocados, escriban con falta de precisión o se olviden de verificar la información. Los editores, quienes posiblemente tampoco entiendan la historia, la procesan y tratan de que parezca sencilla y atractiva. Tal vez juzguen mal su valor como noticia, su tendencia o el conocimiento previo de la audiencia. A su vez, cada miembro del público percibe la historia en forma única. ¿En dónde surge el conocimiento exacto del mundo en toda esa serie de transacciones?<sup>169</sup>

Es posible que los medios tergiversen la realidad para obtener algún beneficio, por lo que se debe tener cuidado de no cometer dos errores: el primero consiste en sobreestimar la importancia de los medios de comunicación y en subestimar la significación muchísimo mayor de los contactos cara a cara. El segundo error podría consistir en considerar los mitos o símbolos de la legitimidad como algo aislado de las redes reales de comunicaciones y de las humanas -llamadas con frecuencia "organizaciones", "máquinas", "aparatos" o "burocracia"- por los cuales aquellos son transmitidos y difundidos selectivamente.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Citado por BRYANT, Jennings y Zillmann Dolf. *op. cit.* p 15.

<sup>169</sup> RIVERS, William L. Methews Cleve. *La Etica en los Medios de Comunicación*. Gernika. México, 1994, p. 70.

<sup>170</sup> DEUTSCH, Karl. *op. cit.* p. 178.

Los periódicos son instrumentos de poder, controlados por partidos o grupos económicos, que usan un lenguaje deliberadamente críptico en cuanto que su verdadera función no es dar noticias a los ciudadanos, sino enviar mensajes cifrados a otro grupo de poder pasando por encima de las cabezas de los lectores. El lenguaje político se inspira en esos mismos principios y la expresión -convergencias paralelas- ha quedado grabada en la bibliografía sobre los *mass media* como símbolo de este lenguaje, completamente impermeable para una ama de casa.<sup>171</sup>

Los medios de comunicación masiva reúnen en sí dos principios: la tendencia al lucro de sus propietarios y una orientación política y cultural de su público. De las relaciones de propiedad se puede deducir una determinación indirecta, y en parte, directa de los contenidos.

En primer lugar, los propietarios privados de los medios persiguen, como cualquier otro empresario, objetivos económicos orientados hacia la maximización de las ganancias. Además los medios masivos se prestan como vínculos para ejercer una influencia política. La forma de organización de las sociedades anónimas permite en especial la imposición de intereses particulares.

En México, en la mayoría de los casos, los presidentes de los consejos de administración de las sociedades anónimas son a la vez directores de los

---

<sup>171</sup> ECO, Humberto. *op. cit.* p. 66.



diarios y que en editoriales capitalinas son a la vez los accionistas mayoritarios.<sup>172</sup>

Fernando Mejía Barquea nos proporciona un panorama del proyecto Televisa 2000. Señala que el pasado 8 de junio de 1998, este consorcio anunció la venta de la empresa Vendor, especializada en publicidad exterior, de la cual el corporativo de la familia Azcárraga posee el 37 por ciento de las acciones y el control administrativo. Otro 33 por ciento es propiedad de empresa Multimedios Estrellas de Oro, con sede en Monterrey, dueño de estaciones de radio y televisión en el norte del país, así como de diversos medios impresos entre los que se encuentran *El Diario de Monterrey*, *La Opinión de Torreón* y la revista *Milenio*.

Multimedios Estrellas de Oro es también propiedad de MM Billboard, otra importante empresa de publicidad exterior que al igual que Vendor será adquirida por la compañía estadounidense Outdoor Systems Inc. que tiene su sede en Phoenix y es líder en el ramo dentro de ese país y en Canadá.

Se trata de uno más de los movimientos y ajustes del grupo presidido por Emilio Azcárraga Jean para adecuar su desarrollo a las directrices del Proyecto Televisa 2000 que se dio a conocer el 21 de mayo de 1997. En 1998 Televisa puso a la venta su participación accionaria en la compañía de satélites Panamsat y en la cadena estadounidense de televisión en español Univisión, acaba de hacer lo mismo con Vendor, realizó ajustes de personal en el área de noticias del Grupo Radiópolis, y según analistas estaría considerando vender

---

<sup>172</sup> Véase BOHMANN, Karin. *op. cit.*

empresas como Skytel y Grupo Editorial América y retirarse del Centro de Arte Contemporáneo.<sup>173</sup>

Asimismo, en una profunda investigación del periódico *El Financiero* sobre los grupos económicos dueños de los medios, revela que a principios de 1998 el emporio televisivo aglutinaba cuatro canales en México, 17 estaciones de radio, 40 revistas y publicaciones, 8.5 por ciento del sistema satelital PanAmSat, la cadena Univisión de los Estados Unidos, el canal Megavisión de Chile (49 por ciento) y la compañía Digital de Televisión de España (17 por ciento), entre otras empresas.

En tanto, TV Azteca, la extelevisora oficial adquirida por la familia Salinas Pliego, sigue la misma tónica de adquisición de acciones en otras empresas extranjeras, aunque restringida a territorio latinoamericano, específicamente Costa Rica, Guatemala, Chile y República Dominicana.

Se ha hablado con frecuencia de que periódicos estadounidenses y europeos han intentado hacer alianzas con algunos medios mexicanos, pero al parecer no se han concretado. Por otra parte, surgieron varios proyectos editoriales como *La Crónica*, *Milenio* y *México Hoy*, que no sin dificultades han ido conquistando un espacio en el restringido mercado de lectores.

Expone el análisis, que la propiedad de las televisoras, radiodifusoras y empresas periodísticas ha ido adquiriendo otro perfil y en los últimos tres años se ha visto la llegada de nuevos accionistas a periódicos como *Unomásuno*, *La Crónica* y *El Financiero*, mismos que inyectaron recursos para salvar los

---

<sup>173</sup> *El Nacional*. Sección Medios, 14 de junio de 1998.

proyectos o fortalecerlos. El diario *La Prensa y Ovaciones* cambiaron de dueño; del deportivo *La Afición* –propiedad de Juan Francisco Ealy Ortiz, presidente de *El Universal* fue adquirido por Multimedios Estrellas de Oro– se habló que podría ser adquirido por TV Azteca; *Excélsior* también estuvo en la lista de las empresas con problemas económicos que podrían cambiar de propietario.\*

Además del reacomodo interno que significó en Televisa la muerte de Emilio Azcárraga Milmo, pronto la estructura de la tendencia de las acciones sufrió un cambio significativo. Los hermanos Cañedo White tuvieron que vender sus títulos luego de fuertes disputas con otros accionistas, de lo que a final de cuentas fortaleció el poder de Emilio Azcárraga Jean.

Por otro lado, debido a diferencias con sus contrapartes, los hermanos Saba cancelaron su participación con los Salinas Pliego de TV Azteca.

La publicación subraya que los movimientos mencionados hablan de una etapa de reacomodos “naturales” en los medios electrónicos que, en general, no repercutirán en la estructura fundamental de la televisión, caracterizada por su unidireccionalidad de la comunicación y por privilegiar el entretenimiento y los espacios informativos.

En el caso de medios escritos con mayor tradición de pluralidad y crítica, la llegada de empresarios vinculados a fuertes grupos de poder económicos y políticos podría tener influencia en el manejo de la línea editorial, en el sentido de que en ésta predominen los intereses particulares sobre los periodísticos.

---

\* Nota del Autor: A la fecha de la publicación de esta investigación, el periódico *Excélsior* ya es propiedad del Consorcio presidido por Olegario Vázquez Raña.

La transición democrática como el factor indiscutible en la permanencia de todo régimen político, la mayoría de los medios de comunicación, sobre todo de los electrónicos, tradicionalmente han funcionado como legitimadores y socializadores de la ideología oficial. Sin embargo, a raíz de la paulatina descomposición de los pilares del sistema priísta, de la transformación social y de las exigencias del mercado, la relación de subordinación ha empezado a cambiar por otra de carácter más plural y crítico.

Incluso prensa escrita y medios electrónicos han adquirido un papel central en los procesos políticos, disputándoles a las instituciones su papel cohesionador y de intermediario, creando incluso la propia agenda de debate nacional. Esto se explica en virtud de que, como sostiene Daniel Bell, la vertebración de una sociedad a la que le faltan instituciones nacionales bien definidas y una clase dirigente consciente, se realiza a través de los medios, quienes se encargan de proporcionar el marco social de referencia y los principales asuntos que ocupan y preocupan a la población.

Bajo estas consideraciones, apunta el estudio, la política actual masificada, sin organización real, está atada a los *mass media*. Señales que indican a la presencia de lo que politólogos y sociólogos llaman la "mediocracia".<sup>174</sup>

TV Azteca y CNI Canal 40 formalizaron la alianza estratégica, anunciada en julio de 1999, por la cual la segunda televisora del país recibirá 50 por ciento de los ingresos de impuestos, depreciación y amortización que CNI Canal 40 obtuvo desde el 1° de diciembre de 1998. Con ello la televisora tiene la opción

---

<sup>174</sup> "Análisis Político y Prospectivo", en *El Financiero*, 13 de diciembre de 1998.

de adquirir el control de CNI y se compromete a vender los espacios publicitarios del Canal 40 y cederle casi 90 por ciento de su tiempo aire. El presidente de TV Azteca, Ricardo Salinas Pliego dijo que la alianza es parte de la estrategia de crecimiento.<sup>175</sup>

En radio recientemente Multivisión, S.A. Radio, división del corporativo MVS Comunicaciones, compró Corporación Mexicana de Radio Difusión (CMR), acción con la cual la compañía de la familia Vargas se coloca entre las tres firmas del medio con más estaciones entre propias y afiliadas que podría alcanzar MVS Radio: 137 de las cuales 72 corresponden a MVS Radio y 65 a CMR.

MVS Radio se convertiría en el tercer grupo más importante del país, luego de Radiorama, de Javier Pérez de Anda y Adrián Pereda, que cuenta con 161 emisoras y Grupo ACIR, de Francisco Ibarra, con 147. En noviembre de 1997, concretaron la fusión con el Grupo Imagen Comunicaciones en Radio, después de una alianza que con fines de comercialización habían impulsado ambos grupos en 1992. Con esa unión, MVS Radio (que así comenzó a denominarse en ese momento) quedó conformada por las siguientes estaciones: Stereorey, FM Globo, Pulsar FM, Radioactivo 98.5 y XELA en la ciudad de México y repetidoras del país. Según el columnista Darío Célis (*El Financiero*, 24 de noviembre de 1997), la familia Fernández, propietaria del Grupo Imagen Comunicación,<sup>\*\*</sup> se quedó con el 20 por ciento del capital de MVS Radio, el

---

<sup>175</sup> *El Financiero*. 12 de enero de 1999.

<sup>\*\*</sup> Nota del Autor: A la fecha de la publicación de esta investigación, el grupo Imagen, ya es propiedad del Consorcio presidido por Olegario Vázquez Raña

cual incluye además de las 72 emisoras del grupo, el sistema de radio restringida Multirradio Digital y el directorio en Internet conocido como AdNet.

Ahora con la fusión de CMR, la familia Bernal también se convertirá en accionista de MVS Radio. Así concluirá un movimiento más en la radio, que confirma, en los hechos, una mayor concentración de emisoras en pocas manos y una menor competencia entre empresarios de la radiodifusión.<sup>176</sup>

Así podemos señalar, como afirma Ferrer, que muerto el periodismo ideológico, que por serlo, tenía características de abierta definición, predomina hoy el de los intereses económicos con sus diversas ramificaciones. Los periódicos quedan en manos de consorcios y empresas que negocian con el poder político o con los grupos económicos el apoyo o la crítica, sin importar, aunque se esgriman, los colores ideológicos. La crítica tradicional a los órganos del poder está condicionada frecuentemente por el de los medios de comunicación, con sus redes intrincadas de dominio e influencia, desde la experiencia acumulada en el universo de la letra impresa.<sup>177</sup>

Nos encontramos ante un periodismo apocalíptico, que difunde las noticias "malas" en tanto que soslaya las "buenas". Ese periodismo, transmite gozoso la noticia que va a producir escándalo y alarma, a la vez que casi oculta la generadora de satisfacción, la que tranquilizaría al ciudadano. No es un secreto

---

<sup>176</sup> *El Nacional*. Sección *Medios*, 14 de junio de 1998.

\* Nota del Autor: A la fecha de publicación, Grupo Imagen ya es propiedad del consorcio presidido por Olegario Vázquez Raña.

<sup>177</sup> FERRER, Eulalio. *Información y Comunicación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. pp. 174-175.

aquella máxima perversa según la cual las malas noticias son buenas noticias".<sup>178</sup>

Trejo señala: "hablemos de medios, no de totems, ni de oráculos, ni de panaceas. Entendamos a los medios precisamente como eso: espacios intermedios en las relaciones sociales, así como instrumentos de la comunicación. Entonces, los medios (y nosotros con ellos) estarán madurando y tendrán una salud capaz de revitalizar a la sociedad".<sup>179</sup>

"Los medios de comunicación ejemplifican y propician una de las paradojas más embarazosas de la transición mexicana: se han convertido en actores imprescindibles de los cambios políticos, pero al mismo tiempo, son una de las causas de rezago y atraso de la sociedad, a la vez que son uno de los espacios más dinámicos para la propagación de una nueva cultura política, los medios son ellos mismos uno de los segmentos más rezagados respecto del contexto de reformas que hay en el país".<sup>180</sup>

Visto el periodismo y los medios de comunicación desde esta perspectiva, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, definió durante los múltiples actos oficiales conmemorativos al Día de la Libertad de Prensa, su relación con los medios al establecer que los puntos de vista gubernamentales son bastante claros:

---

<sup>178</sup> TREJO Delarbre, Raúl, *op. cit.* p. 28.

<sup>179</sup> *Ibid.* p. 203.

<sup>180</sup> *Ibid.* p. 207.

“La política de medios es completamente de apertura; en el país existe la libertad de prensa no sólo en los discursos sino en los hechos. Hay absoluto respeto a los medios informativos, no se veta a nadie, ni a conductores ni a programas, y la presidencia de la República informa con absoluta libertad”.<sup>181</sup>

Contrario a esta posición, es bien sabido que para controlar la información el Estado cuenta también con diversos instrumentos como son los boletines de prensa, una agencia noticiosa, el otorgamiento discrecional de concesiones, así como la corrupción de periodistas.

Bohmann sostiene que el Estado mexicano ha desarrollado distintos canales para influir sobre los medios de comunicación masiva, los cuales pueden aplicarse de acuerdo con las necesidades políticas. Para ello, a lo largo del desarrollo histórico ha tenido lugar una transformación: el gobierno renuncia cada vez más a tomar medidas represivas directas y prefiere medios indirectos para ejercer influencia.

Así, un método importante radica en la manipulación informativa de los medios de comunicación masiva a través de las oficinas de prensa de los órganos de gobierno y publicación de boletines. Las direcciones de comunicación social de cada dependencia se encargan de jerarquizar y suministrar hacia el exterior el flujo informativo y, entre otras cosas, asume la descripción del trabajo político de los órganos que las componen, así como de los funcionarios que las dirigen para los medios de comunicación masiva.

Con la práctica de los boletines, ampliamente difundida en la prensa, el Estado logra una férrea centralización de la información política. Otro medio para

---

<sup>181</sup> *El Nacional*. 14 de marzo de 1998.



ejercer influencia directa son las conocidas como gacetillas e inserciones pagadas en la prensa. Existen también las "igualadas". Éstas consisten en una suma fija que se le paga mensualmente al periodista o al medio para que difunda reportajes que favorezcan los intereses de los que pagan. Además se distribuyen pagos regulares por concepto de determinados servicios a manera de "sobre" o "embute".<sup>182</sup>

Al respecto, han trascendido a través de la misma prensa, datos que son ilustrativos del panorama de "los embutes". La periodista Manú Dornbierer cuestionaba en su columna *Satíricosas* sobre el millón de pesos que Salomón Cámara, de la Lotería Nacional, dio a Nino Canún para Radio Fórmula.<sup>183</sup>

Si bien es cierto que el gobierno ha renunciado a tomar medidas represivas contra comunicadores, sobre estas prácticas violentas, Omar Raúl Martínez, director de la *Revista Mexicana de Comunicación*, dio a conocer datos preocupantes. Señala que de acuerdo con estudios hemerográficos realizados por la Fundación Manuel Buendía (FMB), durante el sexenio de Salinas ocurrieron medio millar de agresiones contra informadores, y durante los dos primeros años de la administración Zedillista se contabilizaron 240 actos (uno cada tres días), como agresiones físicas (30 por ciento) y amenazas y hostigamiento (31 por ciento).

Ahora los resultados preliminares de un nuevo análisis realizado por la fundación con el apoyo del Centro Nacional de Comunicación Social señala que hubo un total de 188 casos, de los cuales el 39 por ciento fueron agresiones

---

<sup>182</sup> Véase BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 252-258.

<sup>183</sup> *El Financiero*. 7 de marzo de 1998. p.12.

físicas, 22 por ciento amenazas e intimidaciones, 7 por ciento atentados, 7 por ciento bloqueos informativos, entre otros.

Estos datos, señala, sólo constituyen un acercamiento al problema: una radiografía que refleja tendencias. Por lo que se puede calcular que en 1997 sucedió alguna agresión contra algún informador cada dos días, lo cual supone un aumento respecto de los años precedentes. ¿Existe la libertad de expresión en nuestro país? Como acertadamente ha dicho Jesús Blancornelas, director del semanario *Zeta* -y quien en noviembre pasado fue víctima de un atentado a manos de narcotraficantes-, la libertad de expresión siempre ha existido; la ejerce quien desea hacerlo... pero debe asumir tanto responsabilidades como riesgos.<sup>184</sup>

En tanto, en la 54 Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), realizada en Punta del Este, Uruguay en noviembre de 1998, México fue incluido, junto con Colombia, entre los países con mayor número de incidentes violentos aparentemente orientados a impedir el libre ejercicio de la prensa, tres asesinatos de periodistas entre ellos, además de haberse denunciado la pretensión de algunas autoridades, el Legislativo en este caso, de reglamentar las labores de los medios de Comunicación Social.<sup>185</sup>

Asimismo, esta sociedad insistió en que la inseguridad y el exceso de la violencia contra periodistas continuaban presentes en México y en virtud de ello, solicitó a las autoridades del país actuar con celeridad y profesionalismo

---

<sup>184</sup> *El Nacional*. Sección Medios. 7 de Junio 1998. p. 22.

<sup>185</sup> *El Universal*. 17 de noviembre de 1998. p. 17.

frente a los casos en que se agrede físicamente a los medios de comunicación o profesionales de la información.

En su tradicional documento de conclusiones, el cónclave de periodistas latinoamericanos destacó el hecho de que en los últimos diez años, 203 profesionales de la información hayan sido asesinados en América.<sup>186</sup>

Podemos observar cómo los mecanismos gubernamentales para centralizar la información han sido erróneos, Denis McQuail sostiene que la autoridad establecida ha respondido en sentido inverso a la autopercepción de la prensa y muchas veces la ha considerado irritante e inoportuna, aunque a menudo resultara maleable y, en última instancia, muy vulnerable al poder. Además, ha existido un constante progreso histórico hacia una mayor libertad para las operaciones de prensa, a pesar de importantes reveses.

Este progreso ha tomado a veces la forma de una mayor sofisticación en los medios de control aplicados a la prensa. La violencia fue reemplazada por la restricción legal, y luego se impusieron pesadas cargas fiscales. Ahora, la institucionalización de ésta en el marco de un sistema de mercado actúa como forma de control, y el periódico moderno, como gran empresa comercial, es vulnerable a más tipos de presión o intervención que su sencillo antecesor.<sup>187</sup>

Otros instrumentos con que el Estado cuenta para influir en los medios de comunicación son el 12.5 por ciento de tiempo en radio y televisión, la franquicia postal para los periódicos y revistas, la distribución de papel a través

---

<sup>186</sup> *El Universal*. 16 de Marzo de 1999. p. 24.

<sup>187</sup> Véase McQUAIL, Denis. *op. cit.*

de Productora e Importadora de Papel (PIPSA), así como la difusión de la información a través de su agencia de noticias *Notimex*.

Por otra parte, el gobierno mexicano ha empezado a deshacerse de esos instrumentos que lo han acusado de limitar la libertad de expresión.

Así, la revista *Proceso* señaló que por tercera ocasión, luego de los intentos hechos en los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y de Carlos Salinas de Gortari por vender al grupo industrial PIPSA, el gobierno de Ernesto Zedillo se dispuso a hacer un “último esfuerzo para desprenderse de una empresa que ha cargado con la acusación de ser un medio para controlar y limitar la libertad de expresión; paradójicamente, también por tercera ocasión, la Asociación de Editores de Periódicos Diarios de la República Mexicana (Aedirmex), se opuso a la privatización.

El proceso de venta se inició en julio de 1998. Nacional Financiera aseguró que el grupo se dividió en dos paquetes para evitar “prácticas monopólicas”. El primero estaría conformado por PIPSA y sus filiales Mexicana de Papel Periódico y Fábricas de Papel Tuxtepec. El segundo la Filial Productora Nacional de Papel Destintado.

Contrariamente a las críticas, en desplegados, Aedirmex –cuyos miembros forman parte del consejo de administración de PIPSA- fijó su posición: “Nos oponemos a la privatización de ese grupo, porque atentará contra la libertad de expresión. En contraposición, el director general de *El Imparcial*, de Hermosillo, Sonora, consideró que la venta es positiva para un país que requiere mayor libertad de prensa.

El director de PIPSA, René Villarreal reconoció en septiembre de 1998 que la situación económica del país podría afectar a los diarios por el lado de la circulación y la publicidad, pero no la privatización de la empresa, por lo que la sobrevivencia de los medios, por lo tanto, depende de la eficiencia y rentabilidad de sus propias editoras.<sup>188</sup>

Más tarde se concretó la operación de compra del 100 por ciento de las acciones del PIPSA, por un monto de mil 50 millones de pesos, ganada en la licitación por el Grupo Industrial Durango (Gidusa), este consorcio anunció que invertiría 273 millones de dólares en los próximos cinco años de la transacción para capitalizar la operación, modernización e internacionalización de PIPSA bajo su batuta, y que en habría de llamarse PipsaMex.

Miguel Rincón Arredondo, presidente del Consejo de Gidusa, dijo que "a partir de hoy, la parte política de la historia de PIPSA quedó atrás, es un capítulo cerrado". Detalló que se conducirá con criterios estrictamente empresariales y no buscará asociarse con algún medio. Aclaró también que "no habrá una política de discriminación con los periódicos o clientes cumplidos de lo que fue PIPSA y aseguró que todos los medios impresos están al corriente en sus pagos y no hay problemas de cartera.

Comentó el nuevo propietario, que con la adquisición de PIPSA, mediante PipsaMex afiliada de Gidusa, se convierte en el mayor fabricante de papel en América Latina y una de las 30 mayores empresas de México. Rincón Arredondo estableció que a mediano plazo alcanzaría las siguientes metas:

---

<sup>188</sup> *Proceso* No. 1143. 27 de septiembre de 1998.

PipsaMex incrementará de 12 a 50 por ciento su capacidad de reciclado de papel en los próximos tres años. Reducirá 90 por ciento las importaciones de materias primas que haría PIPSA en los próximos dos años.<sup>189</sup>

Respecto a la agencia de noticias *Notimex*, su director Jorge Medina Viedas señaló en una entrevista a *El Financiero* que a 30 años de que el gobierno mexicano la fundó, *Notimex* pretende borrar el pasado, considerado por algunos “el vivo ejemplo del control gubernamental de la información”, para convertirse en una auténtica agencia de Estado, latinoamericana que represente, de forma congruente y objetiva, la realidad política, social, cultural y económica no sólo de México sino de toda Latinoamérica.

Sostuvo que durante sus años de gestión, “ni los partidos políticos ni el gobierno ni nadie me ha orientado en relación con alguna información. Jamás. Por otra parte, reveló que el presupuesto asignado para 1998 a esa agencia era de 120 millones de pesos y los ingresos fueron de entre 25 y 27 millones al año.

También aseveró que para el Estado, *Notimex* es más que rentable en el sentido de que le traslada al mundo una imagen objetiva de lo que ocurre en el país y difunde lo mejor que tiene. Si el gobierno gastara en inserciones pagadas sólo en 29 o 30 diarios del país para difundir sus despachos, invertiría en líneas ágata el presupuesto completo de la agencia y nosotros hacemos mucho más que eso, dijo.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> *El Financiero*. 17 de diciembre de 1998.

<sup>190</sup> *El Financiero*. 5 de septiembre de 1998.

El director reiteró también que Notimex no se privatizará, pero sí establecerá una serie de alianzas estratégicas con firmas deportivas y radiofónicas mexicanas y estadounidenses para hacerla rentable financieramente. Anunció la primera de sus alianzas, se trata de la estadounidense IMS/Business Wire Global, el mayor distribuidor de información comercial y financiera del mundo, con el que ofrecerá un sistema inmediato de transmisión de comunicados a la iniciativa privada.<sup>191</sup>

Por otra parte, respecto al periódico oficial *El Nacional* y su cierre en 1998, Fernando Benítez expuso de manera certera esta situación. “La época en que fui director de *El Nacional* estuvo precedida por dos hechos importantes acaecidos precisamente en el cardenismo: la creación del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad y, cuyo objetivo era centralizar la información oficial, a través de boletines de prensa y el surgimiento de PIPSA, el 10 de diciembre de 1935, que en un principio pretendió poner un alto a los excesos del monopolio industrial del papel, e indirectamente se convirtió en un arma de presión estatal contra aquellas empresas periodísticas que no se sometieran, aun dentro de los márgenes de libertad de expresión que permite el gobierno.

El periodista citó: “tiene razón Carlos Monsiváis en el sentido de que *El Nacional* cumplió su función histórica hace 50 años, y que su cierre se demoró. Ese periódico ha estado colmado de discursos oficiales, alabanzas al presidente en turno y de sistemáticas críticas a la oposición en la línea dictada desde

---

<sup>191</sup> *El Financiero*. 9 de octubre de 1998.

gobernación"...“En su descargo podemos señalar una férrea defensa nacionalista en momentos difíciles para el país: la expropiación petrolera, el embate de las potencias fascistas o las presiones estadounidenses para romper con Cuba. También fue rescatable en sus páginas la difusión cultural”.<sup>192</sup>

El pasado es ilustrativo en el control del gobierno sobre la información y los medios de comunicación, sin embargo, esta situación ha empezado a cambiar. En los años recientes, el gobierno ha tenido en los medios interlocutores, en lugar de simplemente subordinados como era costumbre. Se mantienen fuertes vínculos de dependencia entre los medios y el gobierno, sin embargo, aunque incipientes, se empiezan a construir nuevas formas de equilibrio.

En el caso de la prensa, el gobierno tiene en su favor el enorme interés de los editores para contar con la publicidad oficial. En los medios electrónicos, la existencia de una legislación que establece restricciones que gracias a autorizaciones que da el gobierno, dejan de cumplirse, mantiene una forzada pero constatable relación de beneficio mutuo.

Uno de los grandes obstáculos para que se consolide este nuevo equilibrio de relaciones gobierno medios de comunicación, es, como ya se ha visto en el capítulo tres, la normatividad que existe para los medios en México, la cual es atrasada tanto política como tecnológicamente.

La ley de imprenta que data de 1917 está impregnada de un moralismo tan conservador que si se cumpliera centenares de revistas y periódicos no pudieran circular. La Ley de Radio y Televisión de 1960, no toma en cuenta a

---

<sup>192</sup> *Época*. 21 de septiembre de 1998.



las nuevas tecnologías que son reguladas por otras legislaciones y confiere al gobierno grandes atribuciones para revisar y censurar la programación de esos medios, así como para autorizar las concesiones.

En 2006, previo a la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión en el pleno del senado, hay que tomar en cuenta una diversidad de circunstancias que rodeaban este proceso.

En 1931, surge la primera regulación en México en materia de comunicaciones denominada Ley General Sobre Vías de Comunicación, la cuál fue modificada en 1940 y rigió hasta los años 80's. Para 1990, surge el Reglamento General de Telecomunicaciones y para 1995 se da a conocer la Ley Federal de Telecomunicaciones. El adelanto tecnológico a partir de 1995 a la fecha en cuanto a las comunicaciones se refiere ha sido gigantesco, por ello los legisladores, en su gran mayoría, apoyaban la reforma de esta ley. Las diferencias surgieron no respecto a la reforma, más bien respecto a la conformación de la iniciativa de ley que buscaba esa reforma, la cuál muchos argumentaban, esta hecha ad-hoc para los intereses de las televisoras y no del Estado Mexicano.

Los grupos parlamentarios de los distintos partidos, con el fin de agilizar el decreto de esta ley por parte del ejecutivo, deberían aprobar sin modificaciones, adiciones, cambios o derogaciones la iniciativa que remitió la Cámara de Diputados, de lo contrario, la iniciativa regresaría de nuevo a la Cámara de Diputados. Es decir, se reiniciaría el proceso legislativo.

En el tiempo en que se daba la discusión de la reforma, México atravesaba por una competitiva contienda electoral. Como es bien sabido, la mayor parte de los gastos de campaña se invierten en medios de comunicación, con el fin de llegar a una audiencia mucho mayor. Si se piensa con tranquilidad sobre el tema: aprobar una ley de medios en medio de un proceso electoral, es un *hara kiri* político de grandes magnitudes.

Durante el proceso existieron divisiones muy notorias entre los distintos legisladores respecto a la conveniencia de la iniciativa, incluso entre senadores de un mismo partido. Hubo incluso acusaciones de que ciertos legisladores recibirían “beneficios” a partir de aprobar la iniciativa. Hoy en día resulta notorio como, en el caso de algunos de ellos, el cabildeo interno de los legisladores con otros legisladores para alcanzar un mayor consenso sobre la iniciativa ha sido recompensado. Tal es el caso del entonces senador del PAN, Héctor Osuna, que ahora es el consejero Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).

Las televisoras aprovecharon, enormemente, los tiempos políticos para cabildear la ley. Si bien la constitución misma permite a los ciudadanos y grupos poder transmitir sus preocupaciones e intereses a los legisladores, las televisoras tuvieron un papel no solo preponderante, mas aún, determinante tanto en el contenido de la iniciativa de ley como en la búsqueda de consenso para su aprobación. Si tenemos en cuenta que la promoción por televisión es la que mayor impacto causa en los votantes, es entendible el poder de

negociación que las televisoras tendrían en los políticos en pleno proceso electoral.

