



Universidad Nacional Autónoma de México



---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

***Políticas públicas de comunicación: conceptualización de un término incomprendido***

Ensayo

Que para obtener el título de Licenciada en Ciencias de la Comunicación con especialidad en Comunicación Política presenta:

Inge Roeniger Desatnik

Tutor: Mtro. Ricardo Magaña Figueroa



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



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.

***A los tres pilares de mi vida: Dios, mi madre y mi hermana***

***A la UNAM, mi alma mater***

***A mis tres grandes maestros y amigos, cuya influencia marcó profundamente mi formación profesional: Mtro. Ricardo Magaña Figueroa, Mtro. Seymour Espinoza Camacho y Dr. Jorge Lumbreras Castro***

# Índice

Introducción.....	3
I. Distinción entre Política y política.....	8
II. ¿Qué es lo público?.....	24
III. ¿Qué son las políticas públicas?.....	45
IV. Conceptualización del término políticas públicas de comunicación.....	69
Epílogo.....	111
Fuentes.....	114

## ***Introducción***

En esta época en que la globalización y las nuevas tecnologías de comunicación definen las relaciones entre los países, las políticas públicas de comunicación se vuelven un tema cada vez más recurrente. Pareciera que se da por hecho que profesionales de las Ciencias Sociales en general y estudiosos de la comunicación en particular compartimos una definición común al respecto, pero no es así. Hay diversas confusiones en torno al manejo del concepto, lo que impide la comprensión del mismo y genera, por ende, su incorrecta aplicación.

Resulta más alarmante aún el hecho de que al indagar en distintas fuentes de información no se encuentren definiciones que aclaren el término. Existe bibliografía, hemerografía y cibergrafía que menciona a las políticas públicas de comunicación y su importancia en la construcción y desarrollo de una sociedad de la información, pero ¿cómo comprender su trascendencia, si ni siquiera queda claro qué son y en qué consisten?

¿Por qué proponer un concepto sobre las políticas públicas de comunicación? Si bien como se mencionó al principio, una primera razón para escribir sobre el tema es tener claridad sobre la definición del término para así manejar una visión más certera del mismo al momento de generar discusiones y propuestas en torno a él; también se parte de la perspectiva de que las políticas públicas son herramientas clave para la participación conjunta del gobierno y los ciudadanos en los asuntos públicos. De esta forma, se considera que a través de las políticas públicas, lo público y lo privado adquieren una vinculación primordialmente orientada al bienestar común, al convertirse en opciones de corresponsabilidad incluyente de sociedad y gobierno a través de la socialización de la toma de decisiones y la promoción de espacios públicos de participación. Y esta interrelación entre gobierno y sociedad no puede entenderse sin abordar el tema de la comunicación.

A pesar de esta tendencia creciente a considerar a las políticas públicas como un asunto que involucra al gobierno y a la sociedad en la toma de decisiones para generar respuestas a los principales problemas que enfrenta una nación, en nuestro país esta idea aún se encuentra mayoritariamente en el discurso.

En el caso de la comunicación, la información, los medios tradicionales y las telecomunicaciones; éstas no parecen ser aún cuestiones importantes en la agenda pública y no están recogidas en las preocupaciones de las principales organizaciones no gubernamentales del país.

La discusión en torno a estos temas parece estar más centrada en la posibilidad de recibir informaciones, estar conectado a internet o tener teléfonos celulares. Esta visión genera un enfoque del ciudadano como usuario o consumidor, configurándose como una perspectiva que privilegia los intereses de las empresas de medios y telecomunicaciones.

Sin embargo, en esta época que exige la intercomunicación entre países como vía de acceso a la inclusión dentro de la dinámica que la globalización propone en los ámbitos político, económico y social, los debates deberían estar orientados en discutir sobre la urgente necesidad de generar políticas públicas que permitan facilitar y promover la capacidad de los ciudadanos para producir y difundir información, así como para comunicarse y participar en los asuntos de interés general. Y esta es la segunda razón que da origen a este ensayo.

Es necesario construir políticas públicas de comunicación en cada país porque el acceso universal a la información, en el doble sentido de la posibilidad de los ciudadanos de ser receptores y productores de información, así como la libertad de expresión, son considerados mundialmente como derechos humanos fundamentales y forman parte hoy de uno de los indicadores de progreso en nuestras sociedades.

De seguir ignorando la creciente necesidad de incluir a la comunicación, la información, los medios tradicionales y las telecomunicaciones como temas prioritarios en toda agenda pública nacional e internacional, continuará aumentando la brecha de desigualdad entre las naciones, convirtiéndose no sólo en la polarización entre ricos y pobres, sino entre conectados–informados y desconectados–desinformados.

Como primer paso para realizar diagnósticos sobre la situación de nuestro país en el ámbito comunicacional, así como para generar discusiones sobre el tema y proponer soluciones a los retos que supone dicho fenómeno, es indispensable comprender con claridad el concepto de políticas públicas de comunicación. Es por ello

que el propósito de este ensayo es definir de manera concreta el término antes mencionado, porque sólo teniendo una conceptualización precisa al respecto pueden hacerse análisis o indagaciones sobre la repercusión de estas políticas para nuestro país y para el mundo en general.

Proponer un concepto sobre las políticas públicas de comunicación requiere necesariamente plantear una pregunta fundamental: ¿existen este tipo de políticas en México? No resulta sencillo dar una respuesta al respecto, no sólo porque existen puntos de vista encontrados sobre el tema, sino también porque es importante hacer un análisis de algunas de las reglamentaciones que se han formulado en materia comunicacional, con el objetivo de indagar cuáles son los lineamientos que siguen, en dado caso que tales criterios no se encuentren especificados en un documento.

De igual forma, la tarea de conceptualizar incluye definir el universo al que se hará referencia, y en el caso que nos compete, es vital delimitar cuáles aspectos tocará una política pública de comunicación. Es un lugar común considerar que la idea de formular dichas políticas surgió a partir de las condiciones que planteó el uso de las nuevas tecnologías. En ese tenor, es importante preguntarse si efectivamente el campo de acción de estas políticas públicas se orienta únicamente a regular a este tipo de medios o más bien si el impacto que causaron fue el detonante para dar importancia a la formulación de políticas adecuadas para todos los medios existentes (tradicionales y telecomunicaciones).

La respuesta a esta interrogante es la que dará pie a reflexionar sobre las problemáticas que deben abordar las políticas públicas de comunicación. Como ejemplos de las mismas se encuentran el acceso a la infraestructura, la alfabetización tecnológica, la alineación informativa, la producción de contenidos nacionales, la concesión de medios, el ejercicio de los derechos de expresión e información, etcétera.

Construir un concepto, además de clarificar el significado de un término, permite analizar la importancia de manejarlo adecuadamente en un contexto específico. Comprender este sentido, en el caso de las políticas públicas de comunicación, es la clave no sólo para distinguir las diversas problemáticas que existen en torno al tema comunicacional, sino también para generar las estrategias, planes o programas necesarios para garantizar la existencia de los medios y las herramientas que permitan



transmitir la información, así como hacerla comprensible. De esta manera, podrá aspirarse a cumplir con el propósito principal de formular políticas públicas de comunicación: establecer directrices que permitan a la población hacer uso de los medios y la información obtenida a partir de los mismos, para con ello, satisfacer sus necesidades de información, educación y entretenimiento, ejercer su derecho a la libre expresión y facilitar su participación en la toma de decisiones políticas que afecten el interés público.

Para plantear una definición sobre políticas públicas de comunicación, se parte de la necesidad de separar la frase en los términos que la componen, para de esta manera entender a qué hace referencia cada uno de los vocablos. Así, este ensayo, en sus primeros tres apartados, explica de manera profunda qué es una política, qué es lo público y en qué consisten las políticas públicas; para finalmente, en un cuarto apartado, conceptualizar las políticas públicas de comunicación y describir su ámbito de acción.

En el primer apartado, *Distinción entre Política y política*, el lector encontrará una revisión acerca de las concepciones que diversos autores tienen sobre la palabra Política, mismas que permiten obtener los cinco rasgos que se consideran fundamentales para definir tal vocablo y responder mediante una definición propia a la pregunta ¿qué es la Política? De manera similar, se incluyen las nociones que algunos teóricos tienen acerca del término política para construir un concepto genérico del mismo, distinguiéndolo de otras expresiones tales como procedimiento y planificación, con los que suele confundirse. De esta forma, se busca que este apartado cumpla con el objetivo de explicar a profundidad la diferencia que existe entre los conceptos Política y política, para con ello tener claridad en la definición del último vocablo, mismo que resulta necesario comprender para construir el concepto de políticas públicas de comunicación.

El término público es definido en el segundo apartado, *¿Qué es lo público?*, a través del análisis de los tres sentidos más usuales que se le dan al término actualmente. Se incluye además, una revisión histórica de los significados que ha adquirido la palabra a lo largo del tiempo, desde el surgimiento de la voz en Grecia hasta el presente. Así, se pretende lograr el propósito de este apartado, establecer una definición de lo público, así como relacionarlo con el espacio público, la Política y las

políticas, conceptos íntimamente ligados con las políticas públicas de comunicación.

El tercer apartado, *¿Qué son las políticas públicas?*, aborda el concepto de políticas públicas al exponer las visiones de dos de las teorías más importantes que se manejan en la actualidad en Administración Pública para estudiar dicho término, así mediante la identificación de los rasgos fundamentales que definen a las políticas públicas como tales y al desarrollar el proceso que se sigue de manera general para su concepción, ejecución y evaluación; todo esto con la finalidad de construir una definición propia sobre el vocablo y reflexionar sobre su relación con la Política y lo público.