De acuerdo con una nota publicada en el Universal el día jueves 23 de marzo de 2006, los grupos parlamentarios de PRI y PAN en el Senado de la República decidieron, en votación dividida, aprobar juntos y sin modificaciones la minuta de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones.

De acuerdo a esa nota periodística, los grupos parlamentarios protagonizaron ríspidas discusiones y enfrentaron divisiones en sus votaciones internas. En el grupo parlamentario del PAN, por ejemplo, existían 12 senadores en contra de apoyar "en sus términos" la reforma aprobada por los diputados y 19 estuvieron a favor. En el PRI, fueron 14 senadores los que rechazaron en su plenaria la decisión de avalarlas y 25 votaron a favor.

Algunos de los senadores hicieron públicos sus pensamientos. Dulce María Sauri y Manuel Bartlett, así como Felipe de Jesús Vicencio y Alfredo Reyes, señalaron que aprobar la minuta en sus términos es un error, "un despojo", "una burla", "un engaño". El senador Javier Corral, conocido como uno de los principales opositores a esta iniciativa de ley dijo: "parece culminar así un largo proceso de presión y chantaje político con el que la televisora (Televisa) ha impuesto una vez más su poder y doblegado a una buena parte de la clase política". De ahí surge el mote de Ley Televisa a esta iniciativa de ley.

Otras opiniones, entre ellas las de permisionarios, organizaciones y órganos independientes como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión

Federal de Competencia y el Instituto Federal Electoral, calificaron a las reformas como “regresivas” y “peligrosas”. El punto principal que debía tratar la reforma era, para muchos, resolver el problema de los monopolios en las concesiones y garantizar la permanencia de las radios comunitarias.

Hay aún quienes van más allá en sus opiniones. Rafael Reséndiz Rodríguez, en su artículo “Hacia una nueva Ley Federal de Radio y Televisión”, publicado en la Revista Mexicana de Comunicación, hace una fuerte aseveración al indicar que la “Ley Televisa” implica pasar de una Democracia a una Mediocracia.

Resulta sumamente relevante evitar la mediocracia a través de mecanismos institucionales adecuados y regular adecuadamente a los medios de comunicación mediante el establecimiento de reglas que contribuyan al fortalecimiento de la democracia con el concurso de los mismos medios de comunicación, sobre todo los audiovisuales (la radio y la televisión).

La reglamentación necesariamente democrática de la radio y la televisión no debe atentar contra los intereses de nadie, pero sobre todo, contra los intereses de la sociedad, que es la que le da razón de ser y sustento a los medios de comunicación y, por cierto, al poder público. En una sociedad democrática, donde el interés público es su razón de ser, el poder público debe participar frente al poder privado. La mediocracia es el poder privado de los medios que trata de imponer su agenda al poder público y a las instituciones del Estado.

La nueva Ley Federal de Radio y Televisión (Ley Televisa) en el ánimo de favorecer la eficiencia económica otorga mayores beneficios al dúopolio de las

comunicaciones mexicanas. Esta nueva legislación ha generado posturas encontradas a favor y en contra, posturas que debaten la eficiencia sobre la equidad entre los participantes del mercado.

La carencia de reglas que permitan alguna forma de escrutinio social sobre los medios de comunicación, cuya supervisión formal hasta ahora es exclusivamente del gobierno, ha sido argumento de los partidos políticos, de profesionales y grupos de académicos, para demandar la reglamentación del artículo 6° de la Constitución mexicana referente al derecho a la información.<sup>193</sup>

Por ello, el derecho a la información plantea obligaciones para el Estado que no se pueden reducir al logro irrenunciable de la transparencia informativa gubernamental, sino que tiene que reconocer que el poder de la información hoy día está depositado también en espacios privados. Se trata, como puede notarse, de un derecho complejo y no carente de paradojas y riesgos, pues, por una parte, mantiene la exigencia liberal de que el Estado, en la medida en que es una entidad mandataria de la ciudadanía, esté abierto en lo posible a la indagación ciudadana, y por otra, supone que la ciudadanía debe poseer un sentido crítico, producto de una formación cultural que no es espontánea, capaz de llevar a efecto tal indagación. Ambas funciones de este derecho no son compatibles con facilidad, pues algunas acciones de los particulares que parecerían estar avaladas por su libertad de expresión tienen que ser limitadas en favor del derecho ciudadano a información veraz y bien fundamentada.

---

<sup>193</sup> TREJO, Delarbre, Raúl. *op. cit.* pp. 245-248.

Formulado así, este derecho habilita al Estado democrático para intervenir de manera positiva en la producción y distribución de flujos informativos capaces de dar a la ciudadanía certidumbre y conocimientos específicos que el mercado, dejado a sus propias fuerzas, regularmente no proporciona. Lo que no implica, y en esto nunca sobra insistir, que el Estado pueda legal y legítimamente invadir el ámbito de privacidad de los individuos.

En países de democracia consolidada como Francia y Alemania, el Estado interviene en la creación de un entramado institucional de certidumbre informativa, que permite ampliar la información, cultura y sentido crítico de la ciudadanía, sin que esto signifique una violación de la libertad fundamental de expresión. La presencia del Estado en los medios de comunicación no se contempla como una limitación de los derechos informativos de la sociedad, sino más bien como una de sus condiciones de posibilidad. De manera similar, existen largas tradiciones de control judicial y administrativo contra la difamación, el libelo y la difusión de ideas o informaciones socialmente nocivas que plasman en normas legales el principio normativo de la veracidad, y que han permitido regular el ejercicio de la libre expresión, haciéndolo más efectivo.

La premisa de estas experiencias es que el conocimiento veraz es un valor colectivo y que el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión. Esta premisa es, sin más, una de las herencias de la Ilustración para la vida social del presente. Bajo esta perspectiva, sería atribución del Estado, según un

necesario derecho a la información, ofrecer a la ciudadanía, como una prestación social universal, información política, social y cultural valiosa.

Esta visión del derecho a la información va más allá del criterio liberal según la cual sólo el Estado debe transparentar sus acciones e informaciones, y se formula como un principio republicano que, junto a la publicidad del gobierno, procura desarrollar la educación e ilustración ciudadanas. Se trata, como las principales propuestas que aquí hemos revisado, de un modelo normativo para la reforma de la sociedad, pero es un modelo normativo en el que se ha fincado buena parte de las libertades y calidad democráticas de las sociedades más avanzadas de nuestro presente.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el gobierno mexicano estableció un nuevo andamiaje institucional para permitir que los ciudadanos y los medios de comunicación conozcan la forma en cómo actúa el gobierno, al interior de todos los entes de gobierno existen unidades especializadas en la atención de las solicitudes de información que presentan los actores privados.

## **II.2.10.2 Instancias de comunicación con el gobierno**

### **II.2.10.2.1 La Oficina de prensa y relaciones públicas del gobierno**

El antecedente inmediato del surgimiento de las oficinas de prensa lo encontramos con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI), luego en las instituciones

gubernamentales y después en la mayoría de organismos, sindicatos, organizaciones sociales e incluso en empresas privadas.

Es en 1931 y bajo la administración de Pascual Ortiz Rubio, cuando Lázaro Cárdenas crea en la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Información. Sin embargo, es con la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda, con el que Cárdenas, siendo ya Presidente de la República, logra centralizar la información del gobierno para la prensa.

Así, a partir de 1940 las funciones de comunicación pública quedaron bajo la dirección de oficinas especializadas, ubicadas en cada una de las dependencias gubernamentales. Con el presidente Miguel Alemán se crea oficialmente la Primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas en la Presidencia de la República. A partir de entonces se establecen los vínculos del gobierno y los medios de comunicación para dar lugar e incrementar prácticas que tienden a reforzar la estructura formal y actividades del sistema de comunicación.<sup>194</sup>

El desarrollo de los medios de comunicación, llámense escritos o electrónicos, originó que dentro de la administración pública hubiera una multiplicidad de organismos y duplicidad de funciones. Por ello, encontramos que durante la presidencia de José López Portillo los medios de información masiva audiovisuales estaban distribuidos, para su administración y producción, en seis secretarías de Estado:

---

<sup>194</sup> SÁNCHEZ González, Elia. *Las Oficinas de Comunicación Social Gubernamentales y el Control de la Información*. UNAM. México, 1997. p. 93.



1. Gobernación, encargada de vigilar el contenido de las transmisiones comerciales y de coordinar la programación estatal.
2. Comunicaciones y Transportes, autorizada para otorgar concesiones a particulares y para producir y difundir las transmisiones gubernamentales.
3. Hacienda y Crédito Público, dedicada a cobrar diversos impuestos a los concesionarios, pagaderos en dinero o en tiempo de transmisión.
4. Educación Pública, capacitada para extender certificados de aptitud a locutores, para manejar las escuelas radiofónicas, el Canal 11 y Radio Educación.
5. Salubridad y Asistencia, responsable de autorizar la propaganda comercial y a participar, al igual que las cuatro secretarías arriba mencionadas, en la Comisión de Radiodifusión, creada para aprovechar el tiempo estatal en los canales privados.
6. Trabajo y Previsión Social, como productora de la programación de televisión a través del Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores, en asociación con el Consejo Nacional Mixto de Protección al Salario, dependiente del Congreso del Trabajo.

El régimen decidió privilegiar a la Secretaría de Gobernación, en cuanto a la administración de los medios de información masiva. Por tanto, la radio y la

televisión se definieron únicamente como instrumentos de política interna, dejando de lado sus potencialidades como medios de educación informal.<sup>195</sup>

Con la reforma administrativa se anuncia la centralización en una sola dependencia: Gobernación. Con ello se buscaba terminar con la multiplicidad de organismos y duplicidad de funciones que surgieron anárquicamente durante los diversos gobiernos federales. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deja abierta la posibilidad de una bicefalia en el orden informativo, al conceder a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la vigilancia y el control financiero y administrativo de las entidades que utilizan el espacio aéreo para la transmisión de mensajes radiofónicos y televisivos. La misma disposición jurídica confiere facultades a las Secretarías de Comunicación y Transportes y de Educación Pública para el otorgamiento de concesiones y permisos a la primera y de promoción cinematográfica, radiofónica y televisiva, a la segunda.<sup>196</sup>

Bajo la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, en el Diario Oficial de la Federación, del 28 de enero de 1983, se emite el acuerdo por el que crea la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. El artículo primero dicta:

Se instaura la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la cual tendrá las siguientes facultades:

I. Realizar todos los servicios de información de la Presidencia de la República;

---

<sup>195</sup> FERNÁNDEZ Cristlieb, Fátima. *Los Medios de Difusión Masiva en México*. Juan Pablos. México, 1996. pp. 175-176.

<sup>196</sup> *Ibid.* p. 223.

II. Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el titular del Poder Ejecutivo Federal y proveer a su más eficaz divulgación;

III. Elaborar y ejecutar los programas de difusión de la Presidencia de la República;

IV. Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referentes a los acontecimientos de interés para las responsabilidades de la Presidencia de la República;

V. Establecer relaciones con los medios de difusión nacionales e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado, relacionados con esta actividad;

VI. Difundir las actividades relevantes del Titular de Ejecutivo Federal, a través de publicaciones;

VII. Coordinarse con la Secretaría de Gobernación para participar en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas de comunicación social del Gobierno Federal;

VIII. Dirigir las relaciones públicas de la Presidencia de la República, y

IX. Las demás que le encomiende el Ejecutivo Federal.

En los artículos transitorios, el segundo señala que se abrogan los acuerdos presidenciales por los que se crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de junio de 1977 y el que cambia la denominación de ésta por la de Coordinación

General de Comunicación Social, publicado en el mismo, el 21 de junio de 1982.<sup>197</sup>

Con la administración de Carlos Salinas de Gortari se trata de dar un paso importante en el rompimiento de las tradicionales formas de convivencia entre el gobierno y la prensa. Tratando de darle transparencia a esta relación y ante la necesidad de diseñar una nueva política de comunicación social abierta, se establecen los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.

Estos lineamientos se publican en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992 y establecen que: de conformidad con las acciones ordenadas por el C. Presidente de la República, para llevar a cabo la modernización de las relaciones del Gobierno Federal con los medios de comunicación, con fundamento en los artículos 1º, 27, 31, 32 bis, 44 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los artículos 1º, 7º, 47 y 55 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se emiten los siguientes:

Primero. Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer nuevos mecanismos de control y verificación en el ejercicio de los recursos públicos destinados a los rubros de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a que se

---

<sup>197</sup> “Legislación de la Administración Pública Federal”. Editorial Delma. México, 1998. pp. 409-410.

refieren las partidas por concepto de gasto 3601 (gasto de propaganda), 3602 (impresiones y publicaciones oficiales), 3603 (espectáculos culturales), 3604 (servicios de telecomunicación) y 3605 (otros gastos de difusión e información).

Segundo. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, serán responsables de adoptar las medidas correspondientes para el debido cumplimiento de los criterios de racionalidad y selectividad de las erogaciones a que se refieren los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, así como los presentes lineamientos.

Tercero. Las erogaciones destinadas a publicidad, propaganda y publicaciones oficiales, y en general todas aquellas referentes a comunicación social, se efectuarán de conformidad con las normas y lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Gobernación.

Cuarto. Los recursos que se destinen a publicaciones, inserciones, anuncios, discursos, menciones y demás erogaciones relacionadas, deberán limitarse exclusivamente al desarrollo de los programas de difusión e información o promoción interna o externa de las dependencias o entidades.

Quinto. Deberán girarse las instrucciones respectivas, a efecto de que dentro de la documentación comprobatoria de cada una de las erogaciones a las que se refiere el lineamiento tercero, se incluya una copia o ejemplar de la publicación o impresión efectuada, cintas y otro medio.

Sexto. Para la selección de los medios de difusión en que se apliquen los recursos destinados a publicidad, deberá considerarse el que éstos

correspondan a diarios o revistas de amplia circulación y cobertura, de tal manera que se garantice que la información respectiva llegue a las personas a que está destinada. Tratándose de convocatorias para licitaciones públicas de obras públicas y de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, éstas deberán publicarse en dos diarios tal y como lo establecen las leyes sobre la materia. Asimismo, dicha publicación se efectuará por un solo día y preferente en un tamaño de un octavo de plana.

Séptimo. Los servidores públicos de las dependencias y entidades no podrán disponer de los recursos humanos y materiales de las mismas, para la realización de trabajos o prestación de servicios a terceras personas, tales como: impresión de fotocopiado, trabajos gráficos, fotográficos, de revelado, grabaciones de audio y/o video, entre otros.

Octavo. En los viajes internacionales de los servidores públicos de las dependencias y entidades, por ningún concepto podrán efectuarse erogaciones para sufragar los gastos de reporteros y periodistas, los que en su caso deberán correr a cargo de los medios de comunicación correspondientes.

Noveno. A las partidas 3601, 3602, 3603 y la 3605 a que se refiere el lineamiento primero, por ningún motivo podrán efectuarse traspasos o transferencias de recurso de otras partidas. Asimismo, las erogaciones por estos conceptos se efectuarán y cuando sean autorizadas por el responsable del área correspondiente.

Décimo. Para las erogaciones que se realicen por concepto de suscripción o adquisición de publicaciones y revistas en general, independientemente del

monto, se requerirá de la autorización escrita del C. Oficial Mayor de la dependencia o del servidor público equivalente en la entidad, la cual sólo se podrá otorgar en los casos estrictamente indispensables y que sean necesarios para el desarrollo de las actividades de la dependencia o entidad.

Décimo Primero.- Las contrataciones de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativas con las actividades de comunicación social que realicen las dependencias y entidades, y que no sean pagadas con recursos presupuestales sino con servicios de los que presta la propia dependencia o entidad, es decir mediante "permuta" o "intercambio", sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables, el monto de las citadas contrataciones deberá ser descontado de la partida que corresponda a la que se refiere el lineamiento primero, sin que posteriormente pueda ser ejercido con cargo a las multicitadas partidas.

Décimo Segundo.- Los Servidores Públicos de las dependencias y entidades deberán abstenerse de autorizar la aplicación de recursos asignados al pago de viáticos y pasajes, para sufragar gastos de terceras personas o de actividades ajenas al servicio oficial, debiendo ajustar su ejercicio estrictamente a las normas que regulan su otorgamiento y comprobación.<sup>198</sup>

Estos son los primeros 12 artículos de 19 publicados en el documento. De entre ellos resalta el octavo ya que viene a ser un parteaguas en las viejas prácticas gobierno-medios. Se rompe con ello uno de los múltiples vínculos, la autocomplacencia hacia los medios masivos.

---

<sup>198</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 22 de diciembre de 1992.

Ernesto Villanueva señala que en México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a la empresa periodística. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega al derecho; antes bien, se trata de un convenio de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

El uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos, recompensas y sanciones para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otros no tanto. El manejo para fines privados de los recursos públicos ha formado un contexto propicio para alejar a la prensa, al menos a un importante segmento de ella, de su verdadera función social: informar con veracidad a los ciudadanos sobre hechos de interés público.

Expone que los objetivos de estos lineamientos fueron debidamente ponderados en su oportunidad por el gobierno mexicano, en voz del vocero de la Secretaría de Gobernación, quien señaló que:

Los lineamientos publicados el 22 de diciembre de 1992, junto con otras medidas puestas en práctica con anterioridad son, sin duda, un paso más en el diseño de un nuevo marco en el que convergerán y encontrarán acomodo los intereses gubernamentales, los de los propios medios y los de los ciudadanos. Corresponden a la necesidad de poner en práctica una nueva política de



comunicación social abierta, que contribuya a formar una opinión pública actuante e informada. La cultura del boletín, de la publicidad o propaganda disfrazada de información, no puede seguir teniendo espacio entre nosotros. Pero tampoco pueden imperar tendencias manipuladoras disfrazadas de información. Estas perversiones o desviaciones son las que se deben cancelar como condición para iniciar una nueva etapa en la relación gobierno-medios.<sup>199</sup>

Durante la administración zedillista se creó la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, misma que desapareció para dar paso a la Subsecretaría de Comunicación Social, con ello nuevamente se constata la hipótesis de que los sistemas de comunicación creados por el gobierno han estado destinados al fracaso.

Así, el 19 de junio de 1996 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se reforma y adiciona el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. Ahí se establece que se renueva el artículo 12º el cual señala que corresponde a la Dirección General de Comunicación Social:

I.- Ejecutar y dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas y ediciones de la Secretaría y de las entidades del sector, de conformidad con los lineamientos que se establezcan;

II.- Conducir las relaciones con los medios de comunicación; contratar con ellos; preparar los materiales de difusión de la Secretaría y proponerlos a las unidades administrativas correspondientes;

---

<sup>199</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998. pp. 122-123.

III.- Dirigir la integración, publicación y distribución del informe y memoria anuales de la Secretaría, así como el órgano oficial de difusión de la misma;

IV.- Captar, analizar y procesar la información procedente de los medios de comunicación, referente a los acontecimientos de interés para las actividades de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y las entidades del sector;

V.- Evaluar las campañas publicitarias de la Secretaría y de las entidades del sector coordinado por ella;

VI.- Establecer lineamientos para la producción de materiales impresos y audiovisuales de la Secretaría, de sus órganos desconcentrados y entidades del sector, así como coordinar su edición;

VII.- Otorgar apoyo a las unidades administrativas de la Secretaría en materia de comunicación, así como normar y coordinar las acciones que las mismas realicen en esta actividad;

VIII.- Formular, para aprobación superior, los programas de actividades en materia de información, de difusión y de relaciones públicas de la Secretaría y de las entidades del sector;

IX.- Promover foros, seminarios, conferencias y la difusión de materiales relacionados con la comunicación social y las actividades de la Secretaría y entidades del sector; y

X.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 19 de junio de 1996.

El proyecto de contar con una instancia gubernamental rectora de los medios de comunicación, que como ya vimos tuvo su antecedente en la creación de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, se concretó con la creación de la Subsecretaría de Comunicación Social.

Con las modificaciones al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998, se formalizó la creación de la Subsecretaría de Comunicación Social, la que, sin embargo, venía operando desde el 13 de enero de ese mismo año, cuando el Secretario Francisco Labastida, designó a Emilio Gamboa Patrón como el encargado de esas tareas.

También se crearon:

La Dirección General de Información y Difusión cuyas atribuciones son:

- I.- Dirigir y ejecutar la política de información de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados;
- II.- Formular y proponer al Secretario los programas de información y difusión de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados;
- III.- Coordinar los programas de publicaciones de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados;
- IV.- Coordinar las relaciones de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados con los medios de comunicación;

VI.- Registrar, analizar, evaluar y procesar la información que difundan los medios de comunicación, referente a las materias de interés para la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados;

VII.- Coordinar la producción de las campañas de información y difusión de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados y en su caso, la contratación de medios impresos y audiovisuales nacionales y extranjeros;

VIII.- Coordinar la realización de sondeos de opinión y evaluar las investigaciones relativas a los diversos elementos que conforman el proceso de información y difusión de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, y

IX.- Expedir constancias de acreditación de medios de información extranjeros a sus corresponsales en el país en asuntos relacionados con el ámbito de la Secretaría.

Artículo 24. La Dirección General de Medios Impresos que tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Conducir las relaciones del Gobierno Federal con los medios impresos nacionales y extranjeros;

II.- Establecer y operar los mecanismos de coordinación con los medios para una difusión de información veraz de los programas, planes y actividades gubernamentales;

III.- Concertar acciones con los medios de información nacionales y extranjeros en materia de comunicación social del Gobierno Federal;

IV.- Establecer mecanismos de colaboración con organismos e instituciones educativas y culturales, para fomentar el estudio y mejoramiento de los medios impresos;

V.- Elaborar y fomentar estudios de opinión pública e investigaciones relacionadas con los medios de comunicación y su entorno;

VI.- Evaluar las campañas publicitarias del Gobierno Federal, y

VII.- Auxiliar al Secretario en el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Predicción para el Otorgamiento del Premio Nacional de Periodismo.

Artículo 25. La Dirección General de Comunicación Social Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular y coordinar la aplicación de la política de comunicación social del Gobierno Federal;

II.- Establecer relaciones de coordinación con los medios de comunicación oficiales;

III.- Fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer y operar los mecanismos de coordinación con las unidades de comunicación social de las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, y

V.- Asegurar, mediante la participación conjunta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que las campañas oficiales

informen oportuna y verazmente a la sociedad sobre los planes, programas y actividades gubernamentales, así como el cumplimiento de los mismos.

La creación de todas estas instancias y sus marcos regulatorios no han hecho efectiva la comunicación del gobierno con la sociedad a través de los medios privados de comunicación o con los mismos medios gubernamentales. Así, la escasez de estructuras adecuadas de información en el gobierno "evidencia la cantidad de innovaciones necesarias para engastar el profesionalismo en el arte de gobernar en el diseño real de políticas."<sup>201</sup>

### **II.3 Las oficinas de comunicación social en México. Estado actual del arte**

La relación que guarda el gobierno con los medios de comunicación, afecta de manera directa a la sociedad. La comunicación que ahora vemos entre el gobierno y la sociedad, está muy lejos "de las Atenas de Pericles del "Ágora" o de la "ekklesia", es decir, la reunión de todos los ciudadanos en un lugar público con el fin de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones, y decidir, alzando la mano o mediante pedazos de loza, después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra presentados por los oradores".<sup>202</sup>

Así, lejos de establecer la comunicación cara a cara, el gobierno se comunica con la sociedad a través de los sofisticados medios de comunicación e

---

<sup>201</sup> DROR, Yehezkel. "Ensayos sobre la Nueva Administración Pública", en el *El Profesionalismo en el Arte de Gobernar. Revista de Administración Pública (RAP)* No. 91. INAP. México, p. 74.

<sup>202</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 66.

implementa instancias gubernamentales encargadas de la comunicación pública.

Serrano los llama sistemas de comunicación pública que -dice- surgen en la evolución de las sociedades como una especialización de la propia organización social. También se puede aceptar la hipótesis de que puede llegar alguna vez a controlar completamente el funcionamiento del sistema de comunicación pública.<sup>203</sup>

Expone que la interdependencia entre el sistema social y el de comunicación pública, lejos de excluir la autonomía, la presupone, sobre todo cuando estos sistemas han alcanzado un estrecho grado de mutua afectación.

Esta interdependencia se da a nivel del control que ejercen las instituciones políticas sobre el funcionamiento del sistema comunicativo. Cuando en la sociedad unos nuevos agentes consiguen el poder, es posible que se produzca un relevo de los mediadores y de los propios medios, porque la comunicación de masas es un aparato en cuyo control suelen interesarse los poderes públicos; a nivel del dominio que ejercen los medios de comunicación de masas sobre el sistema político. Cuando en los productos comunicativos se defiende otro orden social u otra acción, cabe que el funcionamiento institucional se vea afectado, porque toda organización política precisa de legitimación y la legitimidad que los ciudadanos conceden al orden político

---

<sup>203</sup> SERRANO Gómez, Enrique. *op.cit.* p. 50.

depende, en alguna medida, de la imagen que los medios de comunicación ofrecen de las instituciones y de sus actuaciones”.<sup>204</sup>

“No ha existido, ni puede llegar a existir un ajuste automático ni un efecto unívoco, entre el cambio (histórico) de las instituciones políticas y el cambio (cultural) de los contenidos de la comunicación pública. La relación entre ambos sistemas está mediada, cualesquiera que sean los niveles entre los que se produzca, por los procesos cognitivos que guían la acción social de los agentes”.<sup>205</sup>

Al respecto, Karl Deutsch expone que se pueden identificar sistemas de decisión política que se hallan equipados con los dispositivos adecuados para la recolección de información externa e interna y para su transmisión a los puntos donde se efectúan las decisiones, así como para su análisis y evaluación antes de que éstas se tomen.

Tales sistemas no serán de ningún modo infalibles, pero al menos tendrán probabilidades de emplear la información que necesitan. Por otra parte, podemos identificar sistemas de decisión donde las cosas no ocurren así y donde los mecanismos destinados a reunir, transmitir, o discriminar y evaluar la información se han desbaratado o nunca se desarrollaron de manera adecuada.

Tales sistemas funcionan bien en ciertas ocasiones, pero a la larga sus perspectivas deberían ser netamente desfavorables. En un plano más general, esta línea de pensamiento sugiere que la *sobrecarga de comunicación* o la

---

<sup>204</sup> *Ibid.* p. 51.

<sup>205</sup> *Ibid.* p. 69.



*sobrecarga de decisión* puede ser un factor principal en la decadencia de Estados y gobiernos.<sup>206</sup>

Relacionado de cerca con el problema de la integración -dice Deutsch- está el concepto de "sensibilidad" o "responsabilidad" de un gobierno a los mensajes y necesidades que percibe en individuos o en otras unidades políticas o sociales. Este es un concepto esencialmente cibernético que denota la probabilidad de respuesta "favorable" o adecuada dentro de un lapso apropiado.<sup>207</sup>

Deutsch señala que todas las redes autoconductoras tienen tres elementos básicos: receptores, efectores y controles de realimentación. Si éstos llegan a destruirse o a deteriorarse, la conducción cesa y es reemplazada por la marcha a la deriva, a merced de influencias externas o por el movimiento provocado por la inercia o alguna combinación de estas dos situaciones".<sup>208</sup>

En el caso del gobierno mexicano los sistemas de comunicación utilizados no han sido lo eficaz que se quisiera para comunicarse con la sociedad, más bien ha prevalecido la "cultura del ocultamiento". Se ha constatado la creación de diversas instancias gubernamentales que no han logrado consolidarse y han sobrevivido en un lapso muy efímero.

Cada gobierno o cada administración sexenal han implementado sistemas de comunicación que no desembocan en la consolidación de estrategias y políticas públicas de comunicación y, por lo tanto, están destinadas al fracaso. Para constatar lo anterior hemos expuesto aquí la creación de diversas instancias

---

<sup>206</sup> DEUTSCH, Karl. *op. cit.* p. 186.

<sup>207</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>208</sup> *Ibid.* p. 156.

de comunicación pública que desde la época posrevolucionaria hasta nuestros días, el gobierno ha implementado sin lograr consolidar una comunicación eficaz con la sociedad.

## **CAPÍTULO TERCERO. EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO**

### **III.1 La Constitución de 1857**

En la Constitución de Apatzingán de 1812, primer documento político de México después del inicio de la época de la Colonia, ya se formulaban las exigencias a favor de la libertad de prensa y de opinión. Más tarde, en la de 1857 se plasmaron los derechos que hoy garantizan los artículos 6° y 7° de la Carta Magna de 1917, salvo algunos añadidos que se le hicieron a esos preceptos en la actual.

Las limitaciones de la libertad de prensa que se establecían en el artículo 7° con motivo del respeto a la vida privada, la moral y la paz pública, fue motivo de debate. Los liberales criticaron en 1857, la vaguedad de los conceptos y la limitación de estos derechos humanos. Sin embargo, 60 años más tarde tuvieron cabida en la Constitución de 1917, que se sometió a consideración del Congreso Constitucional en Querétaro el 31 de enero y rigió a partir del primero de mayo del citado año.<sup>209</sup>

Al respecto Ernesto Villanueva apunta que en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 el tema de la libertad de información fue motivo de un amplio debate legislativo. La Comisión Redactora había propuesto en el artículo 14 del proyecto que "es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores e impresores, ni coartar la libertad

---

<sup>209</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* p. 169.

de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho".

Finalmente la libertad de prensa fue incorporada a la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

Artículo 7°. "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena."

Ante los embates de los conservadores el 15 de mayo de 1883, a instancias del presidente formal Manuel González, la atribución jurisdiccional conferida al jurado popular para conocer de los delitos de imprenta pasó a los tribunales ordinarios, al ser reformado el artículo, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 7°. "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la federación o por los de los estados, del

Distrito Federal o territorio de Baja California, conforme a su legislación penal.”<sup>210</sup>

### **III.2 La Ley de Imprenta**

Las restricciones a la libertad de prensa de los artículos 6° y 7° debían detallarse y reglamentarse por la Ley de Imprenta que se presentó el 9 de abril de 1917 y entró en vigor el 15 de abril del mismo año. Bohmann señala que por la brevedad del texto de la ley, ésta debía tener un carácter transitorio hasta que el Congreso de la Unión reglamentase los artículos 6° y 7° constitucionales. Sin embargo, desde entonces no hubo decretos adicionales ni se aprobó una nueva ley de Imprenta, la cual sería necesaria hoy en virtud de las nuevas transformaciones económicas, tecnológicas y político-informativas.

El artículo 2° de la Ley de imprenta entiende el ataque a la moral como las manifestaciones que propaguen los “vicios, faltas o delitos” con que se ultraje u ofenda públicamente “al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres”. Señala el autor que la mayoría de estos artículos restrictivos de la Ley de Imprenta se caracterizan por la gran vaguedad de los conceptos que contienen, lo cual deja gran espacio abierto para la propia interpretación y enjuiciamiento de un delito.

Con mucha razón Karin Bohmann asegura que con base en este amplio margen de interpretación, si se analiza con gran entendimiento el contenido de la prensa amarillista mexicana, podría demostrarse en casi todas las ediciones insultos contra la moral o las supuestas buenas costumbres.

---

<sup>210</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998. pp. 38-40.

El autor de *Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México*, añade que la vaguedad conceptual y las posibilidades interpretativas extremadamente flexibles sobre los delitos de prensa contenidas en la Ley de Imprenta publicada en el Diario Oficial el 12 de abril de 1917, son poco indicadas como base para una administración de la justicia. Para los periodistas representan más bien una inseguridad jurídica y de hecho no ofrecen protección suficiente ante la persecución judicial, sobre todo si ejercen crítica sobre funcionarios, instituciones y/o el gobierno.

La anacrónica Ley de Imprenta casi sólo contiene obstáculos y limitaciones a la libertad de prensa y de opinión. No existe el derecho a recusación de testimonio para el periodista y ninguna protección del secreto editorial. La ley tampoco contempla, fuera de una pequeña nota sobre la prohibición de propagar noticias falsas, la obligación a la escrupulosidad de las informaciones.

Más aún agrega que algunos abogados mexicanos ponen en duda la validez jurídica de la Ley de Imprenta ya que, al entrar en vigor, tenía por objeto reglamentar los artículos constitucionales 6° y 7°. No obstante, la Constitución no entró en vigor sino dos semanas más tarde. El Congreso Constitucional nunca firmó la Ley de Imprenta, según explica, el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela.

Bohmann subraya que según sus investigaciones, la Ley de Imprenta no encontró aplicación alguna. Todo parece indicar que las sentencias se pronunciaron ya sea sobre la base de otros reglamentos o leyes (en particular

el Código Penal), o bien que se aplicaron otras sanciones, no legales, del gobierno en contra de la prensa.

En este contexto hay otras disposiciones legales de importancia. El Código Penal de 1931 establece, en el artículo 145, castigos económicos y carcelarios en el caso de la propaganda política que subvierta el orden político o atente contra la soberanía del Estado. El Código contiene además precisiones acerca del castigo que se debe aplicar en el caso de los atentados contra la seguridad de la Nación, las infracciones contra la moral pública o las injurias, las difamaciones y las calumnias por parte de una o varias personas físicas o jurídicas.

También el reglamento sobre las Publicaciones y Revistas Ilustradas de 1951, pretende cuidar la salvaguardia de la moral en las publicaciones. En el marco de la reforma administrativa, en abril de 1977 se trasladó el control sobre la Comisión Calificadora de manos de la SEP a la competencia de la Secretaría de Gobernación.

El investigador sentencia que una legislación que todavía se basa en gran medida en la situación que prevalecía en 1917 es poco adecuada para satisfacer los alcances económicos, tecnológicos y políticos del desarrollo actual. Le atribuye a la debilidad política de los sindicatos de periodistas, y al control que sobre ellos ejerce el gobierno, al que hasta ahora los periodistas no hayan impuesto transformaciones jurídicas, por ejemplo en forma de un estatuto profesional.

El objetivo de tal estatuto debería ser, entre otras cosas, llegar a un acuerdo acerca de las normas éticas y político-informativas, así como lograr una protección jurídica del periodista para protegerlo de las limitaciones antidemocráticas de su libertad de información y opinión.

A la prensa no se le atribuye a través de la ley, por parte del Estado, ningún papel en la formación de la opinión y la voluntad del pueblo. La dependencia económica y en parte informativa de la prensa en relación con el gobierno representa limitaciones no normadas que van más allá de las jurídicas de la libertad de prensa e información.<sup>211</sup>

### **III.3 Derecho a la información y libertad de Expresión. Artículos 6° y 7° constitucionales (1917)**

Los antecedentes del concepto de "derecho a la información" son muy recientes. Su origen formal se encuentra en el primer período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrado en 1946, donde se declaró que la libertad de información es "un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas".

Ahí se estableció que "la libertad de información requiere como elemento indispensable la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios (y) requiere además, como disciplina básica la obligación moral de investigar los hechos sin prejuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa", la Asamblea pidió al Consejo Económico y Social que convocase a una

---

<sup>211</sup> BOHMANN, Karin. *op. cit.* pp. 169-176



conferencia internacional para tratar el tema, misma que se reunió en Ginebra, en marzo y abril de 1948.

Antes, en marzo de 1947, la Organización Internacional de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emprendió una encuesta sobre los problemas teóricos suscitados por el proyecto de Declaración Universal de Derechos del Hombre. En el cuestionario correspondiente se habló de "libertad de comunicación y derecho a la información exacta".

Como resultado la UNESCO reconoció el carácter político de este derecho, al razonar que "durante el siglo XIX, la discusión en torno al derecho a la actuación política hizo que se viera cada vez con mayor claridad que es un derecho que sólo puede ejercerse prudentemente en relación con el derecho de información, por medio del cual puede el ciudadano equiparse para el ejercicio correcto de sus funciones políticas". Consiguientemente, se redactó "una lista de aquellos derechos fundamentales que, en opinión de la Comisión sobre principios filosóficos de los derechos del hombre de la UNESCO, todos los hombres están de acuerdo en reconocer como tales".

El derecho a la información ocupó el lugar número 7 en esa lista, previo a la libertad de pensamiento y derecho a la libre investigación, al derecho a expresarse y a las libertades de palabra, de reunión, de asociación, de culto y de prensa, que ocuparon los lugares, 8, 9 y 12 en la lista. En ese documento el derecho a la información fue descrito diciendo que "todos los hombres tienen derecho a la información más completa y más exacta procedente de todas las

fuentes importantes con el fin de que puedan desempeñar el papel que les corresponde en la sociedad humana."

El principal contribuyente a la redacción de este concepto fue René Maheu, quien estimaba un error "seguir considerando la libertad de información como complemento de la libertad de expresión". Al contrario, tuvo el derecho a la información como "la prolongación natural al derecho a la educación". Maheu agregaba que "incluir en la lista de los derechos del hombre el derecho a la información no significa simplemente el anhelo de acrecentar o mejorar los conocimientos puestos a la disposición del público.

Significa exigir una revisión radical de la función de la información, considerar los productos, los procedimientos y hasta la propia organización de la industria no desde el punto de vista de quienes controlan su producción, sino desde el ángulo de la dignidad de aquellos que, en adelante, tienen derecho a que se le proporcionen los medios de un pensamiento libre."

Por último, Maheu definió la información como la "presentación desinteresada de materiales susceptibles de ser utilizados por quien quiera que sea, con vistas a una opinión, lo que caracteriza la información, y en lo cual ésta se diferencia de la propaganda o de la publicidad que actúa por medio de la obsesión, es la disponibilidad."

Miguel Angel Granados Chapa señala que el memorándum de la Comisión de la UNESCO, y los conceptos de Maheu se diluyeron al redactarse la Declaración de Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 19 establece que "todo

individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; éste incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."<sup>212</sup>

En 1948, la propia Asamblea General conoció el proyecto sobre la transmisión internacional de informaciones y sobre el derecho de rectificación. En 1952 se aprobó ésta última, cuya esencia consiste en reconocer que "la persona de que se haga mención de un informe impreso, tiene derecho a comunicar a los lectores su versión del asunto."

Agrega que esa libertad incluye "recoger, recibir y comunicar, sin injerencia gubernamental ni distinción de fronteras, informaciones y opiniones en forma oral, escrita, impresa o ilustrada o por procedimientos visuales y auditivos debidamente autorizados". Conforme al artículo 2º, esta libertad puede limitarse respecto de la seguridad nacional y el orden público, de las informaciones falsas que perjudiquen las relaciones internacionales, de expresiones que inciten a la guerra o al odio nacional, radical, o religioso, o a la violencia y el delito; de la salud y la moral pública, los derechos privados, el honor, la reputación de otras personas y la recta administración de justicia.

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de la ONU acordó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En su artículo 19 se recogen varios de los conceptos elaborados en el proyecto que se menciona, quedando así los párrafos 2 y 3 de dicho artículo: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión: este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y

---

<sup>212</sup> Véase GRANADOS Chapa, Miguel Angel. Examen de la Comunicación en México, El Caballito. México, 1980

difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

"El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto de los derechos o a la reputación de los demás. b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

En un ámbito geográfico más reducido, los miembros del Consejo de Europa pactaron el 4 de noviembre de 1950 que la "Convención de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales", cuyo artículo 10 estipula:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la

integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

En 1976, la decimonovena conferencia de la UNESCO acordó en Nairobi redactar una "declaración sobre medios de comunicación" que fue debatida durante la vigésima conferencia general, ocurrida en octubre y noviembre de 1978, en París. El proyecto correspondiente fue objetado por los Estados Unidos y otras naciones capitalistas desarrolladas que lo estimaron contrario a la libertad de información. En México alguien lo llamó "una monstruosa proposición." Después de semanas de negociación, se aprobó un texto, cuyo artículo 2° establece:

1. El ejercicio de la libertad de opinión, de la libertad de expresión y de la libertad de información reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituye un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional.

2. El acceso a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y de los medios de información que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Para ese fin los periodistas deben tener la libertad de información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a

las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.

3. Con miras al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacionales, de la promoción de los derechos humanos y de la lucha contra el racismo, del *apartheid* y de la incitación a la guerra, los órganos de información, en todo el mundo, dada la función que les corresponde, contribuyen a promover los derechos humanos, en particular haciendo oír la voz de los pueblos oprimidos que luchan contra el colonialismo, el neocolonialismo, la ocupación extranjera, todas las formas de discriminación racial y de opresión y que no pueden expresarse en su propio territorio.

4. Para que los medios de comunicación puedan fomentar en sus actividades, para los principios de la presente declaración, es indispensable que los periodistas y otros agentes de los órganos de comunicación, en su propio país o en el extranjero, disfruten de un estatuto que garantice las mejores condiciones para ejercer su profesión.

Granados Chapa señala que en el caso mexicano, La Ley Federal de Radio y Televisión, del 19 de enero de 1960, habla en su artículo 58 de los derechos de información, de expresión y de recepción, como figuras jurídicas distintas, pero no ahonda en la definición conceptual de la naturaleza de cada uno de éstos. También coincide en que el concepto es muy reciente. En el plan básico aprobado por el Partido Revolucionario Institucional PRI en 1975 se determina que "el derecho a la información... no es simple y sencillamente la libertad para

informar, sino el derecho que los hombres tienen como receptores de información."<sup>213</sup>

El primero de septiembre de 1978, en su segundo informe de gobierno, el presidente José López Portillo anunció que enviaría al Congreso un proyecto de ley de garantías al derecho a la información, que desarrollara y diera concreción al contenido de la parte final del artículo 6° constitucional.

"Por su carácter de orden público, sus preceptos serán el marco normativo al que deberán sujetarse las disposiciones existentes que regulan la actividad de los medios de comunicación social y constituirán la base de otras regulaciones específicas sobre la materia". "En esta iniciativa de ley se define el derecho a la información como un derecho social, para asegurarle a la colectividad una información objetiva, plural y oportuna."

"Nuestro orden jurídico deberá hacer de la información una fuerza democrática, en cuyo ejercicio participen las diversas corrientes de opinión y pensamiento, las agrupaciones y los individuos". "El derecho a la información complementa la libertad de expresión que, al ser cabal, sustenta una vigorosa opinión pública apropiada al cambio y a las transformaciones esenciales".<sup>214</sup>

### **III.3.1 Artículos 6° y 7° constitucionales**

Fátima Fernández expone que la prensa que se desarrolló antes de la Constitución de 1917, no se ajusta a las características de la prensa que surge dentro del estado moderno en México y destaca que es importante, entre otras razones, porque siendo dos estructuras periodísticas diferentes, están regidas

---

<sup>213</sup> Véase GRANADOS Chapa, Miguel Angel. *Examen de la Comunicación en México*. El Caballito. México, 1998. pp. 120-133 y 163.

<sup>214</sup> Idem

por la misma legislación. Para ello, basta comparar los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857 con los mismos artículos de la Constitución de 1917; sustancialmente no hay diferencias.

Por otra parte, sostiene que el siglo XIX se caracteriza por tener un *periodismo partidista*, mientras que el periodismo como empresa, tiene su antecedente en la última década de ese siglo, con periódicos que pretenden ganar lectores, no por su contenido ideológico sino por su moderno formato. Caso particular es el de *El Imparcial*, cuyo nombre, al margen de sus tendencias porfiristas, es de por sí revelador ni con el gobierno ni con sus opositores, sólo con el capital que dejan los lectores.<sup>215</sup>

Por otro lado, es necesario analizar el marco jurídico que les da vida a los medios de comunicación.

Alejandro Carrillo Castro asegura que los llamados derechos sociales o colectivos, al igual que cualquier otra norma jurídica, son producto de la voluntad de los seres humanos. A diferencia de los derechos individuales que, según algunos, existen o son connaturales a los individuos aún antes de la existencia del Estado, los derechos sociales son el resultado de la voluntad jurídica de quienes, al momento de elaborar una Constitución Política surgida, como en nuestro caso, de una revolución social, deciden establecer u otorgar garantías o prerrogativas específicas. A últimas fechas se han establecido también en nuestra Constitución nuevos derechos sociales, que podrían llamarse "de "segunda generación", destinados a beneficiar a todas las

---

<sup>215</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *Los Medios de Difusión Masiva en México*. Juan Pablos Editor. México, 1996. pp. 13-20



personas, esto es, a la sociedad en su conjunto, como sería el caso del derecho a la protección de la salud, el derecho al trabajo, a la vivienda, al medioambiente y a la información.

A diferencia de las garantías individuales que, a partir de su aparición en los siglos XVII y XVIII, tienen como propósito proteger al individuo de posibles abusos por parte del Estado, la mayoría de las garantías sociales, que por vez primera se consignaron constitucionalmente en el mundo en nuestra Carta Magna de 1917, son establecidas no contra o frente al Estado, sino precisamente por éste, en beneficio y protección de ciertos grupos o clases sociales, que se supone necesitan de su tutela o protección para equilibrar la situación económica y política de estas colectividades con respecto al resto de los integrantes de la sociedad.

Como de manera más elemental lo planteaban los constituyentes de 1917: “no se logra la justicia si se trata igualmente a los desiguales... pues lo justo es tratar desigualmente a los desiguales”, para protegerlos en sus desventajas frente a los más fuertes o poderosos social y económicamente hablando.

Ese fue el origen ideológico de “la primera generación” de derechos sociales que los constituyentes de 1917 establecieron en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, de los campesinos y los obreros, de las mujeres y los menores de edad y de la familia.

El establecimiento de una garantía o derecho social, a nivel de la propia Constitución Política, significa quizás la parte más sencilla, sociológicamente hablando, de su puesta en vigor en el campo de la realidad política, económica

y social de un país. Lo verdaderamente complicado es traducir tales derechos sociales en acciones concretas, y por tanto evaluables y que resulten transparentes para todos.

Los derechos sociales o colectivos originalmente no fueron otorgados en México en beneficio de todas las personas, sino para protegerlas socioeconómicamente, así como de algunos grupos sociales o incluso de colectividades más amplias, como la totalidad de los nacionales frente a los extranjeros.

Los derechos sociales, a diferencia de los individuales, no son necesariamente exigibles en su cumplimiento al Estado, sino también a otros agentes sociales.

En 1917 no se estableció ningún derecho social de la llamada "segunda generación", los cuales se empezaron a incorporar en nuestra carta constitucional a partir de los años setenta, y que tienen como beneficiarios, no a individuos o grupos específicos, sino a todas las personas que integran la sociedad mexicana.

La mayoría de los cuales se encuentran consignados en su art. 4º. En este artículo, que algunos tratadistas consideran un verdadero "cajón de sastre", se enlistan preceptos como el reconocer a las mujeres como grupo social diferenciado en función de su sexo los mismos derechos que los varones. También se encuentra la disposición que se refiere a la protección de la organización y desarrollo de la familia, en tanto que grupo social. Igualmente se consigna que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, dejando a la ley la instrumentación operativa de esta garantía social. En este

artículo se establece asimismo que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, sin que en este caso se explique cómo debería instrumentarse este precepto. También se consigna que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Igualmente se señala que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, estableciendo que es obligación de los ascendientes, tutores y custodios, preservar estos derechos. Al Estado corresponde solo la provisión de lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio de sus derechos. Finaliza este precepto estableciendo que el Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Por lo que se refiere a los artículos 6º y 7º constitucionales, es necesario analizar la reciente ley reglamentaria de derecho a la información, establecido en 1977 bajo el escueto señalamiento de que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Así nada más. Creo por ello necesario recordar que la idea original del Presidente López Portillo era la de establecer un derecho social que, por una parte, garantizara la veracidad y objetividad de la información que los órganos gubernamentales, debían poner al servicio de la sociedad, a fin de transparentar la operación del gobierno en su conjunto y permitir una evaluación eficaz del cumplimiento de las leyes por parte de dichos órganos gubernamentales. Pero, por la otra, en dicho proyecto también estaba contemplado que el derecho a la información garantizara igualmente que la sociedad en su conjunto tuviese derecho a que los medios de

comunicación social, fueran igualmente objetivos, transparentes y responsables de la información que éstos proporcionan a través de sus publicaciones o transmisiones al aire. Se partía del reconocimiento que la ley actual que pretende regular la actividad de dichos medios de comunicación, la llamada Ley de Imprenta, que data de principios de 1917, es ya una norma totalmente obsoleta, como su nombre lo demuestra, además de que su vigencia o legalidad se encuentran aún a discusión, pues fue expedida, en tanto que ley reglamentaria de la materia, antes de que se promulgara la Constitución de 1917, a la cual pretendía reglamentar.

Pero ocurrió que, al momento de organizar diversos foros y consultas públicas tendientes a precisar el contenido de la reforma de 1917 con la idea de facilitar su posterior reglamentación, se fue generalizando la presión, apoyada por buena parte de los propios medios de comunicación, de convertir el derecho a la información, al que se hace referencia en el art. 6º constitucional, en una garantía individual más, esto es, sólo exigible al Estado, y no ya al resto de los grupos o agentes sociales, en este caso, los medios de comunicación como sí ocurre con otros derechos sociales, como el derecho a la educación, al trabajo, a la protección de la salud, de la familia y del medio ambiente, que son exigibles en su cumplimiento, también por el Estado, a los demás grupos o agentes sociales, en nombre de y a beneficio de la sociedad en su conjunto.

Y así fue que la tan demandada reglamentación del derecho social a la información, -que sólo se pudo llevar a la práctica 25 años después de su promulgación original en 1977- ha quedado circunscrita, hasta ahora, a su

interpretación más estricta o reducida. Se le percibe por ello como una garantía individual, y no como un derecho social, como lo demuestra el contenido de su ley reglamentaria, denominada Ley para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), que circunscriben el derecho a la información exclusivamente a la obligación de los órganos gubernamentales de proporcionar información verídica y suficiente a la sociedad civil, para garantizar la transparencia de su funcionamiento y la eficaz evaluación y eventual sanción de las violaciones en que pudieran incurrir los funcionarios públicos, en el cumplimiento de sus atribuciones legales y administrativas. Objetivos que, nadie lo duda, resultan muy encomiables y socialmente útiles en sí mismos.

Pero para algunos legisladores y estudiosos de la vida pública nacional, queda pendiente todavía que el Congreso de la Unión decida encarar el reto que implica reglamentar la parte complementaria de dicho precepto constitucional, esto es, poner al día la obsoleta e ineficaz Ley de Imprenta de 1917, para garantizar así que, el derecho a la información se convierta finalmente en un verdadero derecho social, como originalmente estuvo en la mente de quienes propusieron su inserción a nivel de nuestra Carta Magna, en beneficio de una mayor transparencia, no sólo del accionar gubernamental, sino de la conducta

de todos los agentes económicos, sociales y políticos que integran la sociedad mexicana en su conjunto.<sup>216</sup>

Para ahondar en el tema, Fix-Zamudio y Valencia Carmona, en su Derecho Constitucional Mexicano y comparado aseguran que además de los derechos humanos de “primera generación”, a los que ellos denominan derechos individuales clásicos y de los derechos de “segunda generación” a los que ellos denominan como derechos económicos, sociales y culturales, existen derechos que podían denominarse de “tercera generación”, a los que ellos denominan como derechos de solidaridad. “Este tipo de derechos exigen el concurso de la comunidad internacional, por eso su carácter es abstracto y su propia formulación se encuentra en ciernes, de ahí que se recomiende que por los perfiles algo borrosos que todavía presenta, el derecho constitucional que los recoja con intención de facilitarles vigencia sociológica tiene que empeñarse, tanto o más que en el caso de los derechos sociales, en buscarles las prestaciones que los satisfagan, y el sujeto pasivo que las tome a su cargo y que pueda ser compelido a cumplirlas. Los derechos de este grupo son, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad. Cabe añadir que pese a la difícil exigibilidad que algunos de estos derechos presentan, se están sentando ya precedentes sobre varios de ellos que les imprimen cada vez mayor concreción, como las políticas y las medidas que se han emprendido

---

<sup>216</sup> Tomado de CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Génesis y Evolución de los Derechos Sociales en México*, Conferencia Magistral, II Reunión Nacional de Abogados de SEDESOL dedicada al tema de “La Transparencia y el Derecho Social”, México, D.F., 25 agosto 2005.

para la protección de la ecología o en bienes que son patrimonio común de la humanidad”<sup>217</sup>

#### **III.4 Reformas al Artículo 6º constitucional**

Bajo el mandato de José López Portillo envía en octubre de 1977 la iniciativa que modifica los artículos constitucionales que darán paso a la reforma política. Entre ellos se encuentra el artículo 6º relativo a la libertad de expresión. En la propuesta se establece la necesidad de anidar una frase a este precepto: El derecho a la información será garantizado por el Estado. La adición se aprueba el 27 de noviembre del mismo año.

A partir de este momento la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), además de establecer el uso permanente de la radio y televisión por parte de los partidos políticos, eleva a rango de Ley el Acuerdo Presidencial de 1969 que legaliza la propuesta empresarial de pagar los impuestos correspondientes a los servicios de interés público concesionados, con tiempo de transmisión. El 12.5 por ciento de tiempo aire para uso del Estado adquiere de este modo un mayor rango jurídico.

Dentro de este contexto, el 15 de octubre de 1978, el Secretario de Gobernación, por instrucciones del Presidente de la República convoca a audiencias públicas que se realizarían en la Comisión Federal Electoral para conocer la opinión de todos los sectores sobre la ley que reglamentaría el derecho a la información. En consecuencia se abre un amplio debate en los

---

<sup>217</sup> FIX-ZAMUDIO Héctor, VALENCIA CARMONA Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*. Editorial Porrúa- UNAM. México, 2007. p.434

medios de difusión radicalizándose las posiciones a favor o en contra de reglamentar el derecho a la información.

Para septiembre de 1979, la Cámara de Diputados, convoca a la ciudadanía a expresarse sobre la ley que reglamentaría el derecho en cuestión. Los setentas constituyen, un período característico por la incorporación que el Estado intenta hacer de la radio y televisión al ejercicio del poder político para su legitimidad social.<sup>218</sup>

Fernández Christiel, apunta que el primer documento que hizo alusión al derecho a la información fue el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que sostiene que el Derecho a la Información es un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alineadas con fines de lucro o poder. Y propone en consecuencia, una revisión de la función social de los medios informativos, así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que producen información, ya sea escrita, o a través de la radio, la televisión y el cine.<sup>219</sup>

La iniciativa presidencial que propone modificar el artículo 6° relativo a la libertad de expresión, fue enviada a la Cámara de Diputados en octubre de 1977 junto con las reformas y adiciones referentes a los partidos políticos y a la mecánica electoral. En las consideraciones preliminares se afirma que se trata del primer paso de la reforma política, y para justificar la adición que se hace al artículo 6° se destaca la necesidad de "garantizar en forma equitativa a

---

<sup>218</sup> *Ibid.* pp. 208-209

<sup>219</sup> *Ibid.* p. 230



los partidos políticos nacionales la disposición de los medios de comunicación que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas".

El texto de la iniciativa presidencial no deja lugar a dudas: el derecho a la información se plantea para ser ejercido en un marco estrictamente electoral.<sup>220</sup>

### **III.5 Leyes secundarias, la Ley Federal de Radio y Televisión**

En México, el marco jurídico de los medios electrónicos carece de previsiones a nivel constitucional. La normatividad correspondiente se encuentra en dos leyes ordinarias y sus respectivos reglamentos. En efecto, la regulación jurídica básica de la radio y la televisión esta prevista en la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973.

De igual forma, se encuentra normada por la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, así como sus en reglamentos y acuerdos diversos.<sup>221</sup>

Por su parte, Fátima Fernández señala que las disposiciones jurídicas contenidas en los anales de la legislación sobre radio y televisión, son casi en su totalidad, disposiciones de tipo técnico o facultativo y hace un recuento histórico de esta legislación, donde se puede constatar, dice, que el Estado a ejercido un papel de administrador y de representante de los intereses

---

<sup>220</sup> *Ibid.* pp. 237-238

<sup>221</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *op. cit.* p. 59

industriales y sólo en contadas ocasiones ha actuado como mediador en conflictos sociales.

La normatividad para Radio y Televisión está asentada en disposiciones que surgen de la necesidad que tiene el Estado de reglamentar el funcionamiento de una industria, como la de radio y televisión, que para propagar ondas electromagnéticas requiere del espacio situado sobre el territorio nacional, el cual, según el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 25 del mismo Código Político, es propiedad de la Nación.

El 23 de abril de 1926 se expide la Ley de Comunicaciones Eléctricas. En 1931 se promulga la primera Ley de Vías Generales de Comunicación, que un año después, el 28 de septiembre de 1932, se deroga por la segunda ley del mismo nombre, que al igual que la anterior, no solamente regula a la radio, sino a todo tipo de comunicaciones.

Bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez se promulga la ley de impuestos a las estaciones radiodifusoras, así como el reglamento del capítulo VI del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, dedicado exclusivamente a la radio y que será derogado en el gobierno de Lázaro Cárdenas por el Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas Comerciales, Culturales y de Expresión Científica y de Aficionados, que entra en vigor el primero de enero de 1937.<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> FERNÁNDEZ Cristlieb, Fatima. *op. cit.* pp. 108-109

Con la presidencia de Pascual Ortiz Rubio se aprueban, mediante un decreto, los anuncios comerciales por radio en conexión con la red telefónica internacional. Más tarde, el presidente Abelardo L. Rodríguez promulga el Reglamento del capítulo VI del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, dedicado a la radiodifusión, en el que otorga todo tipo de facilidades para la expansión de la radio comercial, como lo hace también la Ley Federal de Comunicaciones Norteamericanas, promulgada en 1934.

Durante el mandato del presidente Miguel Alemán Valdés se aprueba, el decreto que fija las normas a las que se sujetarán en su instalación y funcionamiento -no en su contenido- las estaciones de televisión. El gobierno de Alemán es decisivo para la expansión y consolidación de esta industria, ya que contó con el apoyo e interés personal del Jefe del Ejecutivo.

El año 1960 es importante en la historia de la radiodifusión mexicana, porque el Estado -a través de la anterior Ley Federal de Radio y Televisión- manifiesta su intención de participar por primera vez como emisor, en forma reglamentada, con la limitación de hacerlo a través de los canales operados por la empresa privada. Sin embargo, recién en 1969, el intento comienza a cobrar forma, al especificarse que el Estado contará con 12.5 por ciento del tiempo de transmisión de los canales comerciales.<sup>223</sup>

Granados Chapa señala al respecto que al iniciarse el gobierno de Adolfo López Mateos, se preparó la que, promulgada el 19 de enero de 1960, sería la primera Ley Federal de Radio y Televisión. Aparte de las facultades

---

<sup>223</sup> *Ibid.* pp. 99-100.

regulatorias e indicativas sobre el contenido de la promulgación, el Estado se reservó tres posibilidades de emplear tiempo para sus propios fines en las difusoras concesionadas. Son estos los espacios a que el gobierno tiene derecho.<sup>224</sup>

Las tres clases de tiempo derivan de los artículos 59 -vinculado con el 60, 61 y 62 de la Ley. De acuerdo con este último precepto "Todas las estaciones de radio y televisión en el país estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la Nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación". La difusión anual del informe que rinde el Presidente de la República en la apertura del Congreso, por ejemplo, corresponde a este espacio estatal.

El artículo 6º, a su vez, dispone la obligación de los concesionarios a transmitir, gratuitamente y de preferencia, "los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública..."

El artículo 59 advierte la intención de crear espacios que el Estado pueda aprovechar y establece que "las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba

---

<sup>224</sup> Véase GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, "La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido". En Nueva Política (México D.F.) Vol. 1 Núm.3 Julio -septiembre, 1976.

proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Respecto a la transmisión electrónica, es preciso recabar una autorización administrativa gubernamental que adquiere dos formas: la concesión o el permiso. La primera se otorga a quienes establecen estaciones de radio o de televisión con propósitos comerciales, en tanto que el permiso se adjudica a entidades públicas o particulares que buscan hacer difusión educativa o cultural. No hay definición, no hay separación explícita en el ámbito legislativo entre lo que debe entenderse por educativo y por cultural, no obstante que la legislación emplea las dos expresiones, las dos palabras.