Nutrido por sus tres antecesores, el cuarto apartado, *Conceptualización del término políticas públicas de comunicación*, tiene como propósito fundamental definir qué son las políticas públicas de comunicación. Para alcanzar este objetivo, se retoman los conceptos de política, público y política pública establecidos con anterioridad y se relacionan con la concepción de comunicación que maneja el ensayo. De igual forma, se incluye una explicación sobre la interrelación entre Política y comunicación. Además, se expone el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión por ser un ejemplo emblemático de la dificultad para establecer políticas públicas de comunicación en nuestro país, así como algunas de las problemáticas más importantes y urgentes que deben abordar dichas políticas públicas. Por último, el lector podrá encontrar una reflexión sobre las consideraciones que se deben tener en mente al formular este tipo de políticas.

## ***I. Distinción entre Política y política***

Hablar de política no es sencillo. Aunque es una expresión que se emplea cotidianamente para referirse a distintas situaciones, tiene una pesada carga polisémica y prejuiciada. No es lo mismo referirse, por ejemplo, a la Política en tanto actividad gubernamental que a las políticas de un empresa. Es por eso que dichos conceptos se asocian a ideas diferentes. Mientras que la Política se tiende a relacionar con poder, corrupción e intereses particulares; las políticas se pueden vincular con criterios que establece la organización para prestar un servicio determinado.

Para ofrecer al lector claridad respecto a los significados de Política y política, se hace en primer lugar una revisión de las concepciones que diversos autores tienen sobre la palabra Política. Al comparar las distintas visiones sobre el término, se obtienen cinco de los rasgos que se consideran fundamentales para definir tal vocablo. Posteriormente, se integran tales aspectos en una definición para responder a la pregunta ¿qué es la Política?

En segundo lugar, se procede de manera similar a exponer las nociones que algunos teóricos tienen acerca del término política para construir una definición genérica de la misma. Así mismo, se hace mención de las características propias del sustantivo antes referido, ya que suele confundirse con otras expresiones tales como procedimiento y planificación.

En ese entendido, el presente apartado tiene como propósito explicar a profundidad la diferencia que existe entre los conceptos Política y política, ya que aunque ambas voces se pronuncian y se escriben igual, tienen sentidos completamente distintos que conviene esclarecer para los fines de este texto.

Un primer acercamiento para comprender cabalmente el significado del término políticas públicas de comunicación es dividirlo en los vocablos que lo componen para profundizar en el sentido que tienen tales palabras. En este primer apartado se abundará en la definición de política. Es importante detenerse a reflexionar en los significados que tiene dicha voz, sobre todo al entrar en el campo de lo político, ya que se presta a múltiples interpretaciones.

Así, se requiere distinguir con claridad las acepciones específicas de los conceptos de Política y política\*. En nuestro idioma ambas locuciones se prestan a confusión o se utilizan inadecuadamente debido a que son homófonas. Su distinción es más clara en el idioma inglés puesto que Política se traduce como *politics* en tanto que política lo hace como *policy*. De ahí que Salvador Gabarro Correa haga una observación sobre la necesidad de distinguir dichos términos entre sí:

ya que en castellano comúnmente se confunden (los vocablos antes mencionados) es importante contemplar que ambas categorías representan un campo discursivo diferente. Escuetamente, Política (*politics*) refiere a un discurso político sobre los fines y objetivos del Estado; política (*policy*) es un discurso técnico concerniente a las maneras idóneas para alcanzar estos objetivos.<sup>1</sup>

En ese sentido, la palabra Política se relaciona más con un conjunto de conocimientos teóricos y prácticos orientados a configurar una actividad con características específicas, en tanto que el vocablo política ubica su esfera de acción en el rubro de lo instrumental.

Ya que el fenómeno político ha existido en todas las épocas de la historia, lo mismo en el pasado que en el presente, la Política se ha manifestado como una actividad cuya finalidad es mantener un orden determinado a través de la capacidad de dirección. Esta Política práctica puede orientarse en diversos sentidos, pudiendo, por una parte, estar gobernada por ideales constructivos y cooperativos que desemboquen

---

\* Aunque el presente apartado se centrará en exponer las definiciones de ambas palabras con la finalidad de clarificar su sentido, es pertinente señalar que se diferenciará ambas voces refiriéndose a Política, escrita con mayúscula, como la actividad pública relacionada con el poder y a política, en minúsculas, como el sustantivo que hace referencia a un lineamiento o criterio de acción.

<sup>1</sup> Salvador Gabarro Correa, *Comunicación política, políticas públicas y control de los medios de comunicación en México. El caso Granados Chapa*, p. 29.

en una obra social valiosa como la creación de leyes, instituciones, u órganos que estructuren una vida social armónica; o, por otro lado, pudiendo ocurrir que debido a la ignorancia o los intereses egoístas genere divisiones sociales al beneficiar solamente a un sector específico.

La complejidad que supone la Política como actividad hace que ésta no se base únicamente en saberes prácticos para su realización, sino que también sea objeto de consideraciones científicas, ya que la teoría crea conocimientos sistematizados sobre los fenómenos y las acciones permitiendo manejarlos y transformarlos para así actuar con conocimiento de causa sobre la realidad. Este tipo de investigaciones y estudios se hacen a través de disciplinas sociales, tales como la Ciencia política, la Sociología política, la Comunicación política y el Derecho político.

Existen innumerables concepciones sobre qué es la Política. Es por ello que resulta necesario revisar algunas nociones sobre el tema con la finalidad de encontrar las características esenciales que distinguen a esta actividad de otras acciones humanas.

La palabra Política proviene del vocablo griego *polis*, que significa ciudad-estado. En esa época, la *polis* era una pequeña forma de convivencia entre diversas familias mediante la cual se desenvolvía la vida. Para Aristóteles dicha organización social tenía una característica especial, pues él consideraba que

la ciudad es por naturaleza anterior al individuo, pues si el individuo no puede de por sí bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo. El que sea incapaz de entrar en esta participación común, o que, a causa de su propia suficiencia, no necesite de ella, no es más parte de la ciudad, sino que es una bestia o un dios.<sup>2</sup>

La *polis*, de acuerdo con Aristóteles, configura al hombre como un animal político (*zoon politikon*) porque es un ser que necesita de los otros para sobrevivir. En ese sentido, la estrecha relación de la Política con el ámbito social es su primera característica. Por otra parte, vivir en comunidad implica regirse bajo un conjunto de normas comunes a

---

<sup>2</sup> Aristóteles, *Política*, p. 10.

todos, generando la unidad de todos los ciudadanos quienes cooperan para alcanzar un mismo objetivo: el bien común.

Aristóteles concibe al bien común como el fin último de la ciudad (y de la Política), entendiéndolo como una vida llevada conforme a la virtud que permite obtener la felicidad. ¿En qué consiste dicha virtud? Es vivir conforme a las leyes porque “justo es lo que aprovecha al bien común. Y es la constitución quien establece qué cosa es justa y cuál es injusta. (...) Por consiguiente, la virtud del ciudadano se expresa en la obediencia a las leyes.”<sup>3</sup> Cabe mencionar que las normas que rigen a una comunidad son determinadas por el gobierno que la encabeza, el cual tiene la autoridad para exigir su obediencia. Es por esta razón que el bien común se configura de acuerdo a los fines y a los criterios particulares del grupo que detenta el poder.

Sin embargo, la simple reunión y la obediencia a las leyes no basta para que los humanos solucionen sus necesidades básicas. Para lograr el bien común es fundamental que se comuniquen entre sí. Este último es un factor fundamental para el filósofo griego, para quien el hecho de

(...) por qué sea el hombre un animal político, más aún que las abejas y todo otro animal gregario, es evidente. La naturaleza –según hemos dicho– no hace nada en vano; ahora bien, el hombre es entre los animales el único que tiene palabra.<sup>4</sup>

Por ello, Aristóteles utiliza también el argumento del lenguaje para reforzar su interpretación de la sociabilidad natural del hombre, ya que a diferencia de otros animales, el ser humano dispone del uso de la lengua como el instrumento de la comunicación. La actividad política entre las personas no puede llevarse a cabo sin ésta última, pues mediante ella los individuos pueden entablar conversaciones. El diálogo es, entonces, el segundo elemento distintivo de la Política.

La capacidad discursiva requiere necesariamente entrar en relación con la razón para que el ser humano pueda resolver los problemas que se presenten con la convivencia cotidiana, así como para satisfacer sus necesidades. La habilidad para discernir entre distintas opciones y optar por una solución para determinados dilemas

---

<sup>3</sup> *Apud.* Emilio García Estebanez, *El bien común y la moral política*, p. 39.

<sup>4</sup> Aristóteles, *op.cit.* p. 10.

descansa sobre la racionalidad del hombre, siendo éste un atributo que lo distingue fundamentalmente de otros animales, y que además, debe considerarse como el tercer rasgo característico de la Política.

Es por ello que dicho término se entiende, desde la visión aristotélica, como una actividad dirigida a la consecución de una vida racional y buena para los seres humanos. De ahí proviene la concepción de la Política como el arte y la ciencia de gobernar la ciudad, con la consideración de que tanto los gobernantes como los ciudadanos tienen que cultivar las virtudes que les permitan participar en su comunidad con la finalidad de lograr el bien común.

La visión de Aristóteles sobre la Política permite ubicar tres de las características esenciales de esta actividad como son sus rasgos sociales, racionales y discursivos. Sin embargo, aunque esta perspectiva considera la existencia de un órgano de dirección o gobierno, deja implícito el concepto de poder, el cual es uno de los temas más estudiados por la Ciencia Política debido a su estrecha relación con los fenómenos políticos.

Andrés Serra Rojas explica la vinculación que existe entre el poder y la Política al señalar que esta última surge como

(...) una actividad desarrollada por los gobernantes o por la sociedad con miras a ocupar funciones de dirección, de donde sigue que la Política capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en los que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder.<sup>5</sup>

Así, la Política puede entenderse como el proceso y la conducta de toma de decisión y manejo de poder de un individuo o un grupo orientando los medios de los que se dispone para obtener una acción, conducta o actitud deseada sobre otra persona o conjunto de éstas a partir de la influencia, la imposición y/o la fuerza. Es por esto que los objetivos de la Política siempre corresponderán a aquellos de quien detenta el poder en ese momento.

---

<sup>5</sup> Andrés Serra Rojas, *Diccionario de Ciencia Política (tomo II)*, p.898.

El ejercicio del poder es, pues, un aspecto necesario del gobernar, por lo que poseerlo y ejercerlo legítimamente son en sí mismas cualidades que distingue a los gobiernos de la enorme cantidad de otras organizaciones, grupos y hasta individuos que también ejercen el poder en algunos momentos y, a menudo, en oposición al gobierno. En ese sentido, el cuarto rasgo distintivo de la Política es su estrecha relación con el poder.

Si al hablar de la primera es imposible omitir su relación con el segundo, es necesario preguntarse ¿qué cualidades específicas tiene el poder para determinar de manera tan concreta una actividad como la Política? Antes de señalar tales características es conveniente establecer una definición genérica del poder, para lo cual, Roger Henry Soltau, concibe a dicho vocablo como “the force that enables one to compel obedience”.<sup>6\*</sup>

Es indudable que el autor retomó la teoría de Max Weber sobre los tipos de dominación para construir su definición de poder. Weber entiende a la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”.<sup>7</sup> Esta afirmación permite comprender por qué el poder es difícil de obtener y de conservar y cómo es que establece una relación de dominación-sometimiento. Para que un grupo o persona obedezca se requiere un mínimo de voluntad o interés en obedecer, y esto sólo podrá ser posible si se perciben como legítimas las disposiciones del dirigente.

¿Cómo se logra la legitimidad? Sólo cuando el contenido del mandato se convierte en máxima de conducta al ser aceptado, ejecutado y respetado por el grupo de manera libre y voluntaria, por la creencia de que quien ejerce el poder tiene la autoridad para saber cómo satisfacer las necesidades y los intereses de la colectividad o el individuo.

En ese sentido, la autoridad se entiende como el derecho otorgado por el grupo o la persona al líder para ser escuchado, dirigir, ordenar y ser obedecido. El poder legítimo establece, por lo tanto, una relación de dominación sólida y estable porque ambas partes están de acuerdo en los términos de tal vínculo, luego de que tienen un

---

<sup>6</sup> Roger Henry Soltau, *An introduction to politics*, p. 34.

\* la fuerza que permite exigir obediencia.

<sup>7</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, p. 170.



propósito o actividad en común. Así, sólo goza de autoridad aquel cuyo poder es reconocido a través de la obediencia voluntaria por la creencia de que el dominio es legítimo. Max Weber considera que dicha convicción puede fundamentarse en tres factores:

1. De carácter *racional*: que descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
2. De carácter *tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
3. De carácter *carismático*: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).<sup>8</sup>

Para Andrés Serra Rojas, otro motivo por el cual un grupo e inclusive una sociedad otorgan legitimidad a un régimen es por la necesidad de vivir bajo un ordenamiento específico que le permita sobrevivir como conjunto. Esto es así porque

ante la insuficiencia de sus propios poderes naturales, la sociedad se vio obligada a crear; primero un orden espontáneo de fuerzas y coacciones sobre los que amenazan su subsistencia; en segundo lugar, y en largos siglos de experiencia, un orden político artificial amparado en las fuerzas materiales. De este modo nace y se desarrolla el poder como un orden social provisto de una dirección que integra, más tarde, el poder del Estado.<sup>9</sup>

Max Weber concibe al Estado como “una asociación política coactiva con una organización permanente (...), cuyo aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza para el cumplimiento de su orden.”<sup>10</sup> En ese entendido, el Estado es un poder público instituido socialmente para servir a la sociedad en aras del bien común. Las normas jurídicas son la materia prima del ordenamiento social y del poder del Estado sobre los ciudadanos, por lo que éste tiene una autoridad legal obedecida en virtud de que es considerada legítima. Cabe señalar que en ocasiones el Estado debe hacer uso de la violencia para conservar el orden establecido, ya sea para sancionar a quienes no obedecen las leyes, para

---

<sup>8</sup>Max Weber, *op. cit.*, p. 172.

<sup>9</sup>Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p.387.

<sup>10</sup> *Apud.* Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 379.

proteger a la población de ataques externos o para imponer la voluntad propia por encima de los deseos de otros grupos o individuos opuestos al régimen y cuyo conflicto con éste podría generar caos al interior de la organización social de no ser controlado.

La Política es aspirar “a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo, ya sea entre los diferentes Estados, ya en lo que concierne, dentro del propio Estado, a los distintos conglomerados de individuos que lo integran.”<sup>11</sup> En ese sentido, obtener, administrar y conservar el poder es hacer Política.

Independientemente del cariz que pueda adquirir el poder, es necesario aclarar que es, ante todo, una herramienta a través de la cual se puede conseguir un fin determinado. Este último puede consistir en decidir qué acciones tomar, elegir los asuntos prioritarios e influir en la conducta y/o pensamiento de otros con la finalidad de satisfacer determinados deseos, intereses o necesidades.

Como los elementos antes mencionados siempre serán tan infinitos como la diversidad humana, el poder se convierte en un bien escaso, debido a que es un recurso limitado que permite generar satisfacción. Esto provoca conflictos entre individuos o grupos, definiendo en gran medida la relación entre la Política y el poder. Leslie Lipson describe claramente este fenómeno cuando afirma que

Politics is the arena where the struggle for power is conducted, and power is no longer regarded as the tool through which other results may be accomplished, but as if it were itself the objective to be attained.<sup>12\*</sup>

Así, ejercer el poder genera luchas entre grupos, ya que quien lleva a cabo este acto político define qué es lo prioritario para la colectividad y cómo debe procederse para atenderlo. Sin embargo, un conflicto también puede surgir a partir de un desacuerdo, ya sea porque se desean las mismas cosas al mismo tiempo y no se puede tener debido a la escasez que existe o simplemente porque se desean cosas diferentes, lo cual conduce a una incompatibilidad de intereses.

---

<sup>11</sup>Max Weber, *El político y el científico*, p. 8.

<sup>12</sup> Leslie Lipson, *The great issues of politics: an introduction to political science*, p. 76.

\* La Política es la arena donde se lleva a cabo la lucha por el poder, y el poder no se considera más como la herramienta a través de la cual se pueden obtener resultados, sino como si fuera por sí mismo el objetivo a lograr.

Al existir un conflicto, la Política se utiliza como un modo racional para resolver un problema o al menos generar un acuerdo entre clases, grupos o personas con intereses opuestos mediante el uso de la argumentación, la persuasión y el consenso.

Por lo tanto, el conflicto es el quinto rasgo distintivo de la Política, siendo esta última el ámbito de la lucha entre contrarios. Es en este espacio donde se marca con claridad la oposición entre las partes a partir de la distancia que se establece entre ellas debido a sus diferencias. Carl Schmitt explica este fenómeno describiéndolo como una distinción entre amigo y enemigo porque esta metáfora permite

(...) marcar el grado máximo de intensidad de una unión o separación, de una asociación o disociación. (En ese entendido,) el enemigo político no necesita ser moralmente malo ni estéticamente feo; no hace falta que se erija en competidor económico, e incluso puede tener sus ventajas hacer negocios con él. Simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo.<sup>13</sup>

Esta alteridad que genera confrontaciones por las diferencias existentes entre las partes es la semilla del conflicto. Para solucionar esta lucha entre fuerzas opuestas por la diferencia de opiniones, preferencias, necesidades o intereses surge la Política como ese “tratar de estar juntos y los unos con los otros de los diversos”<sup>14</sup>, ya que permite crear un puente con el otro al propiciar un encuentro para negociar con la finalidad de resolver los problemas a través de acuerdos. Este acto es sumamente complicado pues hacer Política, como señala Max Weber,

(...) equivale a tener que elegir -y por tanto rechazar- unos valores, entre muchos otros, como deseables (...), sin certeza objetiva acerca de la conveniencia de tal elección (...), y teniendo en cuenta que las consecuencias pueden ser paradójicas en relación a los valores elegidos.<sup>15</sup>

La Política crea un tipo de relación que implica deliberar, decidir y acordar. Puede entenderse, en palabras de Bernard Crick, como “the activity by which differing interests within a given unit of rule are conciliated by giving them a share in power in proportion

---

<sup>13</sup> Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, p. 30.

<sup>14</sup> Hannah Arendt, *¿Qué es la Política?*, p. 45.

<sup>15</sup> *Apud.* Javier Franzé, *¿Qué es la Política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*, p. 59.

to their importance to the welfare and the survival of the whole community".<sup>16\*</sup> Por ello se dice que la Política es el arte de hacer lo posible dentro de lo imposible, ya que ante un mundo con elementos tan diversos y complejos, actuar y pensar políticamente supone tener la inteligencia y la habilidad para conciliar intereses opuestos a través del consenso, para saber elegir la mejor de entre una serie de opciones, para determinar oportunamente las acciones a tomar en una situación difícil y también para utilizar la fuerza cuando las circunstancias así lo requieran.