Destaca Granados Chapa que el régimen jurídico engloba bajo una misma situación a las difusoras educativas y a las culturales. Así pues, éstas se rigen por un sistema legal distinto del aplicable al ánimo con que unas y otras son establecidas: las que disfrutan de concesión se proponen lucrar con la radiodifusión, las difusoras que tienen permiso y que consiguientemente no pueden transmitir avisos comerciales (tienen una prohibición expresa especificada en la ley) se establecen con el ánimo de prorrogar la cultura, de difundir la educación y no de lucrar, no hacer negocio.<sup>225</sup>

El Estado tiene deberes de difusión pública que sólo puede cumplir a través de sus propios mecanismos. Igualmente, la nueva garantía social que debiera instaurarse en beneficio de los ciudadanos, el derecho de estar bien informados, se conjuga para hacer posible y necesario, en la etapa de

---

<sup>225</sup> Idem.

desarrollo compartido que se busca instaurar, una modificación sustantiva en el sistema mexicano de difusión electrónica.<sup>226</sup>

Un año de gran debate sobre el marco jurídico de los medios de comunicación electrónicos fue 1998, distintos espacios se han abierto para consensar las posibles reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, sin embargo, no se ha logrado avanzar debido a que el sector de los concesionarios y directivos de estaciones de radio y televisión se han opuesto a esta reforma.

Desde que comenzó a hablarse de una adecuación a dicha legislación, durante el sexenio de José López Portillo, hasta ahora, que se plantea la posibilidad de impulsar una serie de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la creación de una nueva Ley Federal de Comunicación Social, su posición ha sido en esencia la misma: la legislación vigente es muy buena y sólo es necesario adecuarla en lo referente a los nuevos desarrollos tecnológicos.

Los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, así como radiodifusores en lo particular, sostienen la posición de que las propuestas de modificación a las leyes, hasta ahora planteadas, implica más riesgos que beneficios.

Marco Antonio Contreras Santoscoy, presidente del Consejo Consultivo de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el 9 de junio de 1997, con motivo de la 51 Sesión Ordinaria Consultiva en uno de los discursos más representativos de la posición de la industria, Contreras manifestó: "Nuestra libertad de expresión está seriamente amenazada con algunas

---

<sup>226</sup> GRANADOS Chapa, Miguel Angel . *op. cit.*, 1980, p. 224.

iniciativas de ley, promovidas por fracciones partidistas en el Congreso, quienes en su afán de involucrarse y decidir en todo lo relacionado con los medios de comunicación, pretenden coartar la libertad de expresión sujetando a los medios de información a organismos más propios de la inquisición, creados y controlados por los propios legisladores, para alcanzar sus fines partidistas, en clara violación constitucional a la división de poderes, establecida en nuestra Constitución”.

Luis Humberto Tarsitano, presidente de la Asociación Internacional de Radiodifusores, dijo durante la conferencia sobre aspectos legales que afectan a los medios de radiodifusión en América Latina, efectuada en la ciudad de México en junio de 1997. “Vemos una situación crítica en la medida en que hay una tendencia en las legislaciones, en los gobiernos, por buscar mecanismos de control.

“Esta es una problemática que prácticamente acontece en todos los países latinoamericanos. Es una tendencia en la cual los factores políticos están muy tentados a generar proyectos legislativos que tienden a fenómenos como un afán de proteger la información que recibe el ciudadano y lo único que hacen es negar que el ciudadano esté informado” (transcripción de la conferencia de prensa, ofrecida el 21 de junio de 1997).<sup>227</sup>

En uno de los foros más importantes que se realizaron sobre la materia en 1998 destacó la conferencia internacional sobre El Derecho a la Información y la Reforma del Estado, realizado en la Cámara de Diputados. Ahí el diputado

---

<sup>227</sup> *El Nacional*. “El Derecho de la Información” en sección medios. México. 3 de mayo, 1998.

panista, Javier Corrales Jurado, presidente de la Comisión de Radio y Televisión, de la Cámara de Diputados, expuso que deben tomarse medidas para acabar con la discrecionalidad de política de las autoridades del ramo, a fin de dar certidumbre jurídica a los concesionarios que realizan cuantiosas inversiones.<sup>228</sup>

Al calificar la legislación vigente como anacrónica y represiva, Corral, aseguró que las reformas a la ley se harían sin presiones de los industriales de la radio y la televisión ni “ocultos propósitos de nuestra parte”.<sup>229</sup>

Dentro de este marco, el legislador del Partido de la Revolución Democrática, Porfirio Muñoz Ledo subrayó que un capítulo pendiente es la Ley de la Radio y la Televisión a la que calificó de “antigua, precaria, insuficiente, obsoleta, contradictoria y ausente de fundamento constitucional. Asimismo, lamentó que a pesar de los incontables foros realizados en el Poder Legislativo el marco jurídico en esta materia no se haya actualizado”.<sup>230</sup>

Más tarde, y luego de que se “filtrara” proveer de manera informal de información a la prensa -el 30 de septiembre de 1998- en la prensa escrita de la ciudad de México, la iniciativa de nueva Ley Federal de Comunicación Social promovida por el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), de la Cámara de Diputados, el diputado del PAN, Javier Corral Jurado y por legisladores del PRD, se abrió un franco debate en el que se polarizaron las opiniones a favor y en contra de dicha propuesta.

---

<sup>228</sup> *El Nacional*. México. 10 de mayo de 1998. p.10.

<sup>229</sup> *La Jornada*. México. 7 de mayo de 1998. p. 15

<sup>230</sup> *Reforma*. México. 7 de mayo de 1998. p. 6



En esta coyuntura, los medios de comunicación bautizaron a la iniciativa como “Ley Mordaza”. El sector de la radio y la televisión volvió a hacer patente su rechazo a cualquier intento por actualizar el marco jurídico de los medios.

Unos días antes, la Cámara de Diputados informó que en octubre se presentaría la iniciativa de la nueva Ley de Comunicación Social y quizá también se concluyeran las reformas a la de Radio y Televisión.<sup>231</sup>

Posteriormente en su gaceta publicada en los diarios de circulación nacional, el primero de octubre de 1998, la mesa directiva de la comisión de RTC dio a conocer algunas precisiones sobre la iniciativa. En el punto número nueve señalaba que la Comisión de RTC no analizaba por el momento, ninguna iniciativa sobre reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, pues decidió dar prioridad a la de Comunicación Social, en tanto que se trata de una ley marco, que tiene principios fundamentales por la protección de las libertades de expresión e información y la plena garantía del derecho a la información.<sup>232</sup>

El entonces Director General de RTC de la Secretaría de Gobernación, Carlos Reta Martínez, dijo que la Ley Federal de Radio y Televisión está vigente, sin embargo, reconoció que se requieren reforzar algunos de sus ordenamientos; por su parte, el presidente del Consejo Consultivo de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, Francisco Javier Sánchez Campusano, dijo que como está es perfecta.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> *Proceso* N°. 1142. México 20 de septiembre de 1998. p. 28.

<sup>232</sup> *El Financiero*., Sección de Finanzas. México, 1° de octubre de 1998, p. 11.

<sup>233</sup> *El Universal*. México. 2 de febrero de 1999, p. 15.

Como se observa, en las democracias modernas se corre el riesgo de vivir en la agenda que dictan los medios. No obstante, la mediación de los medios entre el poder público y la sociedad es un riesgo que se debe correr. El escenario más catastrofista sería el de imponer un régimen mediocrático a uno democrático. La mediocracia no sería otra cosa que la imposición de la agenda de los medios al poder público y a la sociedad. Sin embargo este es, como lo anotamos arriba, el riesgo que debe correr hoy día la democracia en sociedades altamente mediatizadas, como la nuestra.

Si se pretende construir una nueva realidad política, social y económica en México, ésta requiere del concurso de los medios de comunicación. Si la sociedad del siglo XVIII y XIX no podían imaginar la construcción de una opinión pública sin el concurso de la prensa; la sociedad del siglo XX, y más aún, la del XXI, no podrá construir una innovadora opinión pública sin el concurso de los medios audiovisuales, como la radio y la televisión y, en breve, con los hipermedios audioescritivos, como los derivados de la ya inminente convergencia tecnológica.

En la sesión celebrada el 22 de noviembre de 2005 en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se presentó en el Pleno una Iniciativa que buscaba reformar diversas partes de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. Esta iniciativa de ley fue presentada por el Diputado Miguel Lucero Palma, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, envió la Iniciativa en comento a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía, con el fin de que en el seno de las reuniones conjuntas de estas dos comisiones se lleve a cabo el estudio, análisis y la elaboración de un dictamen, el cuál tendría como fin presentarse al pleno de la misma cámara lo antes posible.

Es el 29 de noviembre cuando se lleva a cabo la reunión de estas comisiones. Ese día el Pleno de estas valoró y discutió un proyecto de dictamen y, como resultado de los acuerdos y consensos alcanzados en dicha reunión, se formuló el dictamen final de la Iniciativa en referencia.

Finalmente, es el 1 de diciembre de 2005, cuando se aprueba por el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

## 2. El proceso en la Cámara de Senadores, LIX Legislatura

La iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados llegó a la Cámara de Senadores el día 8 de diciembre de 2005. La Mesa Directiva de dicha Cámara envió a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos Primera, la Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Cabe señalar que el proceso de esta ley no fue sencillo. Antes de su aprobación hubo también diversas propuestas de modificación a las entonces leyes

federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, es decir, propuestas “paralelas” a la que ya había sido aprobada por la h. Cámara de Diputados. Un ejemplo de ello se remite al día 30 de marzo de 2006, cuando se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores una Iniciativa por que buscaba reformar distintas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, misma que se envió a las Comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos.

La Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, a grandes rasgos tiene las siguientes características:

- a. Abrir la competencia económica a todos los segmentos del mercado.
- b. El otorgamiento de concesiones para la operación de redes públicas de telecomunicaciones.
- c. Los permisos para el uso de los espectros radioeléctricos y la provisión de servicios satelitales se otorgarían a través de licitaciones.
- d. El registro como requisito único y necesario para la provisión de servicios de valor agregado.

Esta Ley confirmaba el mandato de la SCT para la realización de las subastas de espectro, el otorgamiento de las nuevas concesiones, la resolución de los problemas de interconexión, y además visualizar la búsqueda de una autoridad regulatoria independiente. Como mencioné anteriormente, el espíritu de la Ley Federal de Telecomunicaciones es pro-competencia, estableciendo un marco básico institucional para la regulación efectiva, existiendo también partes controversiales como:

- a. Las bases y facilidades de la competencia, que obligan a las nuevas empresas a construir su propia infraestructura. Con esto se desalentaba la competencia y su potencial, y se limitaba la inversión de los nuevos participantes.
- b. No existía una suficiente independencia del órgano regulador con el gobierno.
- c. La implementación de la Ley, en ocasiones, estaba sujeta a incertidumbres.
- d. El principal obstáculo a la implementación de la Ley era el vasto número de litigaciones emprendidas por las firmas de las industrias a través de amparos, suspendiendo así de manera temporal la ejecución de la mayoría de las decisiones que en materia de regulación habían sido tomadas.

La fase final de esta reforma institucional en materia de regulación fue la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como agencia reguladora en la materia, entrando en funciones a partir de 1996. Las funciones de la COFETEL fueron, entre otras, la generación de medidas reguladoras, el desarrollo de planes técnicos y la realización de las subastas de los espectros radioeléctricos. La actuación de la COFETEL como regulador estaba supeditada a la opinión final de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta falta de autonomía limitó, como era de esperarse, su poder regulador y por tanto hizo ineficiente la totalidad del proceso de regulación.

La LFT además incluía la participación de la Comisión Federal de Competencia en la determinación de dominio de las compañías del sector. Aunque esta

comisión ha tenido el carácter de regulador, la ejecución de sus dictámenes carece de efectividad debido también al recurso de amparo que neutraliza temporalmente esta ejecución.

El martes 11 de abril de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Un análisis realizado por ministros de la SCJN señala que la ley televisa otorga ventajas competitivas a Televisa y TV Azteca, estableciendo un refrendo automático a sus concesiones, crea barreras de entrada para nuevos competidores y, por si fuera poco, genera una especie de “derechos reales” sobre el uso del espectro radioeléctrico. Revista Proceso No. 1575, 7 de enero de 2007

Además de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 47 senadores y del amparo de los dos exandidatos a comisionados de COFETEL, existen 48 controversias constitucionales interpuestas por municipios indígenas contra la Ley Televisa. Avaladas por Xochitl Gálvez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 48 difusoras consideran que este ordenamiento violenta el artículo 2º constitucional, el cuál establece que los pueblos indígenas pueden comunicar, adquirir, operar y administrar medios de comunicación.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Véase Revista Proceso No. 1556. 27 de agosto de 2006.

Los artículos 2º, 28 y 28-A de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión aprobados violan el artículo 28 constitucional porque fomentan las prácticas monopólicas y concentradoras, evitan la concurrencia y la libre competencia y violan el principio de igualdad al imaginar a los permisionarios, a las radios indígenas y comunitarias. En otras palabras, se considera claro que estos artículos generan barreras de entrada a nuevos competidores en la televisión y dejan sujeta a interpretaciones de los privados el uso eficiente del espectro radioeléctrico.<sup>235</sup>

Fue a las 3:15 de la madrugada del viernes 31 de marzo cuando culminó la aprobación de la Ley Televisa. Tras 15 horas de sesión, ningún senador aplaudió. Fueron 81 los que aprobaron la legislación en lo general, y 78 los que la respaldaron en lo particular.<sup>236</sup>

De acuerdo al senador Manuel Bartlett, esta iniciativa de ley (Ley Televisa) es “una píldora amarga a la que rodearon de azúcar” para encubrir “el verdadero meollo de la cuestión: mantener el monopolio de Televisa y, en menor medida, de Televisión Azteca sobre el espectro.

De acuerdo a Bartlett, se trata de algo mucho más ambicioso. “Es apoderarse por ley de todo el espectro radioeléctrico durante los próximos 40 años, hacer prevalecer la hipercomercialización como un poder por encima de todas las instituciones, frenar el desarrollo generalizado y plural del avance tecnológico para que todos los demás se queden en la edad de piedra; es la cancelación de

---

<sup>235</sup> Idem

<sup>236</sup> Véase Revista Proceso No. 1535. 2 de abril de 2006.

la imaginación y del arte mexicano sometimos al gusto y a los intereses de dos señores dueños de las televisoras.”<sup>237</sup>

Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión que propone la iniciativa no aseguran la eficacia en prestación de los servicios no evitan fenómenos de concentración en la asignación del espectro radioeléctrico contrarios al interés público en los términos del artículo 28 constitucional.

De acuerdo a la comisión federal de competencia, estas reformas no son suficientes para resolver la dicotomía existente: por un lado, mantienen una legislación de telecomunicaciones pro-competitiva y pro-convergente; y por el otro, establecen una ley específica para los servicios de radiodifusión abierta que mantiene disposiciones diferentes para materias comunes a los servicios de telecomunicaciones.<sup>238</sup>

Lo verdaderamente importante que esta detrás de la ley, es un negocio de más de 200 millones de dólares anuales, esto debido a la apropiación anticipada del espectro radioeléctrico, bajo el proceso denominado digitalización. Esto significa la concesión a Televisa y TV Azteca de “Canales Espejo” con el mismo ancho de banda de su transmisión analógica. La compactación digital permitirá que en cada uno de los canales “espejo” sobren alrededor de 4 a 4.5 megahertz para que Televisa y Televisión Azteca, además de las transmisiones televisivas, puedan utilizarlos para otro tipo de servicios de telecomunicaciones, como telefonía, Internet y señales restringidas. De acuerdo a la iniciativa de ley aprobada, ambas televisoras podrán dar estos

---

<sup>237</sup> Véase Revista Proceso 1520. 10 de diciembre de 2005.

<sup>238</sup> Idem.



servicios sin necesidad de que se liciten las redes públicas de telecomunicaciones. De acuerdo a Proceso, es justamente la explotación del espectro sobrante el negocio que, a precios actuales en el mercado internacional, representa entre 150 y 200 millones de dólares.

En principio, si se licitara esta señal, los ingresos generados de esas licitaciones serían para el Estado Mexicano. Sin embargo, bajo la actual ley, los propietarios de esos ingresos serán únicamente las televisoras.<sup>239</sup>

### **III.6 La Ley de Cinematografía y sus modificaciones**

Dentro de los antecedentes del cine encontramos que a principios del siglo XX, éste se definió como un espectáculo de grandes masas. Es en el gobierno de Francisco I. Madero, en 1911, cuando el ayuntamiento de la ciudad de México designa inspectores encargados de vigilar la higiene de los locales y la moralidad de las "vistas".

El primer reglamento cinematográfico se remonta al 23 de junio de 1913, el cual prohibía imágenes en las que se llevaran a cabo delitos y los culpables no recibieran castigo alguno. A partir de la aparición de las películas norteamericanas que pretendieron desvirtuar la imagen de los mexicanos, en 1919, durante la presidencia de Venustiano Carranza, se publicó por primera vez un ordenamiento que tuvo como objetivo principal vigilar estrictamente el contenido de las películas realizadas en el extranjero tendiente a denigrar a los mexicanos.

---

<sup>239</sup> Idem.

En su análisis, Judith Ruiz expone que este primer reglamento de censura cinematográfica, publicado en el Diario Oficial del 19 de octubre de 1919, otorgaba funciones sobre la materia a la Secretaría de Gobernación. Fue hasta después de cincuenta y tres años de existencia del cine en nuestro país cuando en 1949, se logró redactar una legislación al respecto.

El siguiente antecedente se publicó en el Diario Oficial el 19 de septiembre de 1941, que correspondió al Reglamento de Supervisión Cinematográfica. El artículo 1º asignó facultades a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Departamento de Supervisión Cinematográfica, para autorizar la exhibición de películas comercialmente. En el artículo 2º se estableció el principio de censura, remitiéndolo al contenido del artículo 6º constitucional, el cual consignó que las cintas autorizadas para su exhibición no deben perjudicar los derechos de terceros, ni perturbar la paz pública o lesionar las buenas costumbres ciudadanas.

En el artículo subsecuente se obligó a la imposición de las reglas de supervisión, al clasificar en tres tipos de autorización, de acuerdo a las edades los espectadores; niños, adolescentes y adultos (denominadas A, B y C respectivamente).

La autorización jugó un papel preponderante para poder llevar a cabo la exhibición pública en el país, y para su importación o exportación. Se persiguió la proyección clandestina de cintas en territorio nacional; situación sumamente importante, pues en ese entonces existía un estado de guerra y era indispensable controlar la proyección de filmes.

Luego del surgimiento del cine sonoro, y con la idea que se tenía del cine mexicano en la "Época de oro", se hizo más imperiosa la necesidad de contar con un ordenamiento más amplio que regulara esta actividad.

Bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés, en 1949 y luego de llevar a cabo una consulta con los sectores que conformaban la industria (la Nacional de Cinematográfica y la de la Secretaría de Gobernación) se agregaron tres consideraciones más a la redacción de la nueva Ley cinematográfica, que permitirían con mayor coherencia realizar las actividades concernientes a este arte: consistían en asignar mayor amplitud a las atribuciones del Consejo Nacional de Arte Cinematográfico y en adoptar diversas medidas que tendieran a impulsar y proteger la exhibición de las películas nacionales.

Por considerar al cine una actividad industrial fundamental para nuestro país y como importante vehículo de transmisión de ideas, se publicó la Ley el 31 de diciembre de 1949. Dos años más tarde se publicó un reglamento de la ley que derogó al anterior en 1951.

A tres años de haber entrado en vigor la legislación de cinematografía los problemas que la hicieron surgir no se habían resuelto; por el contrario se agudizaron, lo que provocó una abierta disminución en la producción fílmica. Por esta razón se formó la Comisión de Fomento Cinematográfico, destinada a escuchar las opiniones de la asociación de productores y distribuidores de películas mexicanas.

Un objetivo fundamental para reformar la ley fue facilitar la intervención del Estado con el propósito de regular la industria cinematográfica, que se veía

amenazada por los fundamentos contradictorios en que se fundó la misma. Después de intensos debates se aprobó la reforma en el Congreso, el 15 de octubre de 1952; días después se publicaron sus trece artículos:

En el artículo 1º, a la industria cinematográfica se otorgó un carácter público y se designa a la Secretaría de Gobernación como la instancia encargada de regular las actividades de producción, distribución y exhibición de películas. Asimismo, se crea el Registro Público Cinematográfico y el Consejo Nacional de Arte Cinematográfico como órgano consultivo de la Secretaría de Gobernación.

En 1982, la directora de Radio Televisión y Cinematografía, Margarita López Portillo, convocó a todos los sectores relacionados con la industria cinematográfica, a participar en la redacción de una nueva legislación. Aunque se terminó un anteproyecto de ley, extrañamente no se logró reformar la legislación, a pesar de contar con el apoyo del presidente José López Portillo.

Para 1992 se constituyó formalmente una comisión interinstitucional, para realizar una serie de consultas con los distintos sectores de la industria. Entre las propuestas que se discutieron se encontraban la desregulación del control estatal en los sectores de la producción, distribución y exhibición; la exploración de nuevos mecanismos de financiamiento con la participación de todos los sectores; así como la instrumentación de medidas tendientes a fortalecer y estimular la producción. Otra de las preocupaciones fue que el cine se liberara del control de la Secretaría de Gobernación para pasar a la Secretaría de Educación Pública.

La Cámara de Diputados, aprobó la Ley de Cinematografía, que se publicó el 29 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial. En la parte de los artículos transitorios, el tercero ordena que se disminuya el tiempo obligatorio de exhibición dedicado a cine nacional: a partir de 1993 al treinta por ciento; para 1994 a 25; para 1995 a veinte; para 1996 a quince; y para 1997 a tan sólo diez.

En cuanto a los cambios que se deberían realizar al reglamento existente desde 1951, a principios de 1993 se iniciaron consultas entre los diferentes sectores de la industria cinematográfica. Patricia Millet, presidenta saliente de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica, en 1996 aseguró que la nueva legislación fue creada para beneficiar a un solo sector de la industria: la exhibición. Y como ejemplo señaló la llegada de inmensos capitales extranjeros; debido a ello se pronunció por reformar la ley.

El 7 de mayo de 1996, el Ejecutivo Federal reformó nuevamente la Ley Federal de Cinematografía. Esta acción parecería ser un paliativo ante la falta de autorización del nuevo reglamento que, efectivamente, podría hacer cumplir la nueva ley de 1992, ya que se habían suscitado incontables críticas ante la falta de un ordenamiento después de casi tres años y medio de haberse reformado la legislación.

Ninguna de las propuestas anteriores había perjudicado tanto al cine nacional como la reformada en 1992, que ha permitido la disminución de un recurso proteccionista al cine mexicano que consistía en dedicar un cincuenta por ciento de cine nacional obligatoriamente. Esta medida podría ser realmente un

detonador, porque para poder exhibir un porcentaje de esa magnitud, provocaría que el gobierno se preocupara por dar mayores facilidades a los productores y patrocinar más trabajos, para por lo menos haber cumplido con la mitad del tiempo exigido en pantalla.

Por decreto presidencial, el 25 de marzo de 1983 se crearon tres institutos: el de radio (IMER) y el de televisión (IMEVISION) y el de cinematografía (IMCINE).

El 7 de diciembre de 1988 la administración de Carlos Salinas de Gortari, instituyó un nuevo organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA). El decreto, en su artículo 1° establece que a través de este organismo se ejercerán las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la mencionada Secretaría.

A raíz de la creación del CNCA, descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, el 13 de febrero de 1989 se reformaron los artículos 1°, 3°, 6°, 7°, fracción IV, y 8° del decreto por el que se había creado el organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano de Cinematografía.

El artículo 1° designaba al IMCINE como una instancia pública descentralizada, personalidad jurídica y patrimonio autónomo, y correspondía a la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, establecer políticas de desarrollo, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluar los resultados del Instituto Mexicano de Cinematografía. A la Secretaría de Gobernación corresponde

ejercer las atribuciones de vigilancia y normatividad, de conformidad con la legislación aplicable. Desde mayo de 1996, este organismo cultural también se encargaría de dirigir los destinos de la Cineteca Nacional.

Dependiente de la Secretaría de Gobernación, en 1977 se creó la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía para ejercer las atribuciones que la legislación confiere a la Secretaría de Gobernación en materia de Cinematografía.

El 10 de abril de 1996, el Senado de la República aprobó una reforma a la Ley Federal de Cinematografía. La iniciativa presenta cuatro artículos transitorios, señalando en el segundo que los recursos financieros y materiales con los que cuenta la Secretaría de Gobernación para la dirección y administración de la Cineteca Nacional se transferirán a la SEP, el 7 de mayo de 1996 se aprobó.

Después de veinte años de formar parte del organigrama de la Secretaría de Gobernación, y tras muchos más intensas peticiones de los diversos sectores de la comunidad cinematográfica, resultó sorprendente que se descentralizara la Cineteca de los mandos de la Secretaría de Gobernación y que el procedimiento haya sido tan rápido, sólo en tres semanas y que todavía no se haya aprobado el reglamento de la nueva Ley Cinematográfica tras casi cuatro años de su reforma.<sup>240</sup>

A finales de septiembre de 1998 se llevó a cabo el simposium “Los que no somos de Hollywood”, previo a la discusión de las reformas a la Ley Federal de Cinematografía dentro de la Cámara de Diputados; un encuentro en donde se

---

<sup>240</sup> Ruiz Solís, Judith. Tesis “Efectos de la Nueva Ley Cinematográfica Mexicana 1992 y su Exhibición Comercial”. UNAM. México, 1998. pp. 56-84

reveló la crisis de la industria del cine mexicano y la ausencia de mecanismos fiscales que impulsen esta actividad.

Este simposium fue realizado por el gremio cinematográfico días antes de que la Cámara de Diputados sometiera a debate, el 27 de octubre de 1998 -según Javier Corral- la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Cinematografía.

La diputada federal María Rojo adelantó que las subcomisiones de RTC y de Cultura formadas en la Cámara de Diputados estaban trabajando en el tema y se tendría un dictamen para noviembre de ese año. En la discusión del foro citado, se pretendía que las empresas exhibidoras se comprometieran a otorgar el 30 por ciento de pantalla para el cine mexicano".<sup>241</sup>

Al respecto, la gaceta Quehacer Parlamentario de la Cámara de Diputados publicó que la Comisión de Cultura llevaría a cabo del 28 de septiembre al 1° de octubre en el Centro Nacional de las Artes, una consulta con el propósito de obtener el consenso entre la comunidad artística, cultural, intelectual e industrial, para ejecutar las reformas y adiciones a la Ley Federal de Cinematografía.

La diputada María Rojo, presidenta de la Comisión de Cultura, habría presentado el 23 de abril, a nombre de las cinco fracciones parlamentarias, la iniciativa de reformas y adiciones a dicho precepto, que data de 1992. Agregaba que entre sus objetivos estaba el crear un fideicomiso de apoyo a la industria cinematográfica, aprovechar e impulsar la capacidad instalada y preservar la obra cinematográfica como patrimonio cultural al regular la venta

---

<sup>241</sup> El Financiero, Cultural, México, 06 de octubre, 1998, pp. 54 y 55.



de negativos de películas mexicanas al extranjero; y desde luego, se preservaría el artículo 8° de la Ley.

Finalmente el 5 de enero de 1999, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía. Se modifican los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14° y 15° así como la denominación y ubicación de los Capítulos I, II, III y IV. Se adicionan los artículos 16 a 47, así como los capítulos V, VI, VII, VIII y IX.

De entre las reformas destacan el artículo 19: que señala que los exhibidores reservarán el 10 por ciento total de exhibición, para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.

Artículo 20. Establece que los precios por la exhibición pública serán fijados libremente y su regulación es de carácter federal. Sobre la clasificación, en el Artículo 25, se introduce una nueva categoría: la "AA"; Películas para todo público que tengan además atractivo infantil y sean comprensibles para niños menores de siete años de edad.

Sobre el Fomento a la Industria Cinematográfica se establece en el artículo 33, la creación de un fondo de inversión y estímulos al cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros de garantía e

inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.

Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un fideicomiso denominado: Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).<sup>242</sup>

### **III.7 El régimen de concesiones**

Las figuras de la concesión y el permiso, señala el jurista Ernesto Villanueva, refieren en principio la presencia de un derecho preexistente del Estado o del particular sobre un bien o servicio público que se otorga para uso o disfrute a un ente privado. Estas fórmulas a través de las cuales los particulares acceden al uso o disfrute de un bien o servicio público tienen como fundamento último la imposibilidad del Estado para explotar por sí mismo sus bienes, o bien porque los considera estratégicos para la unidad nacional o por ser propiedad primigenia de la nación cuya explotación, uso o disfrute debe estar vigilado en consecuencia por el aparato público para el bienestar de los gobernados.

En términos doctrinales existe una coincidencia en el fondo sobre la aceptación del vocablo "concesión". Para el profesor Andrés Serra Rojas significa "un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

---

<sup>242</sup> Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía. 5 de enero de 1999. pp. 2-8.

En el mismo sentido, el profesor Gabino Fraga define la concesión como "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado".

Para este jurista, el permiso es: "un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo".

Por principio, pueden advertirse, entre otras, las siguientes diferencias doctrinales entre el permiso y la concesión, a saber:

- a) En el permiso la autoridad en forma implícita reconoce la existencia de un derecho anterior del particular, mientras en la concesión no se reconoce ningún derecho previo, y sólo produce consecuencias jurídicas a partir del momento en que la autoridad administrativa competente otorga la concesión referida;
- b) En el permiso no se exigen garantías técnicas, que si se establecen en los procedimientos de concesión, y;

c) La concesión es una potestad de la autoridad competente que puede o no otorgarla al solicitante, mientras el permiso debe ser otorgado, siempre y cuando el particular satisfaga los requisitos administrativos previstos en las normas de derecho positivo.

En principio, es importante advertir que la legislación mexicana en materia de concesiones y permisos de radio y televisión, es prolífica en los márgenes de discrecionalidad que atribuye a la autoridad competente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, circunstancia que entraña ciertamente un espíritu ajeno a la democracia, pues alienta y estimula la concentración de los medios electrónicos en un segmento reducido de la sociedad civil, el cual difícilmente puede ser representativo de la pluralidad y diversidad del tejido social.

No existen, por tanto, en la legislación de radio y televisión bases normativas que garanticen la igualdad de oportunidades para ser sujeto de permisos o concesiones, ni tampoco recursos, administrativos de inconformidad contra los actos emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La discrecionalidad del Poder Ejecutivo Federal para el otorgamiento o denegación de concesiones y permisos en materia de radio y televisión está prevista por el artículo 3°, fracción III, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y de los artículos 2° y 9°, fracción II, y 19, de la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998. pp. 61-63.

## CAPÍTULO CUARTO. METODOLOGÍA

### IV.1 Comunicación social y democracia liberal. Estado del arte en México

Para mantener su pervivencia política toda organización, ya sea un Estado, una sociedad o cualquier agencia pública requiere favorecer la integración de sus miembros. Un concepto relacionado con la integración resulta ser la *sensibilidad* o *responsividad* de las organizaciones hacia los mensajes y necesidades que percibe en individuos o en otras unidades políticas o sociales. Para lograr estas respuestas, la literatura académica sugiere establecer canales de comunicación tanto al interior como al exterior de las organizaciones.

Al interior de un Estado, los canales de comunicación que se establecen en cualquier sistema funcionan también como mecanismos de control político, ya que permiten conocer las demandas y dar respuestas de ellas a los miembros de la sociedad. Sin embargo, para que éstos funcionen es necesario que la información que fluye a través de ellos sea verídica. Al respecto, el politólogo Karl Deutsch sugiere que: “del mismo modo que los valores no deben encegernos frente a los hechos, no debemos utilizar los hechos para ocultar nuestros valores.”<sup>244</sup>

Eliminar los juicios de valor al interior de la información que fluye en un sistema político no es tarea fácil. Construir una teoría que nos diga la manera en cómo lograrlo tampoco. Al respecto, algunos teóricos suponen que las aspiraciones de los científicos sociales deberían girar alrededor de la

---

<sup>244</sup> DEUTSCH, Karl W, *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 23.

construcción e implementación de una teoría de la comunicación social que permitiera vincular “el ser” con “el deber ser”, mostrar el efecto de hechos y políticas específicos sobre los principales valores sustentados por los hombres en la cultura occidental y señalar la significación de algunos de nuestros valores para las opciones específicas en cuanto a políticas a seguir.<sup>245</sup>

Las teorías sobre la comunicación social se encuentran aún hoy día en un estadio filosófico que no logra trascender hacia uno empírico. Para explicar lo anterior el profesor Deutsch señala que:

Hay momentos en que la ciencia atraviesa en su desarrollo por un estadio filosófico; se subraya la teoría y los conceptos generales, y se cuestionan los supuestos y métodos fundamentales mediante los cuales se ha acumulado el conocimiento. Hacia el final de tal estadio filosófico surge con frecuencia un acuerdo sobre ciertos supuestos y métodos básicos -aunque no necesariamente sobre todos ellos-, y el interés se orienta hacia la aplicación de estos métodos a la recolección de hechos detallados... Los estadios filosóficos en el desarrollo de una ciencia determinada se ocupan de la estrategia; seleccionan los objetivos y las principales líneas de ataque. Los empíricos se preocupan por la táctica; alcanzan los objetivos, o bien acumulan una experiencia que muestra que éstos no pueden lograrse de esta manera, y que la estrategia empleada es errónea.<sup>246</sup>

Para el caso que nos ocupa, tanto el estudio de la comunicación social al interior de los aparatos gubernamentales como su influencia en la sociedad, ha

---

<sup>245</sup> Véase DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

<sup>246</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 35.

sido abordado de forma extensa por una infinidad de teóricos. Sin embargo, en su mayoría, la literatura académica se ha centrado en el tema desde una perspectiva filosófica y han dejado a un lado la cuestión de la contrastación empírica. Por tal razón, esta investigación pretende contribuir, a través de un análisis empírico, al estudio de la comunicación social en tanto mecanismo de control político para el mantenimiento de la democracia.

En la realización de tal aventura científica es necesario diseñar un modelo analítico. Para “conocer” un proceso, se hace necesario emplear símbolos que puedan adecuarse a la distribución de algunos aspectos del proceso a estudiar. Para analizar un fenómeno se hace una abstracción de la realidad social y ésta a su vez se explica a la luz de una teoría o conjunto de éstas. Así pues, el estudio que aquí se desarrolla se auxilia del análisis de políticas públicas para estudiar cómo influye la comunicación social en la conservación de la democracia mexicana. Cabe señalar que las funciones que realiza la comunicación al interior del sistema político mexicano son variadas, entre ellas destacan la verificación, el control y la conducción de la información. Para fines de esta investigación, la comunicación social es concebida sólo en tanto un mecanismo de control político, por lo cual se dejan a un lado todas las demás funciones que ésta realiza al interior de cualquier sistema social.

La literatura académica comenzó a preocuparse en el tema de la comunicación en tanto mecanismo de control a partir de los trabajos de Norbert Wiener. Este autor da el nombre de *cibernética* a la ciencia de la comunicación y el control,

y sugiere que la importancia para las ciencias sociales puede expresarse en los siguientes términos:

“La existencia de la ciencia social se basa en la capacidad de tratar a un grupo de la sociedad como una organización, y no como una aglomeración. La comunicación es el cemento que forma las organizaciones, sólo le permite a un grupo que piense, que vea y que actúe unido. Toda sociología requiere la comprensión esta ciencia.

Lo que resulta cierto para la unidad de un grupo de gente, lo es igualmente para la integridad individual de cada persona. Los diversos elementos que componen cada personalidad se encuentran en continua comunicación recíproca, afectándose entre sí mediante mecanismos de control que en sí mismos, poseen el carácter de la comunicación”.<sup>247</sup>

Bajo esta idea, todas las organizaciones sociales comparten ciertos rasgos comunes. En todas ellas, la comunicación funciona como un elemento que brinda coherencia y unidad al interior de la agencia, al transmitir mensajes y reacciones que se suscitan al interior y exterior de un sistema dado. Gracias a esta información, la organización se ve forzada a decidir la forma de distribuir su *atención* y sus prioridades, cuándo debe dar paso a varios mensajes en pugna, y el modo de elegir entre su vasto número de diferentes posibilidades de combinación, asociación y recombinación para cada mensaje.<sup>248</sup>

En las democracias modernas, el gobierno tiene la obligación de garantizar el acceso a la información pública gubernamental. Ahora bien, el entramado institucional vigente en México establece que la información que el público puede consultar libremente en las llamadas páginas *web* de las distintas agencias públicas gubernamentales se refiere, principalmente, a cuestiones

---

<sup>247</sup> Citado por DEUTSCH, Karl W. *op. cit.*, p. 106-107.

<sup>248</sup> Véase DEUTSCH, Karl W. *op. cit.*



presupuestarias y es información que se mantiene constante por un período razonable.<sup>249</sup> Sin embargo, la información que genera cualquier gobierno va más allá de las cuestiones presupuestarias y mucha de ella tiene que ver con cuestiones políticas o asuntos a que se enfrentan las oficinas de gobierno día con día. Publicitar estas acciones permite fortalecer la confianza que tiene el ciudadano en su gobierno y a la vez, coadyuva al mantenimiento del régimen democrático.

Así, en las democracias contemporáneas existen, por lo menos, dos mecanismos efectivos para lograr y mantener la confianza del ciudadano en el gobierno:

1. El establecimiento de un mecanismo institucional que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas sobre los recursos que las agencias públicas utilizan para la realización de sus funciones, y;
2. La existencia de voceros al interior de todas las agencias del gobierno, los cuales actúan de forma cohesionada y su función principal consiste en dar a conocer al público la información que día a día se genera al interior de la agencia.

Ambos supuestos eran inexistentes en el México de hace algunos años. Por una parte, la sociedad desconocía la manera en cómo se ejercían los recursos públicos, ignoraba el monto de los salarios que se pagaban a los empleados de gobierno, tampoco sabía el número de servidores que integraban las agencias públicas. Por otro lado, los servidores públicos realizaban sus funciones para

---

<sup>249</sup> Al respecto puede consultarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002.

ganar la confianza del Presidente de la República, el cual, durante el *ancien régime*, se erigía como el gran elector que asignaba los puestos públicos de acuerdo a su libre albedrío, atendiendo sólo a la lealtad del individuo hacia su persona.

De tal suerte, al interior de la administración pública federal en México cuando se generaban pugnas entre sus altos mandos, la coordinación de la información que presentaban ante el público era inexistente. Aunado a lo anterior, las agencias de comunicación social funcionaban como oficinas que ensalzaban la labor del Secretario de Estado o del titular del organismo, aun en contra de la figura de otros servidores públicos o incluso mediante la presentación de información falsa.

En México, la existencia de una democracia perfectamente competitiva, llevaría a pensar que estos viejos vicios han sido eliminados de nuestro sistema político. Corresponde a este trabajo analizar el papel que en la actualidad juega la comunicación social en el mantenimiento de la democracia liberal. A continuación se hacen explícitas las técnicas de investigación que fueron utilizadas para comprobar la hipótesis vertida al comienzo de este trabajo. Asimismo, se especifica por qué se consideró que las técnicas seleccionadas son las más viables para explicar y entender la relación entre comunicación social y democracia liberal.

#### **IV.2 Diseño de la investigación**

La relación entre comunicación social y control político en los regímenes democráticos en países en vías desarrollo está inmersa en un contexto de

eventos complejos que hacen de la investigación una tarea compleja. Con el propósito de dar una explicación de esta conexión, es necesario desarrollar un modelo de investigación coherente.

Esta investigación propone dos técnicas principales, a saber:

- a) Una combinación de dos instrumentos de recolección de datos (análisis y de fuentes primarias y secundarias).
- b) Análisis comparativo.

Esta metodología de investigación sirve como base para aplicar un sentido humano de acuerdo con lo planteado en el problema de investigación. A efecto de lograr la posibilidad de generalizar o ampliar con cierto grado de seguridad las conclusiones a que este trabajo arriba; a continuación se hacen explícitos los criterios de operacionalización y regionalización de los eventos que fueron observados.

### **1. Criterio de operacionalización**

Este criterio se refiere al desarrollo práctico de la comunicación social de cada agencia pública, medio de comunicación u organismo de la sociedad civil dentro del ámbito de injerencia. Esta selección es válida desde que se nos permite “analizar cosas como naturalmente ocurren sin introducir cambios o controles artificiales”.<sup>250</sup> En estos tres actores la comunicación social constituye una herramienta fundamental en la manutención de la democracia liberal.

### **2. Criterios regionales.**

---

<sup>250</sup> DENSCOMBE, Martin. *La Guía de Investigación para Proyectos de Investigación social de Baja escala*. Open University Press. 1998. p. 32.

A pesar de que las tres unidades de análisis se encuentran dentro de una misma región geográfica, existen grandes diferencias en cuanto a su actuar diario. Así, mientras que la administración pública cumple con la función de ejecutar los mandatos que el legislativo impone al ejecutivo, los medios masivos de comunicación persiguen primordialmente el beneficio económico. Por otra parte, las Organizaciones no gubernamentales conocidas como ONG's, así como la sociedad civil en su conjunto tienen como objetivo coadyuvar en el mantenimiento de la democracia a través de una participación más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Las variaciones en cada uno de estos actores nos ayudarán a analizar el efecto de una comunicación social similar bajo las variables de condición macro.

A pesar de sus beneficios, es necesario reconocer las limitaciones de este método de trabajo. Denscombe es un observador escéptico que sugiere que en toda investigación debe tenerse en cuenta la pregunta sobre qué tan lejos estamos para generalizar de un caso con respecto a otros. Estoy cierto que las condiciones sociales, políticas y culturales de nuestro país harán muy difícil la generalización de los hallazgos de esta investigación a otras latitudes. Aun al interior del sistema mexicano, la cultura política que existe de una agencia a otra varía de acuerdo con el escenario en que se desenvuelve. Por tal razón, este trabajo busca explicar un fenómeno y de ninguna manera es aspiración del autor construir un modelo aplicable a cualquier tiempo y espacio.

Descombe también subraya la necesidad de identificar las fronteras que el trabajo tiene, es decir, qué está contenido dentro del universo de análisis. Esta

consideración es importante para la presente investigación, ya que una instancia de comunicación social puede tener relaciones con un amplio espectro de asuntos económicos, políticos y sociales. Por lo que es necesario poner ciertos límites alrededor de la comunicación social de los casos, que aquí se analizan.

Antes que cualquier otra cosa, es necesario señalar que las instancias de comunicación social son el principal objeto de análisis. Con esto se dice que los datos serán recolectados de ellas. Por dependencias de comunicación social es posible entender tanto a agencias públicas como medios masivos de comunicación y ONG's y/o sociedad civil. De tal suerte, el estudio se concentrará en las redes que existen entre las instancias gubernamentales, la sociedad civil y los medios y su relación con los procesos políticos por los cuales la comunicación social fue creada.

#### **b. Técnicas de recolección de datos**

La recolección de datos estará basada en una combinación de dos técnicas de investigación. Lo cual implica usar diferentes tipos de medidas para analizar la misma variable u objeto.<sup>251</sup> Los instrumentos de recopilación de información utilizados en este estudio son: fuentes primarias y secundarias, tales como periódicos, archivos, documentos académicos y oficiales.

Cada método puede "...ver las cosas de diferentes ángulos y por su propia perspectiva, la cual puede ser utilizada por el investigador como un punto de

---

<sup>251</sup> NEUMAN, Noelle. *Métodos de investigación Social. Aproximaciones Cualitativa y Cuantitativa*. Allyn and Bacon. 1991. p. 35.

comparación y contraste".<sup>252</sup> Algunos autores sugieren que la investigación puede ganar gran realismo de la consistencia de la información obtenida a través de diferentes técnicas.

### **1. Documentos.**

De acuerdo con Descombe, la investigación documental tiene dos componentes. El primero es una plataforma esencial de investigación para proveerse de información ya trabajada; y el segundo es un método específico el cual ofrece una alternativa para cuestionarios, entrevistas u observaciones como una forma de recolectar datos.

Platt agrega que la investigación documental no es tan aceptada como otras técnicas tales como las encuestas de investigación o la observación participante debido a los espacios concernientes al uso propio de documentos y fuentes de datos. Se reconoce que el punto de vista de Platt va desde reportes, estadísticas o programas, en muchos casos, provee una amplia imagen del fenómeno social, el cual se ordena de acuerdo al material escrito más útil.

May observa que la clasificación de documentos tiende a caer en tres categorías: a) documentos primarios, secundarios y terciarios, b) público y privado; y c) fuentes solicitadas y no solicitadas.<sup>253</sup> Siguiendo la clasificación de May, este estudio tomará en consideración todas las fuentes documentales públicas al alcance.

---

<sup>252</sup> DENSCOMBE, Martin. *op. cit.* p. 84.

<sup>253</sup> MAY, T. *Investigación Social, asuntos, Métodos y Procesos*. Open University Press. 1997. p. 45.

Las fuentes secundarias son escritas después de un evento del cual el autor no tuvo un contacto directo y May anota que el investigador tiene que ser cuidadoso del potencial de problemas en la producción de estos datos. Libros, revistas o periódicos que analizan la relación entre la comunicación social y el desarrollo retrospectivo que cae en esta categoría.

Los documentos públicos pueden ser aquellos producidos y publicados por organizaciones internacionales y nacionales, así como los gobiernos locales, que pueden ser escritos en español, inglés o cualquier otro idioma. Dentro de esta categoría, se cuenta con programas gubernamentales, planes de desarrollo nacionales y regionales, y estadísticas oficiales.

Los documentos oficiales se refieren a aquellos materiales disponibles para investigadores, pero dirigidos a una audiencia específica. El acceso público a documentos solicitados es una característica clave en los gobiernos democráticos, porque la información está abierta a la discusión pública.

Como todos los instrumentos de recolección de datos, los documentos también tienen un grado de irrealidad. Para Denscombe, una desventaja de la investigación documental es el potencial de carencia de credibilidad de la fuente. Platt va más allá de las ideas de Denscombe y subraya un elemento clave para usar la investigación documental: las inferencias. ¿Qué inferencias pueden ser hechas acerca de asuntos, los cuales no describan directamente?, Platt agrega esta cuestión diciendo:

La inferencia puede ser justificada para externar la teoría como correcta. Esto debe ser una evidencia independiente para apoyar como teoría y una teoría alternativa, la cual podría ser tomada en cuenta para las formas que el documento toma.<sup>254</sup>

Cuando el análisis documental es usado, la inferencia requiere de bases sólidas. El material escrito puede solamente mostrar una parte del fenómeno analizado, no obstante que el investigador utilice generalizaciones simples sobre la evidencia documental puede ser engañoso para el análisis social.

1. En esta investigación se pone especial atención en el material escrito con el fin de establecer bases fuertes para el trabajo empírico. La investigación documental será complementada con datos frescos sacados de la realización de entrevistas semiestructuradas con actores inmersos en la discusión de la compleja relación que guarda la comunicación social y el control político en una democracia liberal.

### **c. El Método comparativo**

Mackie y Marsh argumentan que el análisis comparativo “genera, pruebas, y subsecuentemente reformula teorías y sus conceptos e hipótesis.”<sup>255</sup> El método comparativo será usado en este estudio para comparar y contrastar las diferentes experiencias de las tres unidades de análisis seleccionadas.

Es importante para enfatizar esta investigación, ser extremadamente cuidadoso en generalizar los resultados en las comparaciones. El propósito es

---

<sup>254</sup> *Ibid.* p. 219.

<sup>255</sup> MACKIE, T y Marsh, D. “El Método Comparativo”, en Marsh, D. y Stoker, G. (eds.). *Teoría y Método en Ciencia Política*. MacMillan. 1995. p. 174.



entender las relaciones culturales y sociales en cada uno de estos actores en sus respectivos contextos.

En resumen, los métodos de investigación que serán empleados (estudio de caso, triangulación de información, técnicas de recolección de datos y análisis comparativo) brindarán una explicación amplia de la forma en que interactúa la comunicación social y la democracia contemporánea.

## **CAPÍTULO QUINTO. LAS FALLAS DE MERCADO Y DE GOBIERNO APLICADOS AL ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL**

### **V.1 Introducción**

Las fronteras que existen entre lo público y lo privado a menudo se desvanecen. Mediante normas, instituciones, impuestos y subvenciones, las actividades del gobierno influyen en el comportamiento de los particulares. Ante ello, surge la pregunta; ¿cuál debería ser el papel del gobierno en el ámbito privado? La respuesta no es fácil y mucho menos única, a lo largo de la historia reciente, teóricos y teorías han defendido diferentes posiciones.

En Francia, durante el siglo XVIII, la teoría mercantilista sugería que el papel del gobierno debía estar circunscrito al fomento del comercio y la industria. Esta corriente de pensamiento dio pauta para que en el mismo siglo Adam Smith en el ya clásico *La riqueza de las naciones*, propusiera que el gobierno jugara un papel limitado en la vida privada del ciudadano. Con estas ideas, economistas como John Stuart Mill y Nassau Señor propusieron la doctrina conocida como *laissez faire*, según la cual el gobierno debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar.

Al interior de las ciencias sociales, toda teoría surge con el afán de explicar el comportamiento del individuo en sociedad. Las profundas diferencias en el ingreso durante el siglo XIX, llevaron a pensadores como Marx, Sismondi y Owen a cuestionar la idea de la poca intervención gubernamental y a sugerir, en algunos casos, la idea de la estatización de los medios de producción para elevar la renta de la población.

Las sociedades capitalistas de la primera mitad del siglo XX tampoco lograron ponerse de acuerdo sobre el papel que el gobierno debía desempeñar en la vida privada. En Estados Unidos, durante la Gran Depresión, la tasa de desempleo alcanzó niveles de alrededor del 25 por ciento de la población y el producto nacional bruto se contrajo en alrededor de un tercio. Este hecho no fue privativo de la economía estadounidense, en todos los países occidentales la actitud hacia el gobierno se modificó. Las nuevas corrientes plantearon la necesidad de mayor intervención gubernamental.

Sobre el papel que el gobierno desempeñó durante la época de la Gran Depresión Joseph Stiglitz, señala que:

“Los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantías de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores.”<sup>256</sup>

La experiencia de varias décadas de intervención gubernamental comprobó que, en algunos casos, el papel corrector del gobierno, lejos de funcionar, empeoraba la situación inicial del individuo. Por citar un ejemplo, en Estados Unidos los programas de mejora de la vivienda encaminados a beneficiar la calidad de vida de los cascos antiguos de las ciudades, se han limitado a sustituir las viviendas de baja calidad por otras mejores que los pobres no pueden comprar, lo que les obliga a vivir en condiciones aún peores.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> STIGLITZ, Joseph. *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, España, 2000. p. 16.

<sup>257</sup> Al respecto puede consultarse, STIGLITZ, Joseph. *op. cit.* en especial el capítulo primero.

En la actualidad, la idea predominante señala que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía. Sin embargo, todo mundo está de acuerdo en el hecho de que el gobierno debe funcionar como complemento del mercado, pero aún existe divergencia sobre el carácter exacto de ese papel, ya que incluso hoy en día no se ha encontrado la forma de interacción idónea en donde el gobierno y los mercados actúen y se refuercen de manera conjunta. Una opción viable parece ser, para el caso de las fallas en que incurre la administración pública, recurrir más a los mercados y a los mecanismos parecidos a ellos.

#### **V.1.1 Las fallas de mercado**

La teoría de las fallas de mercado ha sido estudiada, principalmente, por la ciencia económica y sostiene que cuando los mercados operan en competencia perfecta se produce una asignación de bienes que es eficiente en términos de Pareto, es decir, el comportamiento maximizador de la utilidad de los consumidores y del beneficio de las empresas es logrado a través de la "mano invisible", la cual distribuye los bienes de manera tal que el bienestar de un individuo no puede mejorarse sin empeorar el de otro. Las fallas de mercado son situaciones en donde el comportamiento de un sujeto o una firma conducen a una situación que es Pareto ineficiente.

Afirmar que el gobierno es la única fuerza correctiva de las fallas de mercado es un error. De igual modo, resulta alejado de la realidad sostener que en su actuación no se generan costos.

### V.1.2 Las fallas de gobierno

Las fallas de mercado son un argumento a favor de la intervención gubernamental. Sin embargo, las deficiencias que las políticas públicas adolecen en su diseño e implementación hacen necesario investigar y paliar las fallas de los gobiernos. La teoría de las fallas de gobierno ha sido abordada desde diferentes ópticas, el derecho, la ciencia política y la economía. Stiglitz sugiere que las causas de la incapacidad del gobierno se atribuyen a los siguientes aspectos: 1) su reducida información; 2) su limitado conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones; 3) su escaso control de la burocracia, y; 4) las limitaciones que imponen los procesos políticos.<sup>258</sup>

La elección colectiva es ejercida a través de estructuras gubernamentales que ofrecen, al menos, la posibilidad de corregir las deficiencias que la elección individual trae aparejada. No obstante, a menudo la elección pública no es capaz de promover valores sociales de una manera deseable y predecible. Por ello, el estudio de las políticas públicas debe comprender y corregir, además de las fallas de mercado, aquellas en que incurren los gobiernos.<sup>259</sup>

El estudio de las fallas de gobierno comprende un esfuerzo multidisciplinario al interior de las ciencias sociales. Pero, no ha sido posible construir un cuerpo teórico que sea tan aceptado como la hipótesis de las fallas de mercado. Así pues, no existe una ciencia o corriente de pensamiento que haya sido capaz de explicar en su conjunto las ineficiencias en que el gobierno a menudo incurre.

---

<sup>258</sup> Véase STIGLITZ, Joseph. *op. cit.*

<sup>259</sup> Para ahondar más en el tema se sugiere revisar a Wolf, Charles Jr. "A Theory of Nonmarket Failures", en *Journal of Law and Economics*. Vol. 22. No. 1. April 1979. pp. 107-139.

De tal suerte, la teoría de la elección social se ocupa del análisis de las reglas de votación en tanto mecanismo que puede tornar a la democracia en imperfecta. Otros campos de la ciencia política se enfocan en los problemas del gobierno representativo. La teoría de la elección pública y los estudios de comportamiento organizacional ayudan a comprender los problemas de implementación de las decisiones colectivas en sistemas de gobierno descentralizado que utilizan agencias públicas para producir y distribuir bienes.<sup>260</sup>

Entre otras cosas, el estudio de las fallas de gobierno surge por la idea errónea de algunos analistas de políticos que llegaron a pensar que siempre que existía un problema en los mercados era necesaria la intervención estatal. Sin embargo, existen fallas de mercado que son muy costosas de corregir o metas distributivas que son muy difíciles de lograr. El estudio de las fallas de gobierno busca sugerir ciertos supuestos en los cuáles la intervención estatal es deseable.

Para los efectos de esta investigación, las fallas de gobierno han sido clasificadas de acuerdo a los siguientes criterios: 1) democracia directa; 2) gobierno representativo; 3) oferta burocrática; y 4) gobierno descentralizado. Estos 4 puntos se desarrollan *in extenso* a lo largo del presente capítulo y permitirán explicar los problemas a que se enfrenta el ejercicio de la comunicación social en México.

---

<sup>260</sup> Para ahondar más en el tema se sugiere revisar a WEIMER, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Prentice Hall. New Jersey, 1996, en especial el capítulo sexto.

## V.2 Bienes públicos

El término bienes públicos o colectivos aparece frecuentemente en la literatura del análisis de políticas públicas. Aunque, el uso general del concepto deja fuera diferencias importantes entre la variedad de bienes públicos en términos de la naturaleza de la falla de mercado y, consecuentemente, la respuesta de política apropiada.<sup>261</sup>

La literatura académica sugiere que los bienes privados poseen dos características definitorias: rivalidad en el consumo y exclusividad en la propiedad. La primera se refiere a que el bien que una persona utiliza no puede ser consumido por ninguna otra. La exclusividad significa que una persona en particular tiene el control exclusivo sobre determinado bien.<sup>262</sup>

Así pues, los bienes públicos poseen la característica de no rivalidad en el consumo, no exclusividad en el uso o ambas. Un bien es no rival cuando más de una persona puede derivar, al mismo tiempo, beneficios por su consumo en un nivel de oferta dado. Un ejemplo claro lo constituye la información pública: dos individuos pueden beneficiarse a la vez de la información gubernamental, sin que ésta sufra un detrimento cada vez que se consume. Por otra parte, un bien es no exclusivo si en términos físicos o legales es poco práctico para una persona mantener el control exclusivo sobre su uso.

Por último, los bienes públicos poseen la característica de congestionables. Un bien se congestiona si el costo marginal social de su consumo llega a ser

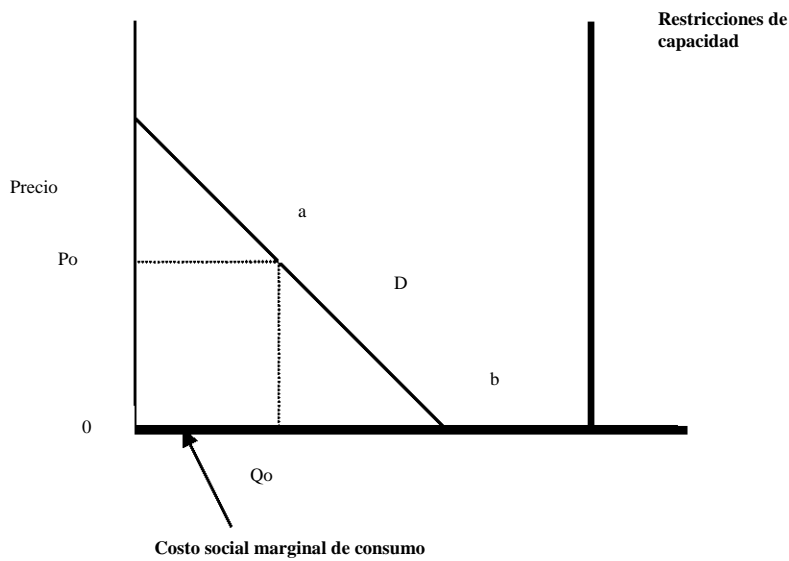
---

<sup>261</sup> Para ahondar más en esta discusión puede revisarse WEIMER, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Prentice Hall. New Jersey, 1996.

<sup>262</sup> Véase VARIAN, Hall. *Microeconomía Intermedia*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1996.

positivo a partir de un nivel dado.<sup>263</sup> Por antonomasia el costo de usar un bien público debería ser igual a cero. Sin embargo, llega un momento en que hay tantos individuos queriendo disfrutar del bien que su costo marginal comienza a afectar a otro individuo. Las siguientes gráficas hacen más comprensibles los anteriores supuestos:

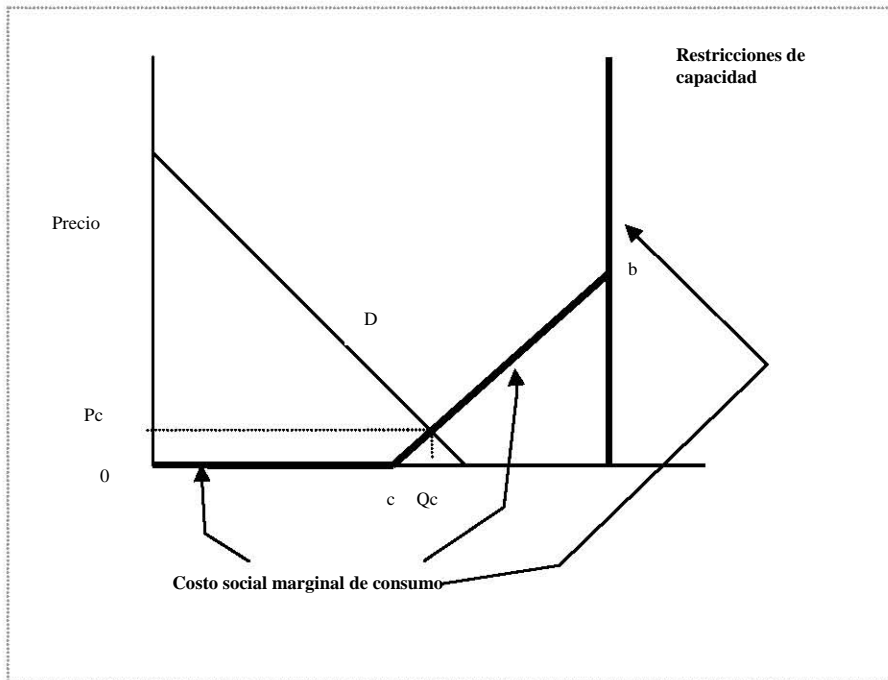
**Gráfica 1. Bienes excluibles no rivales en ausencia de congestión**



---

<sup>263</sup> Al respecto es posible consultar a WEIMER, David L. y Aidan R. Vining, *op. cit.*, en especial el capítulo tercero.





Fuente: Weimer, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Prentice Hall. New Jersey, 1996. p. 47.