Una vez que se han señalado cinco de los rasgos esenciales de la Política es necesario establecer una definición que los agrupe para así poder distinguirla de otros actos humanos. La Política es, por lo tanto, una actividad de índole social presente en toda situación que involucre conflictos por el poder y que está encaminada a resolver las diferencias generadas por los intereses encontrados a través del diálogo, la razón y la fuerza con el objetivo de alcanzar acuerdos y/o tomar decisiones que solucionen las problemáticas.

Concebir a la Política bajo esta perspectiva significa entender que siempre ha estado y siempre estará en el centro de toda actividad social, colectiva, formal e informal, al igual que en todos los grupos humanos, instituciones y sociedades, tal y como lo afirma Adrian Leftwich al decir que

la Política se encuentra en las familias, en los grupos de parientes, en las tribus, en las aldeas, en los pueblos, en las regiones, en las naciones, en las iglesias, en las fábricas, en las burocracias, en las universidades y en los clubes, así como en los partidos políticos, en los sindicatos, en las oficinas de seguros, en las asociaciones, en la mafia y en los ejércitos.<sup>17</sup>

Sólo en la medida en que la gente comprenda que la Política es una actividad muy amplia que no sólo se identifica con el gobierno, sino que se encuentra presente de manera cotidiana en la vida social, les parecerá importante participar en ella en forma activa, tanto en su estudio como en su práctica. De esta manera podrá recobrase el verdadero sentido de la Política, el cual se ha visto tergiversado porque muchas de las

---

<sup>16</sup> *Apud.* Andrew Heywood, *Politics*, p. 9.

\* la actividad a través de la cual los intereses que difieren entre sí son conciliados mediante una regla unificadora, brindando una participación proporcional en el poder de acuerdo con su importancia para el bienestar y la supervivencia de toda la comunidad.

<sup>17</sup> Adrian Leftwich, *¿Qué es la Política? Su actividad y su estudio*, p. 89.

personas que ejercen esta actividad se han inmiscuido en intrigas y luchas por el poder sólo por poseerlo. Al respecto, Max Weber señala que

el hecho de carecer de finalidad objetiva hace propenso (al político) a ir tras la apariencia deslumbrante del poder en vez del poder auténtico. (...) Su falta de responsabilidad, lo conduce a disfrutar del poder por el poder, sin tener presente su finalidad. Aun cuando el fin inevitable de la Política es el poder, o, con más exactitud, precisamente porque lo es, y el anhelo de poder es una de las fuerzas que la impulsan, no existe otra deformación mas dañina que la fuerza política de las baladronadas de poder dichas como un advenedizo o vanagloriado en la complacencia del sentimiento de poder; es decir, en general, toda adoración del poder en cuanto tal.<sup>18</sup>

A este tipo de actividad que envilece los modos de ejercer la Política se le llama politiquería. Un político profesional se interesa por cómo es y cómo podría ser el mundo, por lo que sus decisiones y su ejercicio del poder siempre son meditados con la finalidad de resolver los conflictos y encabezar su función como dirigente de la mejor manera posible.

Una vez definida la Política como una actividad social que tiene como propósito resolver los conflictos de poder a través de acuerdos obtenidos mediante el diálogo y la razón, es necesario abundar en el concepto instrumental de la política para comprender con mayor exactitud la distinción entre los vocablos. Harold Lasswell hace esta diferenciación cuando afirma que

la palabra política (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política” con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto, “política” está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra Política (*Politics*), la cual con frecuencia se considera ligada al “partidarismo” o “corrupción”.<sup>19</sup>

Carlos Ruiz Sánchez aporta una definición sencilla de la palabra política cuando la concibe como “un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran

---

<sup>18</sup> Max Weber, *op. cit.*, p. 63.

<sup>19</sup> Harold Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, p. 8.

número de personas.”<sup>20</sup> Por otra parte, Luis Aguilar Villanueva profundiza en el significado del vocablo cuando explica que se trata de

(...) un comportamiento propositivo, intencional (que) se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios (...) Es (en suma) el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido.<sup>21</sup>

Un concepto más sobre las políticas es el que establece Nancy Campbell cuando las concibe como “guidelines that regulate organizational action. They control the conduct of people and the activities of systems. A policy is actually a type of position statement. It explains the organization’s stand on a subject and why there’s a rule about it.”<sup>22\*</sup>

Las definiciones expuestas anteriormente comparten una característica en común: entender a la política como una decisión que funciona a manera de filosofía o criterio de orientación. Por lo tanto, “to designate something as a policy implies that a formal decision has been made, giving official sanction to a particular course of action.”<sup>23\*\*</sup> Y el hecho de decidir involucra el proceso racional de elegir entre distintas opciones para apegarse a una conducta y una acción específicas, asumiendo de igual forma sus consecuencias o resultados. En ese sentido,

policy involves (too) behaviour as well as intentions, and inaction as well as action. Policies have outcomes that may or may not have been foreseen. While policy refers to a purposive course of actions, this does not exclude the possibility that purposes may be defined retrospectively. Policy arises from a process over time, which may involve both intra and inter – organizational relationships.<sup>24\*\*\*</sup>

---

<sup>20</sup> Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, p. 14.

<sup>21</sup> Luis Aguilar Villanueva; *La hechura de las políticas*, p. 24 – 25.

<sup>22</sup> Nancy Campbell, *Writing effective policies and procedures: a step-by-step resource for clear communication.*, p. 1.

guías de acción que regulan la acción organizacional. Ellas controlan las conductas de las personas y las actividades de los sistemas. Una política es, en realidad, el establecimiento de una postura. Explica la posición de la organización sobre un tópico y el por qué hay una regla sobre ello.

<sup>23</sup> Andrew Heywood, *op. cit.*, p. 382.

\*\* el designar algo como una política implica que una decisión formal ha sido hecha, dando una autorización oficial a un determinado curso de acción.

<sup>24</sup> Michael Hill y Peter Hupe, *Implementing public policy: governance in theory and practice*, p. 4.

\*\*\* La política incluye (también) comportamientos al igual que intenciones, inactividad de la misma manera que actividad. Las políticas tienen resultados que pudieron o no haber sido previstos. Mientras que la política se refiere a un curso propositivo de acción, esto no excluye la posibilidad de que los propósitos puedan ser definidos retrospectivamente. La política surge de un proceso sobre el tiempo, el cual involucra relaciones intra e interpersonales.

Una política es el punto de unión entre intenciones, acciones y resultados. En el nivel de la intención, se ve reflejada en sentencias que indican qué hace o qué no hace el órgano directivo ante determinadas situaciones, así como por qué lo hace. En la instancia de la acción, la política expone cuál es el comportamiento o la postura de la administración ante un fenómeno específico. En el rubro del resultado, la política muestra las consecuencias que tienen las acciones o las decisiones que la organización ha decidido adoptar, es decir, su impacto.

Por otra parte, diseñar una política es parte de un proceso porque concebirla significa definir un lineamiento que guiará determinadas acciones, para lo cual se necesita seguir una serie de pasos, que no es lo mismo que determinar cómo poner en práctica tal criterio. Por ello, resulta importante aclarar la diferencia que existe entre política y procedimiento.

“A procedure is the method of handling things (...) (it’s) the ‘how to’ (that) supplements the policy guidelines with specific and complete information (...).”<sup>25\*</sup> Indica de qué forma se implantará la política. Habitualmente se expresa a través de diagramas de flujos o un listado de pasos a seguir, a manera de protocolo. Una vez realizado el procedimiento, se hace una evaluación para comprobar si las pautas establecidas están operando de manera satisfactoria.

Otro término con el que suele confundirse la palabra política es el de planeación. Aunque ambos vocablos se relacionan con el concepto de la decisión, planear implica elegir las acciones que se llevarán a cabo en el futuro con la finalidad de conseguir un objetivo. Entonces, la planeación puede definirse como “un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados,”<sup>26</sup> basado en la investigación y la reflexión. Su función es “designar procedimientos de operación efectivos y proveer supervisión técnica que asegure que lo que fue planteado de hecho está siendo logrado.”<sup>27</sup>

A diferencia de los procedimientos y de la planeación, las políticas o *policies* deben entenderse como lineamientos, criterios o directrices orientados a guiar decisiones, conductas y acciones, siendo elegidos de entre otras opciones a partir de la

---

<sup>25</sup> Nancy Campbell, *op.cit.*, p. 3.

\* Un procedimiento es el método para controlar algo (...), (es) el cómo que complementa a los lineamientos de las políticas con información específica y completa (...).

<sup>26</sup> Tomás Miklos, *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*, p. 9.

<sup>27</sup> Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, p. 39.

viabilidad que representen como soluciones para una problemática específica. Normalmente se expresan y/o se redactan a través de una oración que tiene como función indicar qué hace una organización y por qué lo hace.\* Es por ello que se pueden concebir políticas en ámbitos tan distintos como los gubernamentales, los gerenciales, los financieros, los religiosos, los políticos o los administrativos, y a partir de ellas y la vinculación con sus procedimientos y planeación correspondientes, generar planes\*\* y programas\*\*\* específicos para cada rubro.