Así pues, la no rivalidad, la no exclusión y la congestión determinan la naturaleza específica del bien público. La existencia de cualquiera de estas características conduce a la falla de los mercados a lograr la optimalidad Paretiana. Ahora bien, la presencia de no rivalidad o no exclusión son una condición necesaria para la falla de mercado por la existencia de bienes públicos.

Weimer y Vining sugieren que una distinción crucial entre bienes rivales y no rivales es que las valuaciones de los consumidores individuales no arrojan información sobre la cantidad en que estos últimos deben ser producidos. Asimismo, no existe un mecanismo que revele el valor que cada persona otorga al bien, lo cual trae aparejada la existencia de parásitos (*free riders*), ya

que al no existir rivalidad en el consumo, no existe el incentivo para revelar el precio óptimo del cual el individuo estaría dispuesto a pagar.<sup>264</sup>

El problema del *free rider* existe porque en la mayoría de los supuestos es casi imposible que las personas que buscan disfrutar de un bien público determinado revelen el precio que estarían dispuestos a cubrir para obtenerlo (beneficio marginal).<sup>265</sup>

En el mundo real es posible encontrar bienes públicos y privados puros. La existencia de este tipo de bienes, también trae aparejada un fallo en los mercados. El cuadro siguiente hace más entendible lo anterior:

### Clasificación de los bienes: públicos y privados

	Rivalidad	No rivalidad
E s t e s b e n e s t e c u a d r o s e c l a s i f i c a n d o	Rivalidad, Exclusión	No rivalidad, Exclusión
	No congestionado: bien privado, mercado eficiente	No congestionado: bien público comercializable. Es posible cobrar un precio por su uso (la exclusión es posible)
	Congestionado: Bien privado con externalidad en el consumo. El sobreconsumo existe porque los consumidores responden al precio más que al CMSC	Congestionado: Bien público comercializable
	Rivalidad, No exclusión	No rivalidad, no exclusión
No congestionado: Bien "libre". La oferta Excede a la demanda bajo un precio igual a cero	No congestionado: Bien público puro. La oferta privada es improbable porque la exclusión no es posible.	
Congestionado: recursos de propiedad común. Trae aparejado sobreconsumo, subinversión y disipación de la renta	Congestionado: Se incluyen los bienes públicos ambientales. Ningún individuo es capaz de excluir a otro y por ello el sobreconsumo	

Fuente: Weimer, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practic.*, Prentice Hall. New Jersey. 1996. p. 46.

<sup>264</sup> OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1973. pp. 43-52.

<sup>265</sup> Véase WEIMER, David L. y Aidan R. Vining. *op. cit.*

Así pues, existen bienes que se caracterizan por la no rivalidad en el consumo y la exclusión. Un ejemplo de este tipo de bienes lo constituyen las carreteras de peaje en donde circulan un número importante de vehículos. Aunque se trata de un bien público en donde la congestión es posible, la intervención gubernamental no se justifica, ya que el mercado al diseñar un sistema eficiente de precios logra eliminar esta falla, es decir, en el ejemplo de la carretera puede designarse un sistema de precios en donde la tarifa se eleva en las horas pico y decrece cuando hay poco tráfico.

Los bienes que poseen las cualidades de no rivalidad y no exclusión son bienes públicos puros o ambientales. Otro elemento definitorio de este tipo de bienes es la escasa posibilidad de congestión. Ejemplos de este tipo de bienes son la defensa nacional y el alumbrado público. A menudo, este tipo de bienes no son ofertados por el mercado, al no ser posible determinar un precio de venta óptimo, ya que basta que una persona compre el bien para que todo mundo se beneficie de su uso.

La literatura sugiere dos caminos para, mediante la acción colectiva, lograr la provisión de los bienes públicos puros. La primera respuesta la proporciona la acción privada. Para ello, se requiere de la existencia de grupos pequeños en donde cada individuo revela el precio que está dispuesto a pagar por obtener el bien y donde es posible monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas para evitar el fenómeno del parásito. Cabe señalar que en la mayoría de estos casos la sanción es de tipo social y trae como consecuencia la exclusión del individuo del grupo.

Otra forma de garantizar la provisión de bienes públicos puros es a través de la intervención estatal. El gobierno en uso de su facultad tributaria establece una serie de impuestos que de manera general cobra a los gobernados y a partir de ahí provee dichos bienes en la cantidad que considera necesaria. Como se trata de grandes conglomerados y en ausencia de un Estado-Policía a menudo ocurre el fenómeno del *free rider*, ya que un individuo actúa teniendo en mente que su contribución monetaria para financiar ese bien es infinitesimal y aunque no cumpla con su obligación nadie se dará cuenta y podrá seguir disfrutando de los beneficios del bien. Asimismo, existe otra clase de bienes públicos que exhiben congestión: los bienes ambientales, tales como el aire y los grandes depósitos de agua.<sup>266</sup>

En la naturaleza existen bienes que la doctrina denomina recursos de propiedad común o bienes libres. Aunque al igual que los bienes privados, aquéllos poseen las características de rivalidad en el consumo, la exclusión es económicamente imposible, ya que cualquier persona puede acceder libremente al bien. Un ejemplo de ello lo constituyen los peces que habitan en un estanque público, cualquier persona puede pescarlos. Cabe aclarar que la falla de mercado ocurre en el momento de que la demanda excede a la oferta y el precio que se cubre por el bien es mayor a cero. De tal suerte, en el caso de los recursos de propiedad comunal, la falla de mercado surge por la imposibilidad de exclusión. Es pertinente señalar que ésta ocurre en situaciones en donde los factores institucionales, más que la naturaleza inherente del bien, hace imposible su exclusión.

---

<sup>266</sup> *Idem.*

La no exclusión conduce a un sobreconsumo ineficiente de bienes rivales. Una persona que tiene acceso a los recursos de propiedad comunal no tiene incentivos para cuidar y mantener el bien, y por lo tanto, trata de consumirlos tan rápido como puede en el entendido de que si no lo hace, otra persona lo hará por él sin que éste obtenga algún beneficio. El establecimiento de derechos de propiedad puede corregir esta falla de gobierno.

Para el caso que se investiga, la información puede concebirse como un bien público que posee las características de no rivalidad en el consumo y la exclusión, toda vez que aunque es un bien que se puede compartir con n número de individuos a menudo se excluye su consumo hacia aquellos grupos sociales con menor poder e influencia en la toma y discusión de los asuntos públicos.

### **V.3 Asimetrías en la información**

Aun en las sociedades modernas, la información que los ciudadanos obtienen a menudo es costosa o imperfecta. El mercado es incapaz de proveer el bien a un precio que sea igual al costo marginal de producirlo.<sup>267</sup> Los estudiosos de la materia sostienen que es posible encuadrar a la información dentro de la teoría de las fallas de mercado bajo dos supuestos. Primero, la información posee las características definitorias de los bienes públicos, es decir, el consumo de ésta posee la peculiaridad de la no rivalidad. Segundo, existen situaciones en que la cantidad de información sobre las características de un bien varía de un

---

<sup>267</sup> En competencia perfecta, el precio de consumir cualquier bien debe ser igual a su costo marginal. Para ahondar en el tema es posible consultar a PERLOFF, Jeffrey M. *Microeconomics*. Addison-Wesley. Second Edition. 2001.

ciudadano a otro. Por ejemplo, en una transacción de mercado un vendedor y un comprador pueden poseer diferente información sobre la calidad del bien que se está negociando.<sup>268</sup>

Para explicar por qué la asimetría en la información puede constituirse en una falla de mercado, algunos economistas han sugerido clasificar los bienes en tres categorías: investigables, experimentables y postexperimentable. Un bien es investigable si los consumidores pueden determinar sus características con certeza antes de su compra. Un bien es experimentable, lo es, si los consumidores pueden determinar sus características solamente después de su compra. Por último, los postexperimentables son aquellos en donde es difícil para los consumidores determinar la calidad aún después de su consumo.<sup>269</sup>

#### **V.4 Problemas inherentes al sistema democrático**

A lo largo de la historia, las sociedades han empleado una variedad de mecanismos para la toma de las decisiones sociales. Las monarquías, dictaduras y democracias son ejemplo de ello. En los dos primeros casos, la agregación de las preferencias de quienes toman las decisiones es más fácil. Se trata de sistemas en donde el disenso es un mecanismo pocas veces permitido. En una democracia, el sufragio universal funciona como un mecanismo para transformar las preferencias individuales de los ciudadanos en elecciones sociales.

---

<sup>268</sup> Al respecto puede consultarse a VARIAN, Hall. *op. cit.*

<sup>269</sup> Aunque a continuación se describe *in extenso* las características de cada uno de estos bienes, se sugiere consultar a NELSON, Philip. "Information and Consumer Behavior", en *Journal of Political Economy*. Vol. 78. No. 2, March/April 1970. pp. 311-329. STIGLER, George J. "The Economics of Information", en *Journal of Political Economy*. Vol. 69. No. 3. June 1961. pp. 213-225. WEIMER, David L. y Aidan R. Vining. *op. cit.*

Existe un problema, las votaciones no son un mecanismo perfecto de agregación de preferencias. Cuestiones como el nivel apropiado de provisión de bienes públicos, redistribución y regulación pública de la actividad podrían ser resueltas de manera directa mediante un referéndum o indirectamente a través de la elección de representantes populares que serían quienes tomarían la decisión. Ahora bien, la vida en cualquier democracia moderna hace inviable la toma cotidiana de decisiones por medio de algún referéndum. La mejora ocurrida en las tecnologías de la comunicación ha hecho posible reducir de manera considerable los costos de logística en que se requiere por la votación. A pesar de ello, los costos por tiempo y aprendizaje en que tendrían que incurrir los ciudadanos hacen poco atractivo este procedimiento de democracia directa. Más allá de los costos a que se ha hecho referencia, el proceso señalado adolece de un problema aún más importante: no existe un método de votación que sea justo y consistente.

### **V.5 Problemas inherentes al gobierno representativo**

En las democracias modernas, los representantes públicos tienen la obligación de diseñar y ejecutar las políticas que son necesarias para el correcto funcionamiento de la cosa pública. En un sistema de pesos y contrapesos, corresponde a las legislaturas el papel de la elaboración de leyes, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de llevar a cabo el mandato de las primeras. Cabe señalar que ambas instancias pueden realizar funciones administrativas o legislativas. Los parlamentos cuando monitorean el presupuesto de egresos o auditan las operaciones gubernamentales realizan

actividades administrativas. Por su parte, el Poder Ejecutivo al emitir regulación para proveer la exacta observancia de las leyes realiza funciones que en primer término son obligaciones del Congreso. Por último, corresponde al Poder Judicial la interpretación de la ley y el juzgar su aplicación, así como la regulación secundaria para determinar su constitucionalidad.

Luego entonces, los legisladores, quienes integran el Poder Ejecutivo y los jueces deben cumplir con la obligación de representar a la sociedad en las numerosas decisiones gubernamentales que se traducen en políticas públicas. Ahora bien, los legisladores a menudo se enfrentan con el dilema de elegir entre acciones que están acordes con su concepción de bienestar de la sociedad y acciones que reflejan las preferencias de sus electores.<sup>270</sup> Para entender por qué un legislador actúa de forma determinada es necesario tener presente que cada uno de ellos tiene sus propias ideológicas e intereses. Un legislador puede pensar que una política pública determinada es capaz de elevar el nivel de bienestar de la población en general. Sin embargo, si su aprobación es opuesta a los intereses de los electores de su demarcación tendrá incentivos para no aprobar el proyecto de Ley, ya que esto le puede representar una pérdida de apoyo de sus electores.

## **V.6 La Teoría de las instituciones y la forma en cómo influyen éstas para aliviar las fallas de mercado y de gobierno**

El análisis de las instituciones políticas constituye una herramienta fundamental para entender mejor la vida pública de un país, pues ellas son las

---

<sup>270</sup> Para ahondar en esta discusión es posible revisar a PENNOCK, J. R. *Democratic Political Theory*. Princeton University Press. New Jersey, 1979. pp. 321-334.



reglas que constriñen la interacción de los representantes actores que conviven en la arena política. Éstos suelen ser grupos de individuos que comparten, en general, una cierta identidad básica y la búsqueda de objetivos comunes, como sería el caso de un partido político, una agencia reguladora, el Poder Ejecutivo como entidad de gobierno o las Cámaras de Diputados o Senadores como órganos legislativos, así como organizaciones de impartidores de justicia. Las instituciones políticas generan los esquemas de incentivos que motivan a actores políticos a realizar ciertas acciones o a dejar de hacer otras. Como si se tratara de un juego, las instancias políticas son las reglas con las que los políticos participan, lo que determina la forma en que se relacionan entre sí, lo que define qué es lo que pueden hacer y qué no en su relación con otros actores políticos. Así, la palabra *institución* connota la presencia de reglas compartidas y vinculantes que estructuran y dan forma a la interacción humana.<sup>271</sup> Existen instituciones formales, como es el caso de las leyes escritas o cualquier otra regla diseñada por el hombre en forma intencional, y también existen las instituciones informales, como es el caso de las convenciones sociales y los códigos de conducta. Al mismo tiempo, las instituciones pueden ser creadas, ejemplo de ellos la constitución política de cualquier estado, o pueden evolucionar con el paso del tiempo, como ha sucedido con el sistema legal inglés. Al igual que en cualquier juego, las reglas formales o informales pueden ser transgredidas, aunque ello generalmente implica un costo o penalización para el infractor, así que la probabilidad de que

---

<sup>271</sup> Véase JEPPEPERSON, R. L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en *El Nuevo institucionalismo en el Análisis Organizacional*, (W. W. Powell & P. J. Dimaggio, eds.). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. pp. 193-215.

alguno de los participantes rompa las reglas depende de qué tan alto sea el costo o penalización que pudiera enfrentar por irrumpir.<sup>272</sup> Según el enfoque institucional se puede decir entonces que, para poder entender el comportamiento de los actores políticos, sus capacidades, sus posibilidades de acción y el desempeño de sus funciones, resulta fundamental entender primero la naturaleza de las instituciones o reglas del juego que restringen e incentiven sus acciones frente a otros.

La visión institucional de los asuntos de política y políticas públicas no es monolítica. Por el contrario, el enfoque es producto de una rica historia y desarrollo, y actualmente se encuentra muy lejos de ofrecer una perspectiva unificada sobre los asuntos públicos. La larga historia de su desarrollo y habilidad para reaccionar a las fuertes críticas que ha recibido por parte de otros enfoques analíticos nos dejan ver que hoy desde un punto de vista, el enfoque institucional sigue siendo una de las lentes más útiles para el estudio de lo público. La revisión de distintos trabajos que han evaluado o descrito este enfoque nos permite pensar en el desarrollo del institucionalismo como un proceso dividido en dos tendencias distintas en términos intelectuales: un *viejo institucionalismo* y un *nuevo institucionalismo*.<sup>273</sup>

#### **V.6.1 El (*viejo*) institucionalismo o institucionalismo tradicional**

La forma inicial del institucionalismo como un enfoque útil para acercarse a la comprensión de la vida política, concedió una importancia fundamental a las

---

<sup>272</sup> Véase NORTH, Douglas. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991, en especial el capítulo primero.

<sup>273</sup> El término *viejo institucionalismo* no es mencionado en forma explícita en ninguna de las referencias aquí citadas como una categoría analítica o clasificatoria formal, y su uso en esta investigación tiene como único fin el de destacar claramente la existencia de un *nuevo institucionalismo*.

instituciones y procedimientos formales. Autores clásicos en teoría política como Tocqueville y Madison, Hamilton y Jay mostraron que las instituciones jugaban un papel en la definición de los fenómenos políticos y que su análisis era necesario. Desde una perspectiva *funcionalista*, instituciones como las legislaturas, los poderes ejecutivos, judiciales y, las burocracias han sido concebidos como medios a través de los cuales las actividades políticas son desarrolladas en la sociedad. Así, por ejemplo, la existencia del Ejecutivo estaría justificada por la necesidad de contar con una entidad encargada del *diseño* de las políticas públicas, mientras que la existencia de la burocracia encontraría su justificación en la necesidad de *implementar* dichas políticas. En términos de los argumentos de David Easton, las instituciones serían un aparato para procesar las demandas provenientes del sistema político y devolverlas a él en forma de políticas públicas.<sup>274</sup>

Algunos autores representantes del enfoque institucional tradicional han argumentado que las instituciones se pueden adaptar a los ambientes políticos en los que se encuentran. Otros han sugerido que éstas, y en particular las instituciones formales, no son solamente restricciones para el comportamiento de los actores políticos, sino que son, de hecho, factores decisivos en la definición de las políticas públicas. Ciertos teóricos más han considerado que las instituciones, entendidas como arreglos formales, son capaces de afectar el proceso de hechura de las políticas públicas por medio de la influencia que ejercen sobre los mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en dicho proceso. Los poderes legislativo y ejecutivo, y la relación entre

---

<sup>274</sup> Al respecto puede consultarse JOHN, P. *Analysing Public Policy*. Continuum. London, 1998.

ambos, así como las burocracias en términos comparados, han sido algunos de los objetos de estudio tradicionales de los académicos institucionalistas tradicionales.<sup>275</sup> Así, puede decirse que, en general, el viejo enfoque institucional considera que los arreglos formales que existen al interior de la estructura del Estado juegan por sí mismas, independientemente de cualquier otro factor, un papel fundamental en la conducción de los asuntos públicos y que ellas no son solamente un producto accesorio de la vida social organizada o una parte más del contexto social. En pocas palabras, las instituciones son importantes porque ellas están vivas y su forma, así como la relación que existe entre ellas mismas, determina el funcionamiento del sistema político y los resultados que éste ofrece a la ciudadanía en términos de políticas gubernamentales. Este enfoque analítico se mostró vigente y útil por mucho tiempo y casi hasta la mitad del siglo XX, cuando se vio duramente desplazado por la nueva visión conductista de los fenómenos políticos.

#### **V.6.2 El nuevo institucionalismo**

Durante el período que va de la década de 1950 y hasta principios de 1980, la revolución conductista transformó a las ciencias sociales y la teoría política descuidó por completo el papel de las instituciones. Durante esos años, las instituciones políticas fueron consideradas como un simple apéndice de la vida social, nada que fuera especial (visión *contextualista*); el resultado de la adición de las consecuencias del comportamiento personal (visión *reduccionista*); el producto de los cálculos individuales elaborados con fines de satisfacción de intereses egoístas de los sujetos (visión *utilitarista*); un proceso

---

<sup>275</sup> *Idem.*

histórico eficiente que llevaba hacia un estado final de equilibrio social (visión *funcionalista*); o simplemente como una parte de la vida social en donde la toma de decisiones y la asignación de recursos eran las variables de mayor importancia (visión *instrumentalista*).<sup>276</sup> Todas esas posturas enfatizaban el valor del contexto social y del comportamiento individual, sin conceder a las instituciones ningún papel de importancia particular, o al menos sin otorgarles un lugar entre los más importantes factores de influencia en la vida política.

El nuevo institucionalismo representa un renacimiento del interés en las instituciones como actores políticos por derecho propio, resultado de “las consecuencias acumuladas de la transformación moderna de las instituciones sociales y las persistentes aportaciones de sus observadores” a través de los años.<sup>277</sup> La percepción de que las instituciones en las sociedades modernas (mucho más complejas que las tradicionales) jugaban un papel en ocasiones nuevo, y ciertamente más complejo y determinante que nunca, impulsó una nueva ola de esfuerzos sistemáticos en el estudio de las instituciones que a principios de los años ochenta empezó a revelarse en forma clara. Según March y Olsen, el nuevo institucionalismo “...insiste en un papel más autónomo para las instituciones...sin negar la importancia del contexto social de la política y los motivos de los actores individuales...El estado no solamente se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella”.<sup>278</sup>

Pero el nuevo institucionalismo no se ha desarrollado como un cuerpo teórico unificado. En lugar de ello, este enfoque analítico ha progresado en distintas

---

<sup>276</sup> Véase MARCH, J. G. & Olsen, J. P. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*. Vol. 78. No. 3. pp. 734-74.

<sup>277</sup> MARCH, J. G. & Olsen, J. P. 1984, *op. cit.* p. 735.

<sup>278</sup> *Ibid.* p. 738.

vertientes, con diferentes supuestos y variables relevantes, aunque compartiendo una lógica general similar guiada por la consideración de las instituciones como factores de influencia real en la vida política. Parece existir cierto consenso acerca de la existencia de al menos cuatro distintos enfoques claramente identificables dentro del nuevo institucionalismo: el enfoque económico, el de la elección racional, el histórico, y el sociológico. Hall y Taylor proveen un muy útil recuento de las principales características, con la excepción del enfoque económico, del cual nos ocuparemos en el siguiente párrafo para luego continuar. El enfoque de la elección racional tiene su origen en el estudio del comportamiento del poder legislativo estadounidense y ha hecho un amplio uso de conceptos económicos para explicar la naturaleza y papel de las instituciones. Esta vertiente de análisis asume la existencia de preferencias individuales fijas y transitivas y un comportamiento propio, guiado por una lógica de maximización de beneficios. Ella concibe a la política como una serie de dilemas de acción colectiva, y por ello mismo, tiende a enfatizar la existencia del comportamiento estratégico como el factor clave que determina los resultados en la arena política. Asimismo, el enfoque de la elección racional explica la creación y mantenimiento de las instituciones como un proceso en donde las existentes y prevalecientes son aquellas que proveen mayores beneficios a los actores que se ven afectadas por ellas en comparación con otras distintas. El cambio institucional desde esta perspectiva, es entonces resultado de que una institución deja de ofrecer suficientes beneficios a los afectados por ellas, y por lo cual dichos actores promueven cambios que les

conduzcan a contar con una nueva institución capaz de ofrecerles mayores beneficios que la anterior.

Hall y Taylor reconocen que “en principio, podríamos también identificar una cuarta escuela teórica, el ‘nuevo institucionalismo’ en economía. Sin embargo, tal postura y el nuevo institucionalismo de la elección racional se traslapan de manera muy importante” y es por ello que dichos autores deciden tratar a ambos enfoques de manera conjunta en su artículo. Un análisis más detallado, sin embargo, proponen los autores, podría observar que el enfoque de la elección racional pone mayor énfasis en la interacción estratégica, mientras que la vertiente económica se interesa más en los derechos de propiedad, las rentas y los mecanismos competitivos de selección.<sup>279</sup> Vale la pena entonces abundar un poco acerca del enfoque económico. Éste surge como una crítica al cuerpo teórico de la economía neoclásica en su incapacidad para explicar un buen número de fenómenos observables en la realidad económica. El nuevo institucionalismo económico va más allá del simple mecanismo de precios como dispositivo óptimo de decisión y asignación, e incorpora al análisis los supuestos de racionalidad limitada e información asimétrica, así como la existencia de los costos de transacción. De acuerdo con Herbert Simon, en *Models of Man: Social and Rational* (1957), la hipótesis de racionalidad limitada se refiere a la capacidad de la mente humana en la resolución de problemas complejos, la cual es sumamente pequeña en comparación con su dimensión. Es decir, es casi imposible que el individuo tenga la totalidad de las

---

<sup>279</sup> HALL, P. A. & Taylor, R. C. R. “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*. Vol. XLIV. 1996. p. 936.

alternativas posibles, la información completa y la valoración de las consecuencias de éstas hace que sea capaz de tomar una decisión en condiciones de racionalidad objetiva. Por otro lado, Ronald Coase señala en *La Naturaleza de la Empresa* (1937) que en la economía existen costos asociados a las transacciones que la neoclásica no incorpora al mecanismo de precios pero que tiene un efecto real en los totales. Los costos de transacción se encuentran vinculados a los de información, de negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de los contratos y de defensa de los derechos de propiedad, que se encuentran implícitos a la hora del intercambio. De acuerdo con Coase, fue precisamente el reconocimiento de la existencia de tales costos lo que reveló la necesidad de construir espacios organizados de producción mejor conocidos como *empresas*, con el objeto de reducir los costos de transacción.<sup>280</sup> En *The Rise of the Western World* (1990), Douglas North encuentra que en la edad media los sistemas manuales de producción representaban acuerdos institucionales eficientes. Sin embargo, el crecimiento de la población y el comercio trajeron consigo altos costos en términos de salarios, rentas y contratos, fenómeno que modificó los precios relativos y llevó a la creación de instituciones más eficientes (cambio institucional) en la producción, y por tanto, fue la causa de la desaparición de los sistemas manuales de producción. El enfoque económico del nuevo institucionalismo se desplaza del centro de la ciencia económica (la producción) para moverse a la arena del intercambio de bienes mediante la incorporación de conceptos ajenos

---

<sup>280</sup> Véase AYALA Espino, Joel. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.



a la economía neoclásica.<sup>281</sup> Así, por ejemplo, en *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications* (1975), Oliver E. Williamson retoma las ideas de Coase y aborda el estudio de la economía desde un punto de vista contractual, tomando como unidad de análisis básica a *la transacción* e introduciendo en él los conceptos de racionalidad limitada y oportunismo, que ocurren cuando los agentes establecen un contrato y debido a esa racionalidad limitada el lleva intrínsecamente un grado de incertidumbre sobre su cabal cumplimiento por parte de los agentes involucrados en la transacción. En su análisis, Williamson muestra cómo es que la empresa representa un instrumento que reduce la incertidumbre generada por las relaciones entre los agentes.<sup>282</sup> Estos autores, entre otros, articularon poderosas analíticas en sus esfuerzos por rebasar el limitado modelo del *Homo Economicus*.<sup>283</sup>

Por su parte, el institucionalismo histórico define a las instituciones como los “procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales inherentes a la estructura organizacional del sistema político o la economía política.”<sup>284</sup> Este enfoque considera la relación entre instituciones y comportamiento individual en un sentido más amplio y se concentra en las asimetrías de poder que existen entre ambas. Asimismo, concede una enorme importancia a las tendencias históricas y reconoce el papel que tienen las ideas

---

<sup>281</sup> Véase DEL CASTILLO, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, CIDE, México, 1996.

<sup>282</sup> Un excelente recuento de esta vertiente en particular y sus múltiples elementos puede ser encontrado en Ayala Espino.

<sup>283</sup> Este modelo establece que los individuos eligen en el nirvana de un mundo sin conflictos sociales, sin instituciones y sin fricciones; y los problemas económicos se solucionan sin la aparición de los costos de transacción.

<sup>284</sup> HALL, P. A. & Taylor, R. C. R. “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*. Vol. XLIV. 1996. p. 938.

en la definición de los resultados de lo político. En general, según esta visión, las instituciones constituyen el ambiente informativo que permite a los actores elegir entre distintas opciones. El enfoque sociológico, según Hall y Taylor, se subdivide a su vez en dos distintos hasta cierto punto, uno que privilegia el *cálculo* de los actores y otro que se ocupa más bien de lo *cultural*. El primero, reconoce la existencia de la estrategia en el comportamiento de los actores políticos en consecución de sus objetivos en una forma muy similar a la del enfoque de elección racional, pero toma en cuenta los antecedentes históricos como parte del cálculo elaborado por los individuos en su accionar y muestra un menor determinismo en los supuestos relacionados con el comportamiento individual. El enfoque *cultural*, por su parte, describe la existencia de una compleja visión del mundo que está estructurada por rutinas y patrones familiares que enmarcan y dirigen el comportamiento de los actores, sin dejar de lado la naturaleza racional de los mismos. En éste, la existencia de las instituciones se explica por medio del análisis de experiencias pasadas que enmarcan, y en cierta forma determinan, los sucesos del presente.

Por último, el institucionalismo sociológico puede ser descrito como un supuesto más abierto en tanto que concibe a las instituciones no solamente como reglas u organizaciones formales, sino también como “los sistemas de símbolos, códigos cognitivos y estándares morales que proveen los ‘marcos de significado’ que guían las acciones humanas.”<sup>285</sup> Este enfoque entiende la relación entre acción individual e instituciones como el espacio en donde las instituciones indican lo que se espera de los individuos dependiendo del

---

<sup>285</sup> *Ibid.* p. 947.

ambiente social en que viven, es decir, las instituciones prescriben el papel y el comportamiento esperado de acuerdo a distintos contextos y situaciones. En este sentido, éstas existen porque son intrínsecamente valiosas para la sociedad en términos del ambiente cultural de la misma, pues son legítimamente apropiadas para esa sociedad. La corriente sociológica del nuevo institucionalismo agrupa una serie de ideologías que se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognitivos de los individuos, el cual desvía su atención de los elementos ambientales exógenos (como el mercado, la asignación de los recursos, los mercados de bienes y servicios, entre otros) tan recurrentes en el enfoque económico y se centra en el papel que desempeñan las instituciones formales e informales en la configuración organizativa en general, así como en aquellos aspectos que sirven, en un momento dado, para la creación de mitos racionales que den orden y sentido aparente a la organización.<sup>286</sup> Como apunta Arturo del Castillo (1996) y de acuerdo con Philip Selznick en su *TVA and the Grass Roots* (1949), a quien se le atribuye el inicio del institucionalismo sociológico, es necesario poner atención a las estructuras de las organizaciones como parte de una construcción social que se va adaptando a las fuerzas y exigencias del intercambio y negociación de los participantes en ellas y del ambiente que les rodea. En este sentido, es necesario estudiarlas desde un enfoque integral que las conciba como un "organismo" donde procesos específicos pueden ser analizados en detalle de forma aislada, pero cuyo verdadero significado se

---

<sup>286</sup> Véase DEL CASTILLO, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública. CIDE, México, 1996.

revela cuando son vistos en el contexto de la organización en su conjunto. Lo institucional, de acuerdo a Selznick, es un "proceso" que ocurre en la organización todo el tiempo y que permea a toda su estructura. Para complementar el trabajo de Selznick, Arturo del Castillo (1996) apunta que Meyer y Rowan en *The effects of education as an Institution e Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* (1977) analizan el impacto que ciertos procesos expresados en forma de mitos y ceremonias pueden tener en la estructura de las organizaciones. En su análisis, los autores muestran que, la efectividad de los procesos organizativos no es tan importante como la forma en que son percibidos e interpretados según el contexto. Otro importante texto que replantea el tema de las instituciones hacia el análisis sociológico y organizacional, nos dice Del Castillo (1996) es el *Redescubrimiento de las Instituciones: la base organizativa de la política*, de March y Olsen (1989), quienes utilizan el concepto de racionalidad limitada para señalar que las acciones de los individuos se ejercen en un contexto cultural, político y económico que las impacta. Las instituciones son un conjunto de patrones de comportamiento colectivo en donde los individuos se sujetan a reglas, estructuras, códigos y normas organizativas mediante mecanismos de control directos e indirectos. Desde este punto de vista, un individuo toma una decisión, no buscando la maximización de sus preferencias, sino preguntándose cuál sería la mejor decisión de acuerdo a su situación, costumbres, rutinas, experiencias y entorno social. El institucionalismo sociológico se encuentra fuertemente influenciado por las obras de Montesquieu, Durkheim y Weber, quienes concibieron a las instituciones no

como simples sistemas de reglas presentes en el ambiente social que constriñen a los individuos, sino como elementos que de hecho “instituyen” la vida social, confiriéndoles identidad, dirección y sentido.<sup>287</sup>

A manera de resumen, puede decirse que desde el punto de vista de la elección racional, las instituciones procesan y expresan el comportamiento individual maximizador agregado para influir en la forma en que toman los fenómenos políticos. Por otra parte, desde la perspectiva histórica del nuevo institucionalismo, el tiempo es un factor importante en el sentido de que las elecciones pasadas de hecho afectan y constriñen las acciones presentes de los individuos. Finalmente, el institucionalismo sociológico enfatiza el papel que juega la cultura y los símbolos subjetivos como determinantes del comportamiento de los actores en cuestión. Siguiendo esta línea de argumentación, puede afirmarse que la diferencia más importante entre el institucionalismo tradicional y el nuevo institucionalismo (y al mismo tiempo la mayor ventaja de éste sobre aquel) es que éste último reconoce en forma explícita la relevancia de cálculo y comportamiento individuales como variables que afectan a los fenómenos políticos y a la hechura de políticas públicas. Además, el nuevo institucionalismo amplía las posibilidades de lo que puede ser entendido como *institución* y le concede a ésta el papel de proveedor de incentivos y de contexto para la acción individual.

---

<sup>287</sup> Véase DEL CASTILLO, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública. CIDE. México, 1996.

## **V.7 ¿Cómo corregir las fallas de mercado y de gobierno? Una aproximación teórica al análisis de políticas públicas**

La hechura de políticas públicas es un proceso complejo que involucra a amplios sectores de la sociedad. Las instituciones públicas del Estado diseñan e implementan programas para proveer el bienestar y estabilidad de las personas. Sin embargo, el gobierno por sí solo es incapaz de conocer todas las necesidades de los gobernados, por ello, la participación de la ciudadanía dentro de este proceso de política es crucial, ya que la vida cotidiana dentro de un sistema democrático se basa en la comunicación y discusión entre sus miembros para alcanzar decisiones colectivas y, al mismo tiempo, para funcionar como un sistema de pesos y contrapesos con la actividad gubernamental.<sup>288</sup>

Ahora bien, las demandas de la ciudadanía no son incluidas, de forma errática, dentro de la agenda de gobierno y menos adoptadas en su totalidad. La vida al interior de una colectividad democrática exige tomar aquellas demandas que logran agregar en mayor medida las preferencias individuales, siempre que éstas no se contrapongan o vulneren el entramado institucional y los derechos de los grupos minoritarios de la sociedad.

Para ahondar en lo anterior, cabe señalar que existen, al menos, dos tipos de agendas. La primera abarca las demandas y necesidades de la ciudadanía y que puede ser denominada agenda orgánica. La segunda es aquella que se

---

<sup>288</sup> Véase ALBI, Emilio. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Ariel. Madrid, 2000.

plantea el gobierno y que incluye parte de la primera, denominándose agenda institucional.

La inclusión en la agenda institucional de sólo una parte de las demandas contenidas en la agenda orgánica, encuentra su razón de ser en el hecho de que el gobierno puede ser concebido como el órgano encargado de alcanzar el consenso social mediante el uso de cantidades de información muy pocas veces al alcance del conjunto de la sociedad.

De la misma forma, las características de los sistemas democráticos modernos dotan a los gobiernos de la suficiente fuente de legitimidad para reducir los costes de negociación entre los diferentes grupos de la sociedad. Así pues, la democracia nos somete voluntariamente a las decisiones de un gobierno que tiene la obligación de consensar de la mejor manera las preferencias disímiles de una sociedad plural. Sin embargo, el Estado no es un ente omnicompreensivo que pueda resolver todas las necesidades de los ciudadanos. Aun en su interior, sus miembros no siempre coinciden en lo que se debe maximizar; los instrumentos que se utilizan para agregar preferencias son limitados; el conocimiento y la información escasos, y los procesos políticos imperfectos.

Siguiendo a Manuel Tamayo "las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y éste consideran

prioritarios.”<sup>289</sup> De tal suerte, el proceso de políticas públicas se inicia cuando el aparato gubernamental en su conjunto o a través de alguno de sus funcionarios, detecta un problema o una demanda de la sociedad que requiere de la intervención estatal. La conclusión de este proceso ocurre con la evaluación de resultados e impactos que tales programas o políticas tuvieron para eliminar, mitigar o variar el problema.

Hasta ahora se han identificado dos etapas del proceso de políticas públicas. Sin embargo, el ciclo de construcción de éstas abarca tres más: diseño, implementación y evaluación. La literatura sobre el tema tiende a descomponer estas tres partes con el afán de establecer una secuencia lógica que permita al tomador de decisiones establecer el mejor camino para resolver una cuestión en particular. Así pues, para autores como Tamayo el análisis de políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.<sup>290</sup>

En el mismo tenor, Eugene Bardach sostiene que el análisis de políticas públicas comprende ocho pasos:

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.

---

<sup>289</sup> TAMAYO, Manuel. “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo. *La nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1997. p. 281.

<sup>290</sup> *Idem*.



5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos y beneficios.
7. Decisión.
8. Evaluación y difusión de los resultados.<sup>291</sup>

Mientras tanto, Weimer y Vining (1992) sugieren que este proceso puede ser descompuesto en las siguientes fases: diseño, adopción e implementación. Valga señalar que estos autores no omiten la etapa de evaluación, sino que lo toman como un elemento que se encuentra presente a lo largo de todo el análisis y que permite adecuar la política pública a un entorno cambiante, permitiendo con ello el logro de mejores resultados a costos menores.<sup>292</sup>

Como se puede observar todas las etapas o fases del análisis a que hacen referencia estos académicos pueden englobarse en un proceso que comprende diseño, implementación y evaluación. Cabe señalar, que la puesta en marcha de una política pública no siempre es un proceso lineal con un principio y un fin, sino que por el contrario, es cíclico. Ahora bien, el proceso de políticas públicas es vinculante, es decir, todas sus fases guardan una estrecha relación de dependencia en donde un replanteamiento en alguna de sus etapas altera forzosamente las posteriores. Así pues, en cualquier política pública a menudo se realizan evaluaciones antes de su conclusión, a efecto de mejorar el diseño o implementación de la misma para obtener con ello mejores resultados e impactos. En palabras de Tamayo:

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste se ha concluido o si permanece, se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo, esto daría lugar a un nuevo proceso de

---

<sup>291</sup> Véase BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2001.

<sup>292</sup> Véase WEIMER, David L. y Aidan R. Vining. *op. cit.*

formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.<sup>293</sup>

Cualquier proceso de política pública comienza con la definición del problema público sobre el cual se pretende incidir. Esta tarea presenta dificultades, ya que la mayoría de las veces los problemas son definidos de manera subjetiva e interesada por quienes intervienen en él. Tamayo sugiere que “una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición, es preguntarse cómo entienden el problema otros actores, los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros”.<sup>294</sup>

En la perspectiva teórica existen varias corrientes de análisis que abordan el tema del diseño de las políticas. Una de ellas es la corriente racionalista, la cual “intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor”.<sup>295</sup> En la década de los 50, Herbert Simon propuso un modelo para el diseño de políticas que de llevarse a cabo, que supondría alcanzar una elección racional para permitir una adecuada política pública. Este modelo consiste en una serie de pasos conectados entre sí, a saber:

---

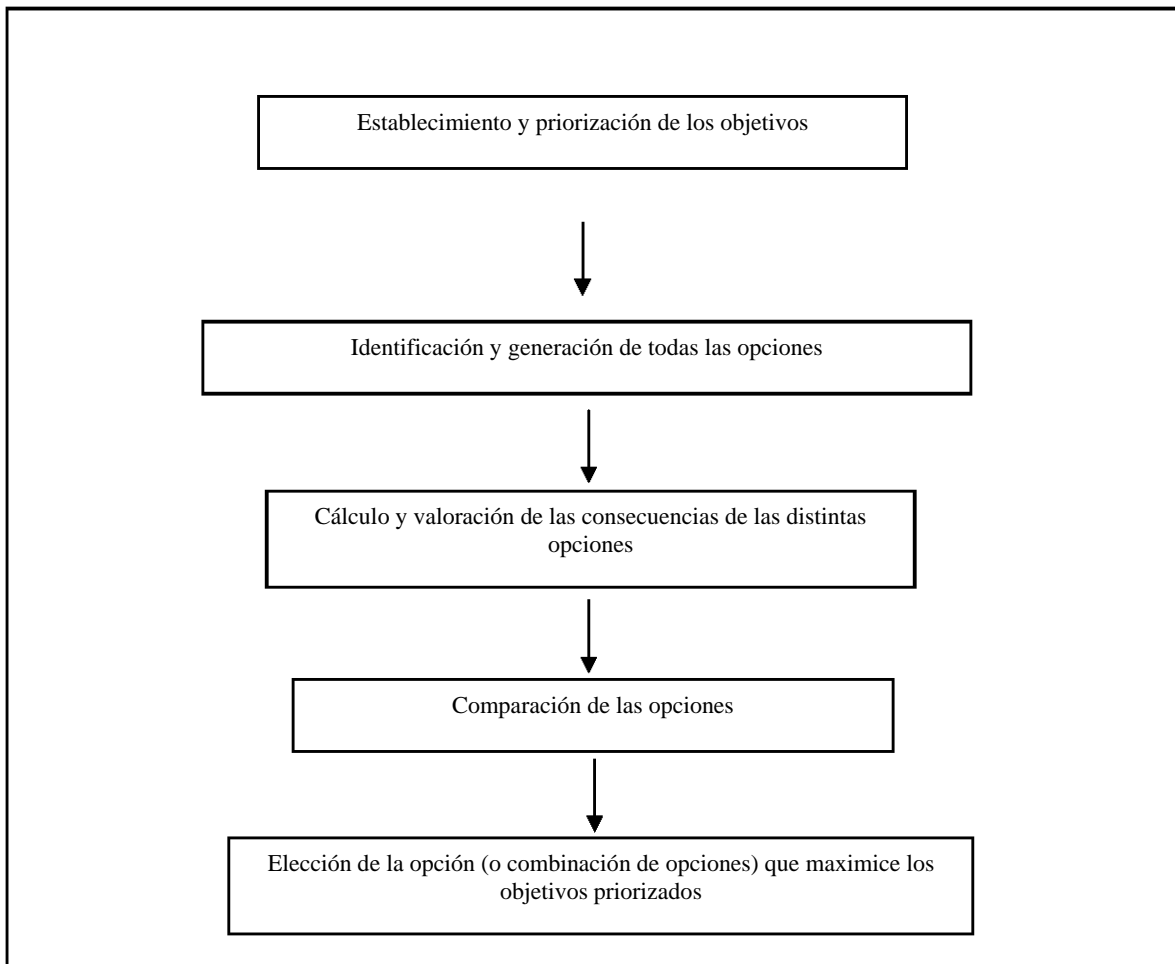
<sup>293</sup> TAMAYO, Manuel. *op. cit.* p. 283.

<sup>294</sup> TAMAYO, Manuel. *op. cit.* p. 287.

<sup>295</sup> *Ibid.* p. 293.

**Cuadro 1.**

**Modelo Simoniano para la Elección de Políticas Públicas**



**Fuente:** TAMAYO, Manuel. op. cit. p. 295.

La crítica más frecuente al modelo racional puro, es que supone que antes de diseñar la política no existe precedente alguno, es decir, se parte de cero y es a partir de las decisiones que se toman, cuando se elaboran las propuestas sin que existan precedentes, expectativas y demandas que limiten la elección del gobierno. La experiencia demuestra que la mayoría de los temas de la agenda

pública se encuentran ahí desde antes de la actuación del tomador de decisiones.

Ante ello, Herbert Simon elaboró el concepto de *racionalidad limitada*, que establece que la racionalidad instrumental es imposible, ya que en la mayoría de las veces el tomador de decisión carece del tiempo y la información necesarios para la realización del análisis, se requiere resultados en un lapso de tiempo restringido, además, el problema en el cual se quiere incidir puede estar politizado, se desconocen los costos que la intervención pública puede ocasionar, etcétera

Otra corriente de análisis que va en contra de la postura racional es la incrementalista, la cual fue desarrollada por Charles Lindblom donde se sugiere que el análisis de política pública es siempre partisano e influye en él las políticas que anteriormente fueron desarrolladas. En otras palabras, el tomador de decisiones se centra en las alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual.<sup>296</sup>

Para los incrementalistas las decisiones que toman los aparatos gubernamentales casi nunca son inéditas; por el contrario, la decisión de hoy forma parte de las anteriores. "Comparar únicamente las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, sus costes y sus beneficios."<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Véase AGUILAR, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

<sup>297</sup> TAMAYO, Manuel. *op. cit.* p. 297.

Quienes critican el modelo incrementalista señalan que éste pasa por alto el análisis objetivo, concentrándose solamente en la viabilidad política como factor determinante para suponer si un programa es o no adecuado. Asimismo, sus críticos aducen que el modelo incremental se limita a legitimar la correlación de fuerzas existente. No obstante, es importante mencionar que tanto el enfoque racional como el incremental son tipos ideales que pocas veces se adaptan al 100 por ciento a la realidad. La mayoría de las políticas públicas exitosas además de estar basadas en sólidos análisis de eficiencia y eficacia se basan en políticas previas que hasta la fecha han presentado resultados satisfactorios, pero que, sin embargo, requieren de un mayor apoyo.

Amitai Etzioni desarrolló un tercer enfoque denominado *mixed scanning* donde sugiere que en el análisis de política pública considerarse en cuenta de manera conjunta tanto la razón como la política, es decir, "el decisor público debe tener en cuenta, en el momento de la formulación, no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa."<sup>298</sup>

Para Pressman y Wildavsky (1984) la implementación puede comprenderse como el desarrollo de interacción entre los objetivos y los resultados, en definitiva, es un proceso, no un momento y, además, uno difícilmente

---

<sup>298</sup> *Ibid.* p. 299.

distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de alternativas. Desde la perspectiva de estos autores, pueden distinguirse dos tipos de políticas que fallan en la consecución de resultados: aquellas que no se implementan y las que se implementan de manera defectuosa.

Las causas que pueden dar origen a una implementación defectuosa son de dos tipos principalmente, ya sea por existencia de errores en el diseño de la política, o bien, por un retraso o fracaso en los objetivos ocasionados por la complejidad de la acción conjunta de quienes intervienen en su puesta en marcha o por la propia complejidad de la política.

Como es de observarse, el proceso de implementación requiere ser tomado en cuenta desde el mismo diseño de la política pública, para establecer cuál es el mejor camino para limitar posibles resistencias tanto de índole política como las que se refieren al mejor uso de recursos y puesta en marcha efectiva, buscando así incrementar las posibilidades de que ocurra una relación de tipo causa-efecto entre las condiciones iniciales y los resultados e impactos previstos.

La implementación es un elemento del proceso del análisis de políticas públicas con un elevado componente político, ya que ella se compone de un conjunto de acciones por parte de los actores involucrados en donde deciden cómo habrán de aportar los recursos que les corresponden y controlan de manera tal que sus beneficios se maximizan. Así pues, puede entenderse a ésta como un proceso de ensamblaje que requiere del esfuerzo conjunto de los actores

involucrados, ya que ninguno de ellos se atrevería por sí solo a llevarla a cabo al carecer de la totalidad de elementos necesarios para su éxito.<sup>299</sup>

De lo anterior, se desprende que el problema de la implementación yace en lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar con ello una acción colectiva capaz de alcanzar los objetivos de la política, no pretende disparar sus costes, sino por el contrario, busca reducir al máximo los retrasos; entonces el diseño deberá prever los más exactamente posible cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas.<sup>300</sup>

Ives Meny y Jean Claude Thoenig sugieren que la forma en cómo implementar una política pública puede atender a dos modelos: *Top Down* y *Bottom Up*. El primero de ellos sigue la concepción wilsoniana que separaba política y administración, y señala que corresponde a los servidores públicos electos la decisión sobre la mejor política a seguir, así como la forma de alcanzar resultados, mientras que a la burocracia le toca la ejecución al pie de la letra de las decisiones de los primeros. Bajo este enfoque, las administraciones públicas son actores desinteresados que funcionan de manera parecida a una maquinaria que, en la medida en que reciba los insumos adecuados, podrá obtener resultados similares. Así pues, este análisis parte de tres premisas:

- La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúen en la base.
- Tanto el universo político como el administrativo constituyen esferas separadas en donde cada una actúa con normas

---

<sup>299</sup> Véase BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2001.

<sup>300</sup> Véase AGUILAR, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

específicas. Aun así, el aparato administrativo no representa ningún desafío especial en la medida en que el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen referencias objetivas.

- La búsqueda ante todo de los principios de eficiencia técnica y económica con el afán de lograr la mejor optimización de los recursos.

Bajo esta perspectiva, la puesta en marcha de las políticas públicas se realiza a través de una concepción lineal que parte de la cúspide del centro decisonal hasta la base de la pirámide sin que exista ningún problema para poner en práctica los mandatos propuestos por la primera. El siguiente gráfico busca hacer más comprensible la implementación de las políticas públicas bajo el enfoque *Top Down*:<sup>301</sup>

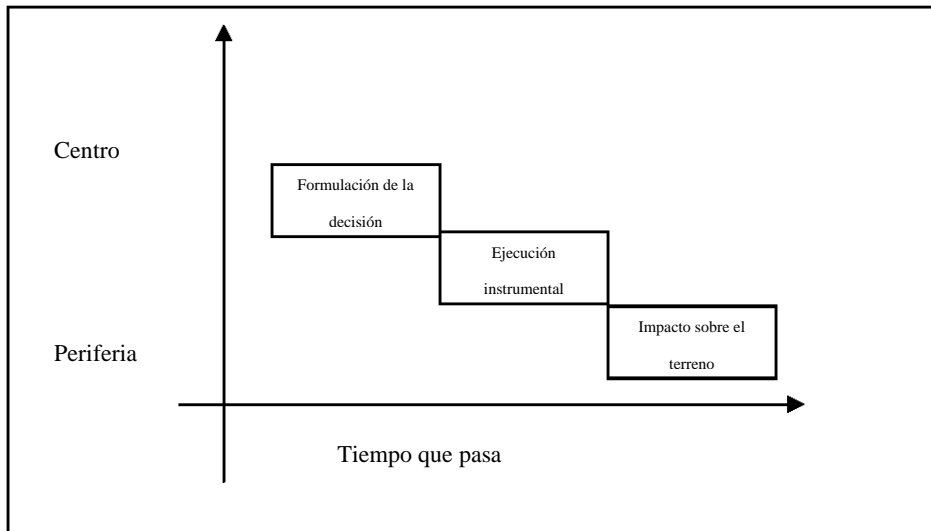
---

<sup>301</sup> MENY, Ives y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 1992. p. 159.



**Gráfica 1**

**El enfoque *Top Down* de la implementación**



Como es de observarse, bajo este criterio, la ejecución de las políticas públicas sigue un patrón unidireccional que no se retroalimenta a lo largo del proceso, sino que supone que al haber sido diseñada racionalmente e implementada por actores neutros, los resultados serán los mismos que se intuyeron durante el diseño del programa. Sin embargo, como Guy Peters sugiere “tanto en lo objetivo como en lo subjetivo, la naturaleza del sistema administrativo puede influir sobre los resultados del sistema político.”<sup>302</sup>

Así pues, bajo la perspectiva *Top Down* se observa una concepción jerarquizada en el proceso de políticas en donde se requiere que la decisión sea acatada en los términos en que fue planeada. Este enfoque supone una especialización absoluta de papeles y sugiere que la calidad de la decisión es el elemento más importante en el éxito o fracaso de una política pública. Esta

<sup>302</sup> PETERS, B. Guy y Parker, Anthony. *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*. Edinburgh University Press. Edinburg, 1193. p. 83.

corriente presume que “la meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquiera en una programable.”<sup>303</sup> Sin embargo, la práctica demostró que la calidad de la decisión no era el único elemento a tomar en cuenta para lograr el éxito de las políticas públicas, ya que la cúspide jerárquica a menudo carece de la información concreta sobre la realidad a la cual van encaminadas sus decisiones.

Mediante la utilización de la teoría de la elección pública, la literatura académica ha propuesto un enfoque alternativo que parte de la base de la pirámide decisional, incluyendo a los usuarios que se benefician de la puesta en marcha del programa. El criterio *Bottom Up* surge a principios de 1960 con el respaldo de un número importante de estudios de caso, señalando que “los programas más complejos, las políticas más ambiciosas, están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores, y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.”<sup>304</sup>

El enfoque *Desde abajo* aboga por la adecuación de la decisión inicial a las características y contexto del espacio en donde se va a implementar el programa. Asimismo, sugiere que es imposible que quienes toman las decisiones puedan controlar totalmente a los ejecutores. Por otra parte, este criterio supone que el proceso de implementación es cíclico y que puede

---

<sup>303</sup> TAMAYO, Manuel. *op. cit.* p. 299.

<sup>304</sup> *Ibid.* p. 305.

concebirse en los siguientes términos: "1) una declaración de preferencias gubernamentales, 2) mediatizada por un cierto número de actores y 3) que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociaciones."<sup>305</sup>

El uso del criterio *Bottom Up* en las administraciones públicas supone contratiempos y resistencias por parte de los ejecutores de la política. En primer lugar, se requiere romper la idea de que todo programa público conlleva una sola vía para ejecutarla. Asimismo, requiere tener en mente que las burocracias son cuerpos que muy pocas veces están a favor de la innovación y que contrario a lo que dicta el enfoque *Top Down*, no son cuerpos uniformes, sino que cada actor a su interior posee preferencias y valores disímiles que hacen difícil la coordinación entre los participantes.

Valga señalar que los defensores de esta corriente no están a favor de otorgar discrecionalidad absoluta a los responsables locales, ni en contra de la planeación; por el contrario, buscan incluir en el proceso la posibilidad de adaptación de las decisiones al espacio local. Así pues, se parte de la noción de *implementación adaptativa*, la cual consiste en tomar lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. El siguiente gráfico intenta dar cuenta del contexto de la implementación de las políticas. En él se observa que influye una multiplicidad de actores interesados, con lo que sería imposible sostener que las burocracias actúan siguiendo únicamente las órdenes de los políticos electos, sino que es un proceso en donde confluyen una diversidad de actores,

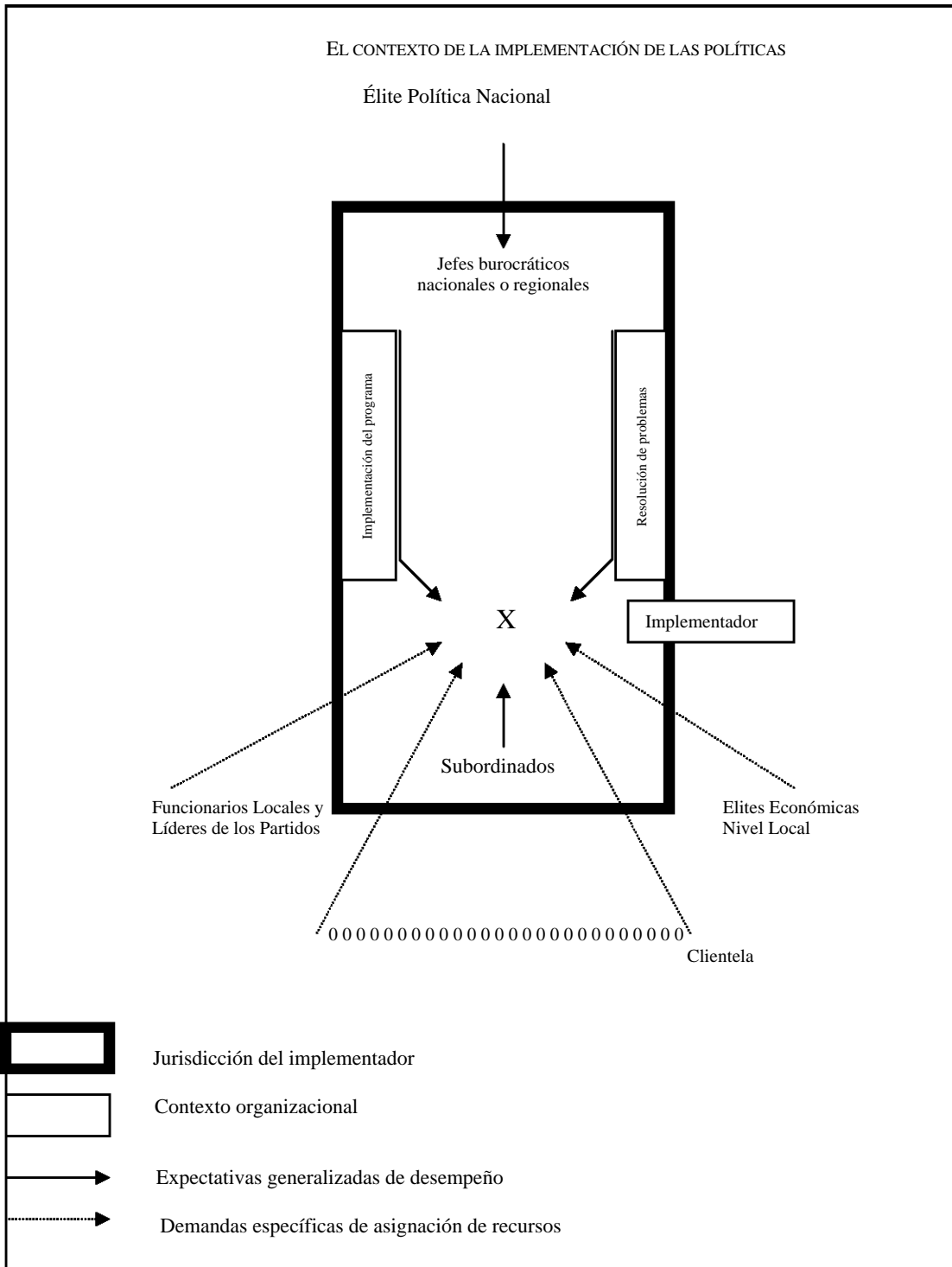
---

<sup>305</sup> MENY, Ives y Jean Claude Thoenig. *op cit.* p. 167.

correspondiéndole al implementador, el cual la mayoría de las veces es un burócrata de nivel medio, la tarea de poner en práctica la política adecuándola a las características del ambiente en el cual se desenvuelve. La siguiente gráfica hace más explícito lo anterior.

Gráfica 2.

*Implementación adaptativa*



La tercera parte en el proceso de política pública la constituye la evaluación. Analizar los resultados reviste singular importancia, ya que es a partir de esta que es posible adecuar los programas o políticas al mundo complejo y cambiante en el cual se desenvuelven, decidiéndose su continuación o término en razón de haberse, o no, alcanzado los objetivos propuestos. Asimismo, la evaluación es importante en contextos democráticos al permitir la rendición de cuentas a través de la medición de las acciones de los gobiernos.

Con la evaluación es posible identificar los efectos que son atribuibles a la acción pública, tanto en un campo específico de la vida social como en el entorno físico. En materia de evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales oscilan entre dos actitudes:

- La primera consiste en estudiar si, en un sistema político, hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación, y;
- La segunda, totalmente distinta a la anterior, consiste, para el analista, en elaborar los conceptos y los métodos que permitan, precisamente, describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental.<sup>306</sup>

La evaluación es necesaria dentro del proceso de políticas públicas, ya que permite distinguir si es que el entorno original en donde se desenvuelve el programa cambió a lo largo del tiempo; además ésta permite diferenciar sí la estructura causal de la acción que el diseñador estableció es la adecuada y logra determinar algunas consecuencias colectivas incontrolables que la política trajo aparejada. "La evaluación desemboca en un mejor conocimiento del

---

<sup>306</sup> *Ibid.* p. 194.

mundo, y la esperanza es que la autoridad pública la aproveche para corregir su política".<sup>307</sup>

Warin (1993) afirma que los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas, a saber:

- El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- La legitimación de las acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- El reforzamiento -o la destrucción- de la reputación de la eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- El fortalecimiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.<sup>308</sup>

La evaluación se encuentra presente en cada una de las etapas del proceso de política pública, ya que permite obtener la información que se requiere para orientar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro, su futuro. El siguiente cuadro muestra algunas de las diferentes tipologías de evaluación que existen y su conexión con las fases del proceso de política pública.

---

<sup>307</sup> *Ibid.* p. 200.

<sup>308</sup> Citado por TAMAYO, Manuel. *op. cit.* p. 306.

**Cuadro 2.**

**Las fases del proceso de política pública y los tipos de evaluación**

<i>Fases del proceso de política pública</i>	<i>Tipos de evaluación</i>
1.- Diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación anticipativa.</li> <li>• Evaluación de la evaluabilidad.</li> <li>• Evaluación de las necesidades.</li> <li>• Evaluación de la teoría y diseño.</li> <li>• Evaluación de la viabilidad política/contexto.</li> </ul>
2.- Implementación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de implementación.</li> <li>• Estudios de seguimiento de programas.</li> </ul>
3.- Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de impacto.</li> <li>• Evaluación de calidad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base a la tipología establecida en Tamayo, 1997.

De tal suerte, la evaluación anticipativa se refiere a la obtención de información en la definición del problema y la búsqueda de las alternativas viables. El objeto de ésta tiene que ver con el análisis de las conexiones entre la política pública y las condiciones del contexto en la cual habrá de operar. La estimación de la evaluabilidad de la política pretende descubrir los eventuales puntos débiles en el diseño de la misma, ofreciendo elementos para posteriores valoraciones más profundas. La evaluación de necesidades tiene como objetivo conocer los problemas que la política busca mitigar o eliminar. En lo referente al cálculo de la viabilidad política, su principal beneficio radica en la posibilidad de conocer la correcta conexión entre las teorías que le dan fundamento y los instrumentos que se diseñan para su intervención.