Una característica importante de las políticas es su estabilidad, debido al hecho de que “(...) algunos de sus valores y supuestos se consideren básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas en la organización.”<sup>28</sup> Conviene aclarar esta afirmación porque no puede pensarse en ellas como listas estáticas que incluyen objetivos a lograr o reglamentos a seguir, pues estos elementos son propios de los procedimientos. Las políticas son lineamientos a largo plazo que orientan la toma de decisiones y las acciones. Inclusive pueden ponerse en ejecución en la etapa legislativa para prevenir, en la medida de lo posible, resultados inesperados; o si existe una problemática, solucionarla. La continuidad que establece una política permite dar consistencia a las decisiones, acciones y posturas de una organización ante determinada situación.

Si bien una política puede ser concebida como un criterio que establece lineamientos o guías de acción para regular un conflicto o resolver un problema específico, jamás debe considerarse como definitiva. Ya que cabe la posibilidad de que las circunstancias a partir de la cual surgió cambien radicalmente, la orientación de la política puede perfeccionarse o modificarse, una vez que ya no responde a las necesidades planteadas por el nuevo conflicto. En ese sentido, la política posee adaptabilidad, pues sus valores y supuestos pueden ser sustituidos o modificados si las

---

\* Un ejemplo de política es el siguiente: “Para ofrecer un servicio de calidad, los empleados deben comportarse de manera amable en todo momento”. Como puede observarse, el enunciado señala con claridad qué es lo que requiere la organización que hagan los trabajadores y por qué.

\*\* Un plan constituye un conjunto de disposiciones fundamentalmente cualitativas; cuya función consiste en orientar, en términos generales, el camino a seguir y las tareas a desarrollar. (Ricardo Magaña Figueroa, *El papel de la planeación y la comunicación pública en la acción gubernamental: el caso de un programa de comunicación en la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación del D.D.F.*, p. 65)

\*\*\* Un programa es un mecanismo más desagregado y específico, por medio del cual se establecen las líneas de acción, operatividad y cumplimiento de los lineamientos estratégicos, metas y objetivos señalados en el plan. Es una particularización del plan que además de fijar objetivos y secuencias de operaciones, determina el tiempo requerido para llevarse a cabo, y en muchos casos, cuantifica los resultados esperados. (*Idem*)

<sup>28</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, p. 195.



circunstancias lo demandan.

Para aclarar aún más los puntos anteriores, conviene retomar la metáfora que hace Giandomenico Majone para explicar cómo puede ser una política rígida y flexible a la vez:

la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. Decir que el núcleo representa la parte rígida no equivale a sugerir que es inmutable, sino sólo que cambia en una forma más gradual y regular que los elementos de la periferia, los cuales constituyen sus transitorios productos finales. (Por lo tanto,) una transformación radical o un abandono del núcleo significa un gran cambio en la política: revolución antes que evolución, por decirlo así.

El núcleo debe ser entendido como la parte de la política que aporta continuidad y estabilidad a los planes y programas que de ella surjan, los cuales ponen en práctica los principios que la primera establece. La periferia de la política es el ámbito en el que operan los productos de la misma. Estos pueden cambiar dependiendo de las condiciones económicas, sociales y políticas al ser reorientados por los análisis, las críticas y las reformas que se les apliquen para mejorar su funcionalidad. Sin embargo, “mientras más cerca del núcleo se encuentre una propuesta de cambio, mayor será la resistencia que se le oponga y más profundas sus consecuencias para las políticas si se acepta,”<sup>29</sup> porque implicaría alejarse de los criterios fundamentales que se establecieron en un principio.

¿Cómo saber cuándo es necesario establecer una política? Las políticas son decisiones directivas fundamentales que establecen una serie de lineamientos o criterios de manera nítida, por lo que permiten distinguir entre lo esencial y lo prescindible para una organización. Su vinculación con los procedimientos para determinar cómo se pondrán en práctica las directrices de la política hacen que ambas tengan como función exponer la información que necesitan las personas para saber qué es lo que hace la organización, por qué y cómo lo efectúa, al igual que cuál es la función y/o vinculación de los individuos con relación a ésta. En ese sentido, comunican concisa y claramente porque brindan información suficiente y adecuada sobre algún aspecto. En general, se necesitará generar una política y un procedimiento siempre

---

<sup>29</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 197.

que se requiera controlar, dirigir o informar sobre cualquier tópico que es importante por su impacto en la colectividad o en la organización y si beneficiará a la misma si se clarificara, como en el caso de temas relacionados con la salud, la seguridad, la eficiencia, los recursos, las finanzas, la productividad, las condiciones laborales, los principios de identidad, la misión de la organización, la permisividad de determinadas actividades, etcétera.

Una política no es siempre un fenómeno observable. Aunque puede estar contenida de manera explícita en los manuales de operación o en las doctrinas programáticas de las organizaciones, ocurre en ocasiones que es implícita o que no existe. Una forma de determinar cuál es la política de una instancia específica es remitirse a los documentos de la misma para analizar cuáles son los principios básicos a partir de los que se construyó. Retomar las opiniones y las acciones de los defensores y los oponentes de una determinada postura o conducta también es una manera de esclarecer las políticas.

Comprender la estrecha relación entre los términos Política y política en el rubro de lo político, así como la importancia de estudiar y analizar las políticas desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, requiere ubicar ambos conceptos en el ámbito de lo público. Es por ello que el siguiente apartado estará dedicado a esclarecer la definición del vocablo anterior, sentando de esta manera una base para explicar posteriormente su vinculación con la Política y las políticas.

## ***II. ¿Qué es lo público?***

Preguntarse por el sentido de lo público normalmente conduce a responder que dicha palabra se relaciona con todo aquello que es contrario a lo privado. Aunque esta respuesta no es del todo incorrecta, sí es bastante reduccionista porque explicar dicho concepto no es tan simple como parece.

Por otra parte, es común escuchar o leer el sustantivo público acompañado de otros términos, casi siempre a manera de adjetivo. Así, se hace referencia a cosas tan distintas como un lugar público, un hombre público, la opinión pública, la esfera de lo público, etcétera. Resalta, pues, que la palabra público al emplearse como adjetivo para calificar otros sustantivos adquiere un significado diferente.

Por esta razón es necesario, en primer lugar, realizar una revisión histórica de los significados que ha adquirido la voz a lo largo del tiempo. En ese tenor, se hará una serie de referencias sobre los usos que ha tenido lo público desde su surgimiento en Grecia hasta la actualidad.

En segundo lugar, se analizarán tres de los sentidos más usuales que se le dan hoy en día a dicha expresión en el ámbito político, para de esta forma cumplir con el objetivo que tiene el presente apartado: establecer una definición de lo público. A partir de esta exposición, se explicará también uno de los términos más afines con este campo discursivo, así como con las políticas públicas: el espacio público.

Finalmente, se hará una reflexión sobre la importancia de lo público y su esfera en relación con la Política y las políticas. Con todo ello se pretende continuar construyendo la definición del término que da origen a este trabajo: las políticas públicas de comunicación.

La palabra público proviene de las voces latinas *publicus*, *poblicus* o *poplicus*, las cuales son derivaciones del término *populus* o lo que pertenece al pueblo. Sin embargo, en la actualidad su sentido no se preserva de esta manera, ya que lo público tiene una connotación diversa, sobre todo al ser empleado como categoría de análisis social. Nora Rabotnikof considera que este fenómeno se da en virtud de que

el término “público”, como la mayor parte de los conceptos políticos relevantes, está muy lejos de una definición inequívoca. Su utilización en el contexto de vocabularios políticos diferentes construye o identifica problemas también diferentes, evaluaciones y cursos de acción dispares. Se lo utiliza para adjetivar “espacio”, “esfera”; se lo sustantiva (a veces sustancializa); se lo usa normativa o descriptivamente, y no siempre se tiene en cuenta que el trazado de los límites entre lo público y lo privado se modifica históricamente.<sup>30</sup>

Tal y como lo señala Rabotnikof, el ámbito de lo público ha modificado su significado durante los distintos momentos en la historia, por lo que es conveniente hacer una reseña sobre las variaciones del vocablo a lo largo del tiempo.

En Grecia y en Roma lo público y lo privado quedaban claramente definidos porque ambos términos hacían referencia a campos discursivos específicos. Para los griegos, la esfera de lo privado giraba en torno al domicilio doméstico (*oikos*) donde tenía lugar la reproducción de la vida, el trabajo de los esclavos, el servicio de las mujeres y, en general, todas aquellas actividades dirigidas a satisfacer las necesidades básicas. Por otra parte, la esfera de lo público (*koyné*) abarcaba todas aquellas actividades donde el ciudadano participaba en las actividades políticas a través del diálogo entre iguales para buscar el bien común.

Los romanos, por su parte, acuñaron la definición de *res pública* o cosa del pueblo, la cual se entiende como una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino también por el bien común. A este concepto se le opone el de *singularum utilitas*, el cual se refiere a la utilidad de los individuos en lo particular, y también el de *res privata*, que se refiere a la propiedad privada que podía ser objeto de trueque en el mercado.

---

<sup>30</sup> Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, p. 27.

Durante la Baja Edad Media, las palabras común y particular fueron utilizadas para referirse a los campos público y privado respectivamente. Lo común remitía a la idea de accesibilidad o apertura, mientras que lo particular hacía referencia a lo propio y de uso exclusivo para una sola persona. Fue en la etapa de la Alta Edad Media cuando el sentido de lo público comenzó a adquirir un nuevo significado: una característica de estatus social. Palabras como grandeza, alteza, majestad, etcétera, eran empleadas para describir a una persona conocida por toda la comunidad por su jerarquía social, política y económica. En esa época, un hombre público era generalmente alguien que pertenecía a la nobleza.

Al ir perdiendo dominio político, la aristocracia pasó a convertirse sólo en la corte del monarca, es decir, un asunto privado. Lo público se concentró en el poder político del rey, y conforme pasó el tiempo y se consolidó la división entre el Estado y la Iglesia, la esfera pública se entendió como aquella relacionada con los cargos y funciones relativas a la administración del Estado, en tanto que la religión, junto con los asuntos económicos y domésticos, se convirtieron en ámbitos privados.

En el siglo XIV la burguesía emergente de la época comenzó a poner en funcionamiento un sistema de producción económico apoyado en el tráfico de mercancías y noticias, que aunque durante ese momento funcionaba en la esfera de lo privado, impactaría de manera importante el concepto que hasta entonces se tenía de lo público.

El tráfico de noticias y el surgimiento de la prensa agilizaron el sistema de información, además de hacer accesibles los mensajes a una gran cantidad de personas. A partir del siglo XV y hasta el XVII, la prensa periódica se fue profesionalizando. Durante esta época estaba al servicio de la administración pública, pero posteriormente se separó de ésta para convertirse en un órgano crítico del poder.

Hacia el siglo XVIII, la palabra público adquirió un nuevo sentido, una vez que las ciudades comenzaron a crecer, albergando grupos humanos muy diferentes entre sí. Fue la etapa del esplendor de los parques, las posadas, los salones y los cafés como centros de relación social y diálogo público. En ellos, la clase burguesa constituida por comerciantes, banqueros, editores, manufactureros, juristas, médicos,

curas, oficiales y profesores comentaban lo que leían en la prensa y opinaban sobre las acciones gubernamentales. Cándido Monzón refiere que fue precisamente este público lector el que comenzó a generar un concepto diferente de lo público, así como nuevos términos contruidos a partir de éste\*, ya que al discutir sobre temas de interés general constituyeron un novedoso ámbito de expresión:

es en esta capa donde poco a poco se irá generando una esfera crítica, el público político, que juzgue muchas de las decisiones relacionadas con los impuestos y la administración pública. Cuando este grupo de ciudadanos, crítico y racionante, levante su voz y se convierta en sujetos y destinatario de los mandatos de la autoridad, entonces habrá nacido la opinión pública.<sup>31</sup>

Las transformaciones sociales que ocurrieron durante el siglo XIX con la predominancia del liberalismo y el capitalismo en manos de una burguesía que defendía sus intereses económicos ante el Estado provocó que

esa esfera pública que se reclama *ex definitione* separada de la vida privada pudiera alcanzar una cierta autonomía que la hiciera proclive a la defensa de sus intereses, y por ello mismo, (...) (proyectó) sobre ella una componente de dirección y garantía surgida del seno de la sociedad. La sociedad se definió como una esfera pública y se configuró así como lo privado que se proyecta sobre lo público (en especial sobre el Estado) en forma de opinión pública, libertad pública y participación en los asuntos públicos. Es lo que hemos denominado la articulación política entre lo público y lo privado.<sup>32</sup>

Durante el siglo XX, el advenimiento de los regímenes democráticos y los medios de comunicación modernos provocaron que la idea de espacio público se desvirtuara, pues la racionalidad presente en dicha esfera no podía ser claramente distinguible en un conglomerado heterogéneo de individuos y de grupos con opiniones distintas en torno a diversos asuntos de interés general. Esto provocó que

los individuos dejaran de mantenerse unidos “cara a cara y hombro con hombro”; (debido a que) los medios modernos de comunicación concentran la atención de los receptores, que inevitablemente pierden la presencia física del “otro” y terminan menoscabando su solidaridad. (...) Por otra parte, los órganos

---

\* Este punto resulta de especial interés porque es aquí donde uno de los sentidos más actuales que se le da a lo público, entendido como aquello que es de interés general, da origen a nuevos términos tales como espacio público y opinión pública.

<sup>31</sup> Cándido Monzón, *Opinión pública, comunicación y política: formación del espacio público*, p. 32.

<sup>32</sup> Antonio de Cabo de la Vega, *Lo público como supuesto constitucional*, p. 69.

de comunicación –propiedad de los dueños de los medios de producción– impiden la respuesta de sus mensajes y cancelan toda participación de las clases desposeídas. Así, la formación de la opinión pública no tiene ya el tipo de contacto indiscriminado, directo y coparticipante de esos públicos históricos de los movimientos que dieron origen al nacimiento del vocablo: los públicos del Renacimiento, formados por ciudadanos que aprovecharon el equilibrio de los factores económicos, religiosos y políticos para no someterse ciegamente a los mandatos de las fuerzas en pugna, sino para luchar por un nuevo orden social en el que cupieran todos los credos y, fundamentalmente, el derecho del Estado y de los ciudadanos a discutir y decidir su destino.<sup>33</sup>

Estos factores, aunados al hecho de que la sociedad fue haciéndose cada vez más compleja, en tanto el poder político gubernamental fue desplazándose a una minoría elegida que difícilmente representaba todos los sectores sociales y, por ende, tampoco podía dar respuesta a todas las demandas, hicieron que la esfera pública ya no funcionara como antaño: una esfera de crítica social ejercida por un sector específico. Así, hoy en día el espacio público

(funciona como) el marco “mediático” gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades postindustriales es capaz de presentar a un “público” los múltiples aspectos de la vida social. (...) (Esto se da sólo) desde el momento en que una manifestación parcial de la opinión se refleja y se difunde a un público más amplio, virtualmente indefinido, gracias a un medio cualquiera –ondas u hojas (radio, televisión, prensa escrita o edición)–, participa del espacio público. (El manejo que se le da en la actualidad a esta esfera ha contribuido a provocar) (...) el avasallamiento de la opinión pública por medio de los partidos, los sindicatos, las asociaciones y todo cuerpo intermedio; la burocratización y la tecnificación de una política opacada ante los juicios y las evaluaciones del sentido común; la sustitución final de la concertación por la manipulación, el abandono de la ciudadanía, en la que se inicia el proceso anómico de una pérdida de identidad vinculada con el eclipse de lo político (...)<sup>34</sup>

Aunque es cierto que en la actualidad el espacio público se entiende como un puente de comunicación entre la sociedad y el Estado, éste no debe confundirse con lo público, cuyo sentido original se pierde cuando el vocablo se utiliza para calificar sustantivos. Es por ello que a continuación se exponen tres de las vertientes de

---

<sup>33</sup> Edmundo González Llaca, *La opinión pública. Bases preliminares para el estudio de la propaganda política*, p. 25.

<sup>34</sup> Jean-Marc Ferry, “Las transformaciones de la publicidad política”, en *El nuevo espacio público*, pp. 18 y 19.

significado con las que se maneja el término en el ámbito político: lo público como interés general para la comunidad, lo público como manifiesto y visible, y lo público como abierto y accesible.

a) *Lo público como interés general para la comunidad*

Una primera acepción del término público se asocia directamente como opuesto a lo privado, lo individual y lo particular. Así, se entiende como todo aquello que es de interés o utilidad común a los miembros de un lugar. En general, hablar de lo público desde esta perspectiva ha dado origen a una dicotomía que distingue ámbitos disímiles como el derecho público y el derecho privado, la ley pública y el contrato privado, la voluntad general y la voluntad particular, etcétera.

Sin embargo, afirmar que la dicotomía antes explicada se encuentra separada o que uno de los elementos es superior al otro significa no comprender la complejidad de los términos. Juan Carlos León y Ramírez señala la importancia de desmentir tal falacia, pues sostiene que las esferas de lo público y lo privado se interrelacionan en todo momento en tanto que son “partes constitutivas de la naturaleza social del hombre que se encuentran en permanente y constante coexistencia, redefinición y ajuste.”<sup>35</sup>

Para entender dichos términos conviene remitirse al concepto que ambos tienen en común: el interés. Al definirlo, Roscoe Pound considera que éste se refiere a todas aquellas “reivindicaciones, demandas o deseos que los seres humanos tratan de satisfacer”<sup>36</sup>. Dependiendo si dicho interés es individual o grupal, se puede distinguir entre privado o público.

Desde un punto de vista similar sobre los intereses privados y públicos, David Truman opina que el primero se relaciona con “cualquier cosa que sea objeto del deseo humano (del individuo)”<sup>37</sup>, en tanto que el segundo se refiere a “las actitudes compartidas respecto a lo que es necesario o deseado en una situación dada, observables como demandas o reivindicaciones sobre otros grupos de la sociedad.”<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Juan Carlos León y Ramírez, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, p. 70.

<sup>36</sup> *Apud.* Félix E. Oppenheim, *Conceptos políticos: una reconstrucción*, p. 109.

<sup>37</sup> *Apud. Ídem.*

<sup>38</sup> *Ídem*



Aunque la división entre individual y grupal permite entender el campo discursivo de cada uno de los términos, dicha distinción es muy somera.

Al hablar de una acción realizada por interés, ya sea de tipo privado o público, es pertinente decir que dichos actos tienen características definitorias específicas. La primera de ellas es su sentido racional. Así, se actúa de acuerdo a un interés cuando se contempla la consecución de un objetivo específico y para ello se cuenta con información para poder elegir entre una serie de opciones, de tal modo que la elegida permita lograr el resultado deseado.\*

En el caso del interés público, la racionalidad de la decisión del agente se vuelve fundamental porque su acción afecta de manera importante a los individuos que forman parte del grupo al cual va dirigida. De esta forma, los resultados pueden ser favorables o desfavorables y para prevenir en la medida de lo posible cualquier inconveniente, es fundamental tomar en cuenta las preferencias intrínsecas de la comunidad. Esto último sin duda distingue al interés público del privado, ya que no se está actuando únicamente pensando en la predilección personal.

La segunda característica que distingue a una acción racional orientada por el interés es el hecho de que su fin último es obtener un beneficio. En ese sentido, “un individuo actúa en su propio interés sólo si trata de promover su propio bienestar. La política (...) para ser de interés público, ha de promover el bienestar colectivo de las personas.”<sup>39</sup>

Una vez explicadas las características definitorias de las acciones orientadas por el interés conviene hacer una recapitulación de los sentidos de los términos interés personal e interés público. Para ello, se retoman las definiciones de Félix E. Oppenheim por ser las más cercanas a la idea que de ambas se manejará en este apartado:

---

\* Cabe mencionar que aunque la racionalidad es sin duda uno de los elementos definitorios de las acciones orientadas por el interés, los seres humanos en su calidad de individuos no siempre toman decisiones basados en la razón. En realidad, la mayoría de las veces, inclusive al poseer información que les permita tomar decisiones apelando a su interés particular, las personas terminan eligiendo por razones que se inclinan más a la emotividad, al dejarse llevar por sus gustos, impulsos, pasiones, etcétera.

<sup>39</sup> Félix E. Oppenheim, *op.cit.*, p. 103.

el concepto de interés personal se refiere a una relación entre el agente A y su acción X. Respecto al interés público, estamos interesados con la relación de tres términos entre el agente A, una política X, un público P, y con el hecho de que la política del primero vaya en interés del segundo. Por tanto, la expresión a definir es 'va en interés de P que A haga X'. (Esto puede entenderse así tomando en cuenta que) la variable P indica un público en el sentido de cualquier grupo de seres humanos donde la unidad del grupo esté determinada por su organización bajo una autoridad pública común.<sup>40</sup>

Podría parecer que estas últimas afirmaciones indican que los actos de interés privado son de tipo egoísta porque se basan en la satisfacción de las preferencias personales, en tanto que los de interés público son altruistas porque subordinan las propias elecciones al servicio de los intereses que compartimos con otros que son miembros del mismo grupo. Sin embargo, esto no siempre es así, especialmente en el caso de la esfera política, donde la benevolencia al igual que el altruismo son raros. La mayoría de las veces, el sujeto económico al igual que el político tienden a perseguir sus propios intereses, ya sea directamente o a través del servicio a los intereses de otros, y a menudo, del grupo al que pertenecen.

Por ello, conviene pensar a la política de interés público como una acción que busca el bien común. Al respecto, Oppenheim hace una aclaración pertinente:

aquí los agentes son personas que actúan en su calidad de miembros de un gobierno y de sus diferentes ramas, y el grupo en cuyo beneficio actúan (y del cual ellos mismos son miembros) está formado por el público en general; por ejemplo, los ciudadanos de una unidad política como es un Estado.<sup>41</sup>

De esta manera se entiende que una acción es de interés público si su aplicación promueve el bienestar o la satisfacción de todas aquellas necesidades que los hombres tienen en común como colectividad.

¿Cómo distinguir si una acción está orientada por el interés privado o público? Jean Jacques Rousseau brinda la respuesta a este cuestionamiento cuando asevera:

habrá siempre gran diferencia entre someter una multitud y regir una sociedad.  
Si hombres diseminados se han sometido sucesivamente a uno solo, sea

---

<sup>40</sup>Félix E. Oppenheim, *op.cit.*, p. 98.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 104.

cualquiera el número de éstos, no veo en ellos sino al amo y a sus esclavos; no puedo considerarlos como un pueblo y su jefe; es, si se quiere, una congregación; pero no una asociación, ni hay en ella bien público ni cuerpo político. Este hombre, aunque hubiera sometido a medio mundo, sería siempre solamente un particular: su interés que está separado del de los demás, no es sino un interés privado. (...) Sería conveniente examinar el acto por el cual un pueblo es pueblo; porque este acto, siendo necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad.<sup>42</sup>

Es importante reflexionar en la afirmación anterior porque distingue de manera exacta la diferencia fundamental entre interés privado y público. El primero se entiende comúnmente como aquel de índole individual, sin embargo, otras actividades privadas y realizadas en grupo también pueden ser consideradas como acciones de interés privado, como en el caso del ámbito empresarial. Como puede observarse, su acción sí impacta en un grupo específico, aquel que responde a sus intereses particulares, pero no tiene una repercusión social al no tomar en cuenta a otros sectores.

Por otra parte, el interés público se maneja cotidianamente como la suma de intereses, por considerar que éstos se unen al tener un objetivo en común. Un autor que entra en esta categoría es Ian McLean, quien lo concibe de esta manera: “the aggregation of the individual interests of the persons affected by a policy or action under consideration of a concrete circumstance”<sup>43\*</sup>

Sin embargo, esta última explicación es muy simplista, ya que el interés público gira en torno a asuntos que impactan directamente a una colectividad y muchas veces se relaciona con aspectos políticos y gubernamentales. Por otra parte, el interés público nunca debe considerarse como una sumatoria, pues es un concepto más complejo, similar a la definición que maneja Jean Jacques Rousseau sobre la voluntad general. El autor explica que no se debe confundir este último término con la voluntad de todos, ya que la primera sirve al interés común, en tanto que la segunda proviene del interés particular y es únicamente la suma de cada una de las voluntades.

---

<sup>42</sup> Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, p. 27.

<sup>43</sup> Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, p. 412.

\* la agregación de los intereses individuales de las personas afectadas por una política o acción bajo consideración de una circunstancia concreta.

Así mismo, Rousseau hace hincapié en que la acción fundacional de la sociedad que origina al interés público se denomina contrato social y es

una forma de asociación que defiende y protege la persona y los bienes de cada asociado con todas las fuerzas de la comunidad y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede por lo tanto en la misma libertad de antes. (...) (Esto es así porque) al darse cada uno todo entero, la condición es igual para todos; ninguno tiene interés en hacérsela onerosa a los demás.<sup>44</sup>

Los ciudadanos al renunciar a su interés privado o voluntad particular para conformar un Estado, determinan políticas que les hacen someterse a obligaciones dictadas de acuerdo con el interés común o voluntad general, en términos de Rousseau. Esta renuncia supone obtener ventajas que beneficiarán a la colectividad en el corto, mediano y largo plazo siendo

lo más singular de esta enajenación, el aceptar los bienes de los particulares, que lejos de despojarlos de los mismos, no hace sino asegurarles su legítima posesión, cambiando la usurpación en derecho verdadero y el usufructo en propiedad. Los poseedores, siendo entonces considerados como depositarios del bien público, son respetados en sus derechos por todos los miembros del Estado y sostenidos por todas las fuerzas de éste (...). El pacto social sustituye (...) una igualdad moral y legítima por la que la naturaleza haya podido dar de desigualdad física entre los hombres, y que pudiendo éstos ser desiguales en fuerza o ingenio, llegan a ser todos iguales por convención y derecho.<sup>45</sup>

Aunque el contrato social hace a todos los hombres iguales ante la ley, esto no evita que sigan siendo individuos únicos, y por lo tanto, diferentes. En párrafos anteriores se mencionaba la importancia de tomar en cuenta la opinión de los miembros del grupo para determinar aquello que es de interés público. Ocurre con frecuencia, sobre todo en grandes conglomerados, que tales opiniones se encuentran divididas. En ese caso, se apela a aquello que sería de mayor utilidad y bienestar para la comunidad en términos de interés general para así aplicar una política específica al respecto.

Esta decisión se basa en criterios de elección racional que promueven las preferencias colectivas de manera democrática, es decir, tratando de beneficiar a todos

---

<sup>44</sup> Jean Jacques Rousseau *op.cit.* p. 28 y 29.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 36 y 37.

los sectores y no únicamente a algunos. Oppenheim lo explica satisfactoriamente cuando afirma: “una acción es de interés público al juzgarla en concordancia con una situación política beneficiosa para todos, si no de modo inmediato al menos, a largo plazo, prescindiendo del hecho de que todos lo comprendan o no”.<sup>46</sup> De esto se deduce que una política es de interés público si aporta un bien al mayor número de personas, en igual grado de satisfacción.

Recapitulando, si el interés es el concepto clave para entender la diferencia entre los términos privado y público, la dirección del mismo indicará el ámbito al que se hace referencia. Así, lo privado se distinguirá por ser aquello de interés particular que orienta acciones racionales encaminadas a beneficiar al individuo o grupo que las genera. Por su parte, lo público hace referencia a aquello que es de interés general para una colectividad y que, por lo tanto, orienta acciones racionales encaminadas a beneficiar a los grupos o sectores que la componen, buscando satisfacer las demandas de los miembros de manera equitativa.

Antes de concluir con esta primera acepción de lo público, es necesario aclarar la relación de este vocablo con la Política. Es común que se piense en el rubro público como aquello que “atañe a lo colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad que de allí emana. (...) (Así,) lo ‘público’ se vuelve progresivamente sinónimo de ‘político’.”<sup>47</sup> Es por ello que normalmente se piensa que lo público, así como los términos derivados de la palabra, competen a asuntos exclusivamente gubernamentales. Al respecto, Lucila Ocaña señala que

es un lugar común identificar Estado con Esfera Pública, si el Estado se presenta como la manifestación de la voluntad colectiva y si el gobierno es el órgano central de decisión de los asuntos públicos, hay razón para identificar Esfera Pública y Estado. Sin embargo, en la práctica vemos que el Estado está lejos de cumplir con ese papel ideal, en cambio, lo que hace es llevar a cabo una serie de transacciones entre intereses privados. Si esto es así, lo que tenemos es una relación entre partes privadas. (...) (Por lo tanto,) la Esfera Pública no es el Estado.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Félix E. Oppenheim, *op.cit.*, p. 103.

<sup>47</sup> Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 9.

<sup>48</sup> Lucila Ocaña, *Esferas públicas*, p. 14.

Como puede observarse, público, Política, gobierno y esfera o espacio público son todos términos que hacen referencia a cosas diferentes. Por lo tanto, no son sinónimos, aunque no por ello dejan de estar íntimamente relacionados, si se asume que la Política es una acción orientada a buscar el bien común e impacta en un espacio que refleja el interés general y constituye el ámbito de lo público.

#### *b) Lo público como manifiesto y visible*

Retomando la explicación que se hace de los sentidos de lo público en el ámbito político, se sigue que otro de los significados que con mayor frecuencia adquiere la palabra remite a aquello que es manifiesto y ostensible por ser de interés general, haciendo énfasis en su visibilidad, y configurando de esta manera un espacio. Para profundizar en esta perspectiva, conviene referir las analogías que hace Rabotnikof sobre la esfera privada para entender las diferencias cualitativas que existen con relación al rubro público:

en comparación con la luminosidad y la perdurabilidad del espacio público, lo privado aparece como el espacio de las sombras, pero su significación no se agota en esta dimensión privativa. El ámbito de lo privado es el del trabajo y el de la reproducción, actividades que remiten a la creación de artefactos y al mantenimiento de la vida biológica. El espacio privado es el ámbito de la necesidad, de la resolución de las cuestiones más urgentes para la sobrevivencia biológico-natural, necesidades que deben ser resueltas en el ámbito de lo doméstico (*oikos*) y que son condición de posibilidad de la libertad necesaria para la aparición del espacio público.<sup>49</sup>

Debido a que los hombres son seres gregarios que sobreviven por acciones conjuntas orientadas a un bien común y organizados bajo un determinado sistema normativo, cada individuo debe colaborar no sólo para satisfacer sus propias necesidades, sino también para mantener la unidad y la convivencia social. Este hecho provoca que cada persona tenga necesariamente que relacionarse con las demás, apareciendo así en el mundo. En opinión de Hannah Arendt, “esta aparición se efectúa a través de la acción y el discurso (*speech*). La acción pone en juego la capacidad de ‘iniciar algo nuevo’, el discurso revela el carácter distintivo y único del individuo, es decir, la pluralidad.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 119.

<sup>50</sup> Hannah Arendt, *La condición humana*, p. 178.

Por lo tanto, una característica imprescindible para definir lo público y su espacio, es la alteridad. Esta última se construye cuando los otros distintos se encuentran y se reconocen. Jürgen Habermas la define como “la inclusión del otro que indica, más bien, que los límites de la comunidad están abiertos para todos, y precisamente también para aquellos que son extraños para los otros y quieren continuar siendo extraños.”<sup>51</sup> Asumir la alteridad requiere incluir la presencia constante de los demás en nuestra vida, porque es con ellos con los que negociamos y a través de los cuales nos distinguimos. En ese entendido,

el hecho de que lo público pueda ser representado como un campo de encuentro, articulador y generador de interacciones con “el otro”, con los otros, da lugar a que se le vincule de inmediato con los fenómenos comunicativos. (...) Comunicarse con los otros es hablar en público, decirle al público, pronunciarse sobre algo de importancia pública e incluso, en el caso de unos cuantos, expresar algo que es de interés público. Así queda abierto un puente que vincula los fenómenos comunicativos con la problemática de lo público.<sup>52</sup>

Debido a que la interrelación entre sujetos produce una proyección ante el colectivo social, la cual está sujeta al juicio y las reacciones del mismo, Richard Sennett considera que este fenómeno conforma por sí mismo un territorio o geografía con características específicas, el cual es cualitativamente diferente al espacio social genérico y al Estado. El ámbito de lo público en la actualidad se define por

la global extensión que alcanza su “publicidad” (el hecho de que lo que se muestra en público está potencialmente ofrecido a una audiencia de millones). (...) Dicha representación o postración tiene la especial circunstancia de ofrecerse potencialmente a la vista o contemplación de toda la sociedad en su conjunto, con posibilidad de que lo representado sea motivo de atención general y global y de que ello pueda generar actuaciones y comentarios múltiples de cualquier sujeto individual o colectivo de esa sociedad.<sup>53</sup>

De esta forma, un hecho es de interés público toda vez que la colectividad puede conocerlo y enjuiciarlo, sin importar el número de implicados en el mismo. Así, la esfera pública está conformada por individuos que interpelan, opinan y deciden de manera consciente sobre sus relaciones con sectores relativos a lo social y a lo político. Es en

---

<sup>51</sup> Jürgen Habermas, *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*, p. 4.

<sup>52</sup> Adrián Gurza Lavalle, *Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público*, p. 78 y 79.

<sup>53</sup> José Luis Dader, *El periodista en el espacio público*, p. 142 y 143.

esta cuestión donde teóricos como Jürgen Habermas hacen hincapié y proponen un concepto específico para el ámbito de lo público, que para el autor se define como “ (...) la esfera mediadora entre sociedad y Estado, en la que se forma la concurrencia como portadora de la opinión pública (...)”<sup>54</sup>.

Para José Luis Dader hay una interrelación permanente entre los rubros privado, social (el cual desde su perspectiva incluye al ámbito estatal) y público, siendo todos descritos de manera metafórica como

(...) (un) territorio social con una imagen de tres anillos concéntricos. El anillo interior es el ámbito de la privacidad y la individualidad de cada sujeto social; en el se incluyen también sus interacciones microgrupales como son las familiares, y las relaciones laborales o afectivas que incluyen un pequeño círculo. Este ámbito de lo particular ha constituido siempre el objeto material de estudio – desde diferentes ópticas– de la Psicología, la Ética, el Derecho privado, etcétera. El anillo exterior ha sido siempre el ámbito social, donde el individuo trasciende sus pequeños círculos familiares, laborales e interpersonales de cualquier tipo para pasar a interactuar en colectividades más o menos numerosas, más o menos organizadas o institucionalizadas. Este ha sido tradicionalmente el objeto material de estudio de las Ciencias Sociales más propiamente dichas como la Sociología, la Psicología social, la Ética y la Ciencia Política, todo el derecho público y parte del privado, etcétera. (...) (También existe) un ámbito o anillo intermedio, ajeno de lo privado, dentro de lo social, pero no confundible directamente con este último. Este anillo intermedio es el “espacio público” o “esfera pública” (...) de concurrencia de cuantos se sienten o se ven afectados en “asuntos públicos” y de realización de todo tipo de intercambios de opinión sobre cuestiones de trascendencia pública potencial, sean éstas de preocupación general mayoritaria o de minorías significativas y con capacidad de reclamar atención. Y sean éstas también de contenido estrictamente político o cultural, de usos y costumbres, modas, etcétera.<sup>55</sup>

Factores como el adelgazamiento de la intervención estatal en la economía capitalista, la voraz competencia del mercado, la transferencia de funciones públicas a asociaciones privadas, la pérdida de la centralidad de la familia como base de la socialización y el ascenso de los medios de comunicación como desarrolladores de dicho proceso a través de una cultura que privilegia el ocio y el consumo han generado que se pierda el límite entre las esferas estatales, públicas y privadas. ¿En qué radica

---

<sup>54</sup> *Apud.* Lucila Ocaña, *op. cit.*, p. 18.

<sup>55</sup> José Luis Dader, *op. cit.*, p. 145 y 147.



la necesidad de recuperar el sentido original de estos tres ámbitos? Es de vital importancia distinguirlos porque

cuando la Política se tecnifica y se transforma en territorio extranjero para los ciudadanos, se produce un eclipse temporal de la *res pública*, además de que se ejerce violencia contra la esencia misma de la condición humana. (...) Al ocluirse los espacios públicos, desaparece lo estrictamente privado; al desaparecer la dimensión público-política de la vida, se oscurece la dimensión privada; al debilitarse al ciudadano se empobrece al hombre. (...) Los procesos de perversa privatización de lo público (y de lo estatal) que se expresan en la corrupción, en el surgimiento de formas de patrimonialismo, de clientelismo son signo de la crisis del Estado entendido como orden legal y de una atomización bronca de la sociedad. Desde el punto de vista de las deterioradas identidades colectivas, la pérdida de confianza en el Estado como autoridad, el desmantelamiento de organizaciones colectivas y la situación de imprevisibilidad generan situaciones que equivalen a una especie de dilema de prisionero generalizado, donde la atomización social es el espejo de la desintegración del Estado (y de la esfera pública).<sup>56</sup>

La crisis que enfrentan en la actualidad las esferas privada y pública ha hecho que distintos teóricos brinden explicaciones en torno a los motivos que han ocasionado esta situación. Jürgen Habermas es uno de los autores que se ha especializado en el rubro de lo público y considera que está muy debilitado porque no es un ámbito que ejerza una función crítica por cuanto se ha visto invadido por intereses privados organizados que comparten los deberes públicos con los órganos estatales. En ese sentido, la recuperación del espacio público supondría la generación de oportunidades de interacción cotidiana que permitan a los ciudadanos comunicarse entre sí y expresar sus inconformidades con los principios, las normas y las acciones gubernamentales que consideren poco vigentes o efectivas. Así, se generaría un sistema de contrapesos y controles sobre los límites que corresponden a las esferas privada, pública y estatal porque se actuaría con apego a derecho, haciendo visible el ejercicio del poder.

Otro de los factores que ha contribuido a agravar la crisis que enfrenta la esfera