La evaluación de la implementación busca producir la información que alimente el proceso de adopción y puesta en marcha del programa o política; su principal objetivo radica en determinar el grado en que se cumplen los mandatos contenidos en ella, comparando el diseño inicial contra el



funcionamiento real de la misma. Los estudios de seguimiento de programas buscan detectar cambios en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implementación. Este tipo de evaluación se desarrolla de manera continua a lo largo de la vigencia de la política para producir información de tiempo real. La evaluación de capacidad/impacto pretende medir la de la política o programa, comparando los impactos previstos con los observados. Por último la calificación de la calidad persigue conocer si la política o programa arroja los beneficios esperados por los actores que en ella intervienen, cubriendo con las expectativas de los ciudadanos.

Así pues, existen en términos generales dos tipos de evaluación, aquellas que se realizan *a priori* y las *ex post*. Las primeras son de índole prospectiva y funcionan como elemento de ayuda al decisor cuando cuenta con un abanico de opciones y requiere optar por la más adecuada. Idealmente, este tipo de apreciación abarca criterios de eficiencia, orden social y político. Mientras tanto, la *ex post* es de índole retrospectiva y pretende mostrar elementos de referencia sobre el éxito o fracaso de una política después de las fases de diseño e implementación. Quien evalúa un programa o política pública no sustituye al decisor político, sino por el contrario, le ofrece un elemento de referencia fáctico en un debate político que continúa siendo legítimo y preeminente. La evaluación requiere de su difusión a otros actores, aun cuando éstos no hayan intervenido directamente durante la vigencia de la política. En consecuencia, la evaluación también se convierte en un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Aunado a ello, Meny y Thoenig

sugieren que el evaluador debe cumplir con las siguientes características para facilitar la difusión de la evaluación:

- Una relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los prescriptores, que permita el ejercicio de un espíritu crítico responsable y basado en un código deontológico profesional.
- Una capacidad pluridisciplinar de los evaluadores.
- Una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso a las fuentes.
- Una pluralidad de órganos de evaluación que permita mular entre expertos y su utilización por los decisores como bases en acuerdo.<sup>309</sup>

En la evaluación de las políticas públicas, el decisor se enfrenta a menudo al problema de la falta de información adecuada. Las administraciones públicas poseen una gran cantidad de datos, éstos se concentran en lo que se refiere a la asignación de recursos y la manera en cómo son aplicados. Sin embargo, el evaluador busca medir los efectos y los impactos que la aplicación de los recursos produjo, es decir, su tarea es medir los resultados y los impactos que la política trajo como consecuencia, quedando en segundo plano el hecho de saber si fueron cumplidos los procedimientos establecidos.

---

<sup>309</sup> MENY, Ives y Jean Claude Thoenig. *op cit.* p. 215.

## Conclusión

México ha consolidado avances importantes desde la década de los noventas con la participación de partidos políticos, tanto de oposición como de gobierno, de intelectuales, académicos, organizaciones no gubernamentales, legisladores, gobierno y ciudadanos.

Se logra la autonomía y la ciudadanización de los órganos electorales, el registro federal de electores, la formación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autonomía del Banco de México, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, así como la creación del Tribunal Electoral de la Suprema Corte de Justicia, entre otros muchos ejemplos que demuestran que México está haciendo esfuerzos para colocarse a la altura de las exigencias del Siglo XXI, siglo que ha iniciado caracterizándose por darle a nivel mundial una mayor relevancia e importancia al ciudadano.

A estas fechas los partidos políticos, las agrupaciones gremiales y corporativas, así como los viejos esquemas de participación, han quedado rebasados, superados y en muchos casos aniquilados por nuevas formas de participación ciudadana.

El ciudadano ha encontrado formas más ágiles y modernas de organización y participación, lo que ha movido y desempolvado las estructuras sociales que estaban anquilosadas. Así encontramos hoy en día, agrupaciones de ciudadanos que luchan por su cuenta en defensa de los derechos humanos, por el respeto a los discapacitados, otros por asuntos ecológicos o la conservación del patrimonio cultural y otras muchas, que exigen que las estructuras

gubernamentales respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin dejar de lado las voces y plumas de ciudadanos, que cada día se oyen y se ven en los medios masivos de comunicación.

El Estado ha logrado percibir este cambio y ha buscado de manera importante el establecimiento de nuevas formas de administrar, que le permitan estar al nivel de las exigencias de los ciudadanos, tanto en lo individual, como en lo grupal. Ha encontrado en el método de las políticas públicas el camino para la toma de decisiones y ha abierto canales directos de comunicación con el ciudadano, que a final de cuentas, es el objetivo principal de su actuar. El siglo XXI así lo demanda, el siglo XXI es el siglo del ciudadano, el que no lo entienda así se estará negando al desarrollo y a la modernidad.

Ya existen mexicanos visionarios que están proponiendo cambios jurídicos y estructurales que obliguen a los gobiernos a ser supervisados por órganos ciudadanos.

El Estado ha avanzado mucho en este camino, prueba de ello es la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, cuyo objetivo es permitir al ciudadano, de primera mano, cómo el gobierno administra sus impuestos. Existen varios ejemplos loables, pero falta mucho por avanzar.

En cuanto a la relación que sostienen el gobierno y los medios masivos de comunicación, tenemos una asignatura pendiente.

Los medios de comunicación en su mayoría, nacieron a la luz del poder del estado y éste los utilizó para legitimarse. Desde sus inicios, esta relación simbiótica se ha vuelto con el tiempo, una relación compleja y oscura que en

estos momentos ya no puede continuar igual. Aquí no se trata de saber quién tiene la culpa, o quién fue el primero en corromper al otro, de lo que se trata, es de corregir esa relación desvirtuada que hoy por hoy, los perjudica a ambos, y lo que es peor, perjudica al país y en concreto al ciudadano.

No debemos seguir considerando a los medios como "El cuarto poder". Las empresas dueñas de los medios de comunicación, no han entendido que México ya es otro, que el Siglo Veintiuno requiere medios de comunicación social que cumplan, como su nombre lo dice, con la responsabilidad social de informar y permitir la libre expresión, como lo preceptúan los artículos 6º y 7º constitucionales a los ciudadanos; deben entender que sus empresas no son diferentes a otras que producen diversos tipos de bienes y servicios, hoy en día, el ciudadano demanda información veraz, objetiva, oportuna, que le permita tomar decisiones adecuadas en su actuar cotidiano. El gobierno ha dado los primeros pasos para sanear esa relación, sabiendo que si no lo hacía, el ciudadano con su fuerza de organización lo haría; hoy es el momento para que los medios se pongan al nivel que las exigencias demandan. Es el momento en el que los empresarios, sin perder de vista su esencia, dirijan sus miradas hacia el ciudadano como lo que es, un ente pensante que requiere mucho más que diversión, música, espectáculos o noticias. Los empresarios tienen la oportunidad que les brinda el inicio del nuevo siglo, para con imaginación, creatividad, esfuerzo y sobre todo con visión de nación, transformen sus negocios, en empresas sí, rentables como cualquier otro negocio, pero sabiendo que el suyo requiere de mucha mayor responsabilidad social y sobre todo, sabiendo que el gobierno ya dio los primeros pasos en este

sentido y reconociendo al ciudadano como tal, y no sólo como cliente, ese debe ser su principal objetivo.

## Propuestas

1. Se propone la creación de un Consejo General de Comunicación Social como instancia permanente de coordinación entre los responsables de las áreas de información y difusión de las secretarías de estado y dependencias del ejecutivo federal, para la planeación de una política nacional de comunicación social.

Esta propuesta se refiere a que el Estado Mexicano tenga un organismo que permita conciliar los intereses entre los medios nacionales de comunicación masiva y el propio gobierno.

El Consejo General, junto con la representación ciudadana, tendría como objetivo principal coordinar los esfuerzos de las secretarías y dependencias del Ejecutivo federal en la planeación de una política de comunicación social en su relación con los medios de información y la sociedad civil, procurando unificar criterios y analizar la congruencia de las acciones y decisiones en materia de comunicación de las secretarías y dependencias del gobierno federal; consecuentemente evaluar las acciones de los medios de comunicación en su relación con el gobierno federal y su impacto en la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional.

El consejo sería el foro de máximo de nivel para la concentración de las acciones que el gobierno deberá implementar en su relación con los medios para garantizar el cabal cumplimiento de los preceptos constitucionales del derecho a la información y la libertad de expresión.

Tendría además la tarea de establecer lineamientos sobre los contenidos que deben tener la promoción de los mensajes gubernamentales, para que éstos impacten de manera positiva y cumplan los objetivos fundamentales establecidos en la Constitución respecto al derecho a la información y la libre expresión.

2. Se propone que todos los medios de comunicación social adopten, registren y hagan público un código de ética en el que establezcan los principios ideológicos, metodológicos y de operación sobre los que se habrán de basar la emisión de la información; ésta propuesta incluye desde luego al Estado, la sociedad y a los propios medios de comunicación. En ocasiones se ha corroborado la relación turbia que ha existido y que aún persiste entre el gobierno y la prensa, pero no se ha analizado la relación entre el Estado y la sociedad y todavía más, la relación de éstos con los medios de comunicación, situación que se vuelve todavía más compleja.

Aunque es una obligación jurídica, es importante el que los medios de comunicación cuenten con este instrumento normativo y de valores que les permitan acreditar su valía ante la sociedad.

Ha quedado también señalado cómo la prensa en México nace respondiendo a uno u otro grupo político o ideológico, es decir, ha estado sujeta al poder. La sociedad no ha sido tomada en cuenta para decir lo que el poder o el Estado está haciendo bien o mal.



Es importante terminar con la relación perversa, gobierno-medios de comunicación, pero aún no hay medios que sean el vínculo entre el Estado y la sociedad y que sus fines últimos sean la objetividad y la veracidad.

En ocasiones, las noticias espectaculares y sensacionalistas son las notas principales de la prensa y los medios electrónicos. Otras, que son de verdadero interés para la sociedad quedan reducidas en espacios menores. Antes que la responsabilidad y la moral está el lucro de los medios masivos de comunicación.

Por lo tanto se propone el Código de Ética como un instrumento que permita a los ciudadanos tener un punto de referencia para calificar el comportamiento de los medios y exigirles que cumplan su obligación de informar a la ciudadanía, no sobre la vida privada de los actores políticos, sino del acontecer diario del país.

Informar sobre la vida privada de los personajes públicos se ha convertido en otra forma de ganancia para los medios, por su parte, el gobierno o el poder económico no terminan con la obsesión de controlar la información, de exaltar al funcionario o al político, lejos de promover una imagen con acciones y tareas dirigidas en beneficio de la sociedad, quien ha tomado conciencia de la importancia de exigir a los medios, información verdadera y de calidad, que contribuya a la formación de criterios para decidir con mayor certeza en la vida cotidiana.

En el terreno de las libertades de expresión y del derecho a la información así como de la relación de sus actores principales, gobierno-medios-sociedad, hay vacíos en el campo legal que deben ser llenados con valores éticos y jurídicos.

Requerimos de una nueva relación sustentada no sólo en la actualización del marco jurídico, sino en el terreno ético; en la exaltación de los valores humanos.

Reinventar una nueva relación estado-medios-sociedad es impostergable. El compromiso debe ser con la sociedad para que participe orientado el rumbo de las decisiones públicas.

El código de Ética incluye a todos los actores de la comunicación, como ingredientes fundamentales en la tarea de informar a la opinión pública.

El Código de valores no es la solución a los males que se generan en el proceso de comunicación, pero puede ser quizá, la clave para empezar a construir desde esta vertiente un nuevo paradigma de la conducta pública.

El Estado tiene la necesidad de comunicar y vincular al gobierno que lo representa con la sociedad. Tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la información, así como la libre expresión y está obligado también a establecer los mecanismos para lograrlo.

Por su parte los periodistas deben tener actitud y compromiso con la veracidad, con la exactitud y precisión de la información.

La sociedad debe exigir que la información que recibe sea verdadera, oportuna, exacta y de calidad para su ser utilizada en su bienestar.

3. Se propone que el Estado tenga sus propios medios de comunicación y así hacer efectivo los preceptos constitucionales de información y libre expresión. En este caso nos referimos específicamente a uno de los medios modernos más importantes, como lo es la televisión y la prensa escrita.

No sólo se necesita tener los medios, sino hacerlos competitivos y fortalecerlos. No se trata de competir con los medios privados, porque cada uno tiene intereses particulares.

Vivimos en la era de la información, en la revolución de la tecnología en los medios de comunicación; sin embargo, estamos frente a una sociedad parcialmente informada. Ahora es cuando más se ha acrecentado la brecha que existe entre quienes pueden poseer las nuevas tecnologías y los que no tienen acceso a estos nuevos adelantos tecnológicos.

Si el medio de comunicación es la vía para que el Estado pueda vincularse con la sociedad, cómo lo va a lograr si no posee medios para garantizar el derecho a la información.

Como ya se mencionó, el gobierno tiene la necesidad de comunicar y brindar información a la sociedad, pero no podrá garantizarla a través de los medios privados porque no existe una responsabilidad de estos últimos ante la sociedad.

En la historia de México el régimen no ha capitalizado la importancia de los medios masivos de comunicación a pesar de su poder e influencia.

Un Estado democrático con legitimidad requiere de medios públicos que garanticen el ejercicio ciudadano de las libertades informativas y de expresión,

y que optimice el derecho a la información del público y que establezca fórmulas de responsabilidad ética frente a los ciudadanos.

4. Se propone la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Periodístico con la intención de dirimir las diferencias entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad. Considerando que la sociedad recibe información de diversas instancias, prensa, radio, televisión y otros medios tecnológicos de comunicación y que está expuesta a que esa información le cause algún perjuicio, su finalidad será la de garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a recibir información verdadera, oportuna y de buena calidad, así como atender sus demandas sobre posibles informaciones que pudieran afectarlos.

Será una instancia que dirima los conflictos entre el gobierno y los medios de comunicación, así como las diferencias entre los propios medios de comunicación y desde luego de éstos con los ciudadanos.

A este órgano podrán acudir los empresarios de los medios de comunicación, periodistas, los representantes gubernamentales y los ciudadanos para dilucidar al amparo de una figura jurídica reconocida por las leyes mexicanas, el arbitraje, posibles conflictos derivados del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información.

Esta instancia garantizará la imparcialidad a todas las partes, en el análisis, dictamen y resolución en las controversias que conozca.

La creación de este organismo para recibir quejas, investigar las presuntas irregularidades y emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, responde a los

legítimos reclamos de los actores de la relación que genera el proceso de comunicación e información.

5. Se propone la creación del sistema profesional periodístico con fundamento en el artículo 5° constitucional y la ley reglamentaria de profesiones, para exigir que los ciudadanos que se dediquen al periodismo, lo hagan siempre y cuando acrediten los estudios profesionales en la materia, reconocidos por las autoridades competentes. Es necesario desmitificar la idea de que cualquier persona haciendo valer su derecho constitucional de ejercer una profesión lícita, con una libreta de apuntes y una grabadora, se autocalifique como periodista. Actualmente, más de 50 instituciones de educación superior imparten la carrera de Ciencias de la Comunicación y se generan aproximadamente 2,500 profesionistas en esta especialidad, que en la mayoría de los casos, no la ejercen. La responsabilidad social que los medios de comunicación tienen al informar, requiere de manera inmediata que los que cumplen esta importante actividad, lo hagan de manera comprometida, pero sobre todo, con un soporte cultural, académico, científico y profesional. Adicionalmente, es necesario que la autoridad exija a las nuevas empresas que quieran dedicarse a la actividad periodística, que cuenten con el aval de un profesional de la comunicación con título universitario y cédula profesional que se haga responsable de los contenidos informativos, de la veracidad de la información en general y del funcionamiento del nuevo medio durante su existencia.

6. Se propone modificar la legislación vigente en materia de medios de comunicación, ya que ha quedado rezagada ante el desarrollo del país.

Es innegable que en México se ha avanzado en el derecho a la información y la transparencia pero este avance se ha orientado fundamentalmente a la obligación gubernamental de publicitar el ejercicio del gasto, así como de hacer pública la información de que dispone; el sentido de la propuesta está orientado fundamentalmente a regular la actividad de los medios masivos de comunicación, que tradicionalmente han sido tratados de manera preferencial y benévola por el Estado Mexicano. Una empresa periodística desde el punto de vista fiscal tiene mayores concesiones que cualquier otra rama de la industria o los servicios; consideradas durante largo tiempo como el cuarto poder, han extralimitado de su condición de informador, en repetidas ocasiones se ha conocido de difamaciones, mentiras o falsas informaciones sin que exista posibilidad jurídica alguna, para que el ciudadano se defienda del poder de los medios masivos de comunicación.

Se requiere un nuevo marco jurídico que regule la actuación de los medios masivos de comunicación en el país. Empezando por elevar de garantía individual al rango de derecho social o de acción de ciudadana los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esto se busca lograr, que tanto el derecho a la información como la libertad de prensa, sean exigibles por parte de los mexicanos a cualquier actor social y no como actualmente lo preceptúa la máxima carta al Estado.

El derecho a la información que los mexicanos tenemos, debe ser ampliado para que sea exigible no nada más al Estado, sino a las propias empresas poseedoras de los medios masivos de comunicación.

Es importante modificar el régimen fiscal que regula a las empresas tenedoras de los medios masivos de comunicación ya que el actual sistema de estímulos fiscales propicia el manejo turbio de los recursos que las empresas reciben de sus clientes, así como los llamados "convenios" en donde el gobierno exenta impuestos, productos o aprovechamientos a cambio de publicidad en los medios.

Es imperante la necesidad no nada más devolver al estado anterior el código penal para el Distrito Federal en el que se tipificaba como delitos la infamia y la calumnia, si no que es necesario ampliar y clarificar dichos preceptos al igual de que establecer mecanismos procesales ágiles para convertirlos en verdadero derecho positivo.

Es necesario que el derecho positivo mexicano considere a las empresas dueñas de los medios masivos de comunicación como a cualquier otra que se dedique a la actividad empresarial sin prebendas ni consideraciones especiales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR**, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- ALBI**, Emilio. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Ariel. Madrid, 2000.
- ARENDT**, Hannah. *La condición Humana*. Editorial Paidós. Barcelona, 1993.
- AYALA** Espino, Joel. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- BARBERO**, José María. *El impacto del comunicador en el campo laboral, conferencia dictada durante el II Congreso Internacional de Comunicación*. Mexicali, B.C. México, 2001.
- BARDACH**, Eugene *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001.
- BARTOLI**, Annie. *Comunicación y organización: La organización comunicante y la comunicación organizada*. Editorial Paidós. Barcelona, 1992.
- BOBBIO**, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- BOHMANN**, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza Editorial. México, 1994.



**BRYANT**, Jennings y Zillmann, Dolf. *Los Efectos de los Medios de Comunicación*. Editorial Paidós. España, 1996.

**BUCARELLI**, Filippo y Grassi. *El e-government para el desarrollo del territorio*. Ponencia presentada en el VI Congreso de la CLAD. Buenos Aires, 2001.

**BÚFALO**, Enzo del. "El Triunfo de la economía de mercado y el ocaso de la teoría pura", Ponencia presentada en el Seminario ¿Fin de la Ciencia? CIPOST/Instituto de Filosofía del Derecho. Maracaibo, 7 y 8 de Mayo, 1999.

**BURTON**, John. *World Society*, Cambridge University Press. Cambridge, 1972.

**CAPRIOTTI**, Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Ariel, Madrid, 1999.

**CAROTHERS**, T. *The End of the Transition Paradigm*, en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1., 2002.

**CARRILLO CASTRO, Alejandro**. *Génesis y Evolución de los Derechos Sociales en México*, Conferencia Magistral, II Reunión Nacional de Abogados de SEDESOL dedicada al tema de "La Transparencia y el Derecho Social", México, D.F., 25 agosto 2005.

**CASTELLS**, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza. Madrid, 1997.

**COLLIER**, D. & Levitsky, S. *Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, en *World Politics*. Vol. 49, No. 3. México. 1997.

- COSTA**, Joan. *Imagen corporativa en el siglo XXI*. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2001.
- CZITROM**, Daniel J. *De Morse a McLuhan, en Los Medios de Comunicación*, Publigráficos. México, 1995.
- DAHL**, Robert. A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Red Editorial Iberoamericana, España, 1993.
- DAHLGREN**, Peter. *Cultural studies as a research perspective: themes and tensions*, en J. Corner, P. Schlesinger y R. Silverstone (Eds.), *International media research: a critical survey*, Routledge. Londres y Nueva York, 1997.
- DEL CASTILLO**, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública. CIDE. México, 1996.
- DENSCOMBE**, Martin. *La Guía de Investigación para Proyectos de Investigación social de Baja escala*. Open University Press. USA, 1998.
- DEUTSCH**, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- DEUTSCH**, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1985.
- DROR**, Yehezkel. *Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública*, en *El Profesionalismo en el Arte de Gobernar*, Revista de Administración Pública (RAP) No. 91. INAP. México, 1996.

**DURAN**, Teresa. *Leer antes de leer*. Editorial Anaya, Madrid, 2002.

**ECO**, Humberto. *Cinco escritos morales, escrito sobre la Prensa*. Lumen. España, 1998.

**FERNÁNDEZ** Christlieb, Fátima. *Los Medios de Difusión Masiva en México*. Décimo primera edición. Juan Pablos Editor. México, 1996.

**FERRER**, Eulalio. *Información y Comunicación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

**FIX-ZAMUDIO** Héctor, **VALENCIA CARMONA** Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*. Editorial Porrúa- UNAM. México, 2007.

**FUENTES**, Raúl. *Retos disciplinarios y postdisciplinarios para la investigación de la comunicación, en Revista Comunicación y Sociedad*. N° 31. Universidad de Guadalajara, México, 1997.

**GALINDO**, Jesús. *De la sociedad de a información a la comunidad de la comunicación en razón y palabra*. <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n29/>, tomado en 15 de octubre de 2004.

**GARCIA**, Alejandro. *Hijos de la Violencia. Campesinos de Colombia sobreviven a "golpes" de paz*. Los Libros de la Catarata, Colombia, 1996.

**GRANADOS** CHAPA, Miguel Angel, "La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido". En Nueva Política (México D.F.) Vol. 1 Núm.3 Julio – septiembre, 1976.

**GRANADOS** Chapa, Miguel Angel. *Examen de la Comunicación en México, El Caballito*. México, 1980.

**GUINSBERG**, Enrique. *Control de los Medios Control del Hombre*. Editorial Pangea-UAM. Xochimilco. México, 1998.

**HABERMAS**, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Tecnos. Madrid, 1981

**HALL**, P. A. & Taylor, R. C. R. *Political Science and the Three New Institutionalisms, en Political Studies*. Vol. XLIV., USA, 1996.

**HELLER**, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

**HOBBS**, Thomas. *Leviatán.*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

**JEPPEPERSON**, R. L. *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, en El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, (W. W. Powell & P. J. Dimaggio, eds.)*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

**JOHN**, P. (1998). *Analysing Public Policy, Continuum*. London, 1998.

*Legislación de la Administración Pública Federal*. Editorial Delma. México, 1998.

**LEÓN** Martínez, Enrique. *Los Medios de Comunicación en el Proceso Político de México*. Instituto Politécnico Nacional. México, 1998.

**LEPIDUS**, Henry. *The History of Mexican Journalism, en The University of Missouri Bulletin*, año 29. No 4, Columbia, USA, 1928.

- LILIENTFELD**, Robert. *Teoría de Sistemas*. Trillas. México, 1984.
- LINZ**, Juan J. & Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, USA & England, 1996.
- LINZ**, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
- LIPOVETSKY**, Gilles. *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1986.
- LIPOVETSKY**, Gilles. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Anagrama, Barcelona, 1994.
- LUHMANN**, Niklas. *Teoría de la Sociedad y Pedagogía*. Editorial Paidós, Barcelona, 1996.
- LUHMANN**, Niklas. *Organización y decisión. Autopóiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos-UIA, Barcelona, 1997.
- LUHMANN**, Niklas. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Anthropos/UI/CEJA. España, 1998.
- MACKIE**, T y Marsh, D. *El Método Comparativo*, en Marsh, D. y Stoker, G. (eds.) *Teoría y Método en Ciencia Política*. MacMillan, España, 1995
- MARCH**, J. G. & Olsen, J. P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, en *American Political Science Review*. Vol. 78, No. 3., USA, 1984.

**MARTÍN Barbero**, Jesús. *La educación desde la comunicación*. Editorial Norma, Buenos Aires, 2002.

**MATTELART**, Armand. *Historia de las teorías de la comunicación*. Paidós, Barcelona, 1997.

**MATTERLAT**, Armando. *Comunicación Masiva y Revolución Socialista*. Editorial Diógenes, México, 1980.

**MAY**, T. *Investigación Social, asuntos, Métodos y Procesos*, Open University Press. España, 1997.

**MCGOWAN**, Gerald L. *Prensa y Poder, 1854-1857. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos*, México, 1978

**MCLUHAN**, Marshall y Powers, B.R. *La Aldea global*. Gedisa. España, 1996.

**McQUAIL**, Denis. *Introducción a la Teoría de Comunicación de Masas*. Editorial Paidós Comunicación, 2° Edición. México, 1997.

**MENY**, Ives y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.

**MILLS**, Wright C. *La Élite del Poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

**MUÑOZ**, Blanca. *Cultura y comunicación. Introducción a las teorías contemporáneas*. Barcanova, Barcelona, 1989

**NELSON**, Philip. *Information and Consumer Behavior*, en *Journal of Political Economy*. Vol. 78, No. 2, March/April, USA, 1970.

**NEUMAN**, Noelle. *Métodos de investigación Social. Aproximaciones Cualitativa y Cuantitativa*. Allyn and Bacon, España, 1991.

**NORTH**, Douglas. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

**O'DONNELL**, Guillermo. *Otra institucionalización, en La Política*. No. 2., España, 1996.

**OLSON**, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. 1973.

**PALACIOS**, Víctor. *Lengua y Pacto en Thomas Hobbes*. Paidós. Argentina, 2001.

**PANEBIANCO**, Angelo. *Modelos de Partido*. Alianza. Madrid, 1992.

**PARAMIO**, Ludolfo. *Reforma del Estado y desconfianza política, en Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, N° 24. Caracas, 2002.

**PASQUALI**, Antonio. *Comprender la comunicación*. Monte Ávila. Caracas, 1985.

**PENNOCK**, J. R. *Democratic Political Theory*. Princeton University Press, New Jersey, 1979.

**PERLOFF**, Jeffrey M. *Microeconomics*. Addison-Wesley, Second Edition, USA, 2001.

**PETERS**, B. Guy y Parker, Anthony. *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*. Edinburgh University Press. Edinburg, 1993.

**PINEDA** Cachero, Antonio. *Literatura, Comunicación y Caos: una Lectura de Jorge Luis Borges*, en Revista Internacional Digital del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación. España, 2000.

**PINEDA**, Migdalia. *De los Mass Media a los Medios Telemáticos: Teorías y Modelos*. CICI/LUZ. Maracaibo, 2001.

**RIFKIN**, Jeremy. *La nueva era del acceso*. Paidós. Barcelona, 2000.

**RIVERS**, William L. Methews Cleve. *La Etica en los Medios de Comunicación*, Gernika. México, 1994.

**ROBLES**, Fernando. *El desaliento inesperado de la modernidad. Molestias, irritaciones y frutos amargos de la sociedad del riesgo*, RIL. Santiago de Chile, 2000.

**RUIZ** Solís, Judith. "Efectos de la Nueva Ley Cinematográfica Mexicana 1992 y su Exhibición Comercial". UNAM. México, 1998.

**SÁNCHEZ** González, Elia. *Las Oficinas de Comunicación Social Gubernamentales y el Control de la Información*. UNAM, México 1997.

**SÁNCHEZ**, Enrique. *Algunos retos para la investigación mexicana de comunicación. Una reflexión personal*, en Revista Comunicación y Sociedad. N° 30. Universidad de Guadalajara, México, 1997.



- SARTORI**, Giovanni. *Videopolítica. Medios, Información y Democracia de Sondeo*. Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México, 2003.
- SCHRAMM**, Wilbur. *La Ciencia de la Comunicación Humana*. Grijalbo, México, 1988.
- SENNET**, Richard. *Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.
- SENNETT**, Richard, La corrosión el carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo, Anagrama, Barcelona, 2000.
- SERRANO** Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalidad. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Editorial Anthopos-UAM-Iztapalapa, Barcelona, 1994.
- STIGLER**, George J. *The Economics of Information*, en *Journal of Political Economy*, Vol. 69, No. 3, USA, June 1961.
- STIGLITZ**, Joseph. *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor, Barcelona, España, 2000.
- TAMAYO**, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*, en *Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.
- TANTUS**, Karma. *Comunicación y Democracia en México: una Introducción General*, en *Razón y Palabra*. No. 18, Mayo-julio 2000
- TOFFLER**, Alvin y Heidi Toffler. *Las Guerras del Futuro*. Plaza & Janes, España, 1994.

**TOURAINÉ**, Alain. *¿Podremos Vivir Juntos?*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1997.

**TREJO** Delarbre, Raúl. *Volver a los Medios, de la Crítica a la Ética*. Cal y Arena, México, 1997.

**VARIAN**, Hall. *Microeconomía Intermedia*. Antoni Bosch. Editor. Barcelona, 1996.

**VATTIMO**, Gianni. *La sociedad transparente*. Editorial Paidós. Barcelona, 1990.

**VEGA** Montiel, Aimée. *Forjando ciudadanía: amas de casa, participación política y televisión, en Hacia la construcción de una ciencia de la comunicación en México*. Ejercicio reflexivo 1979-2004. AMIC. México, 2002.

**VILLAFañE**, Justo. *Imagen Positiva*. Editorial Pirámide. Madrid, 1993.

**VILLANUEVA**, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.

**WEIL**, Pascale. *La comunicación global-comunicación institucional y de gestión*. Editorial Paidós. Barcelona, 1992.

**WEIMER**, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall. New Jersey, 1996.

**WOLF**, Charles Jr. *A Theory of Nonmarket Failures*, en *Journal of Law and Economics*. Vol. 22. No. 1, April, USA, 1979.

**ZAKARIA**, Fareed. *El surgimiento de las democracias no liberales, en Magazine. Foreign Affaires. Textos de Política Exterior. México, 1998.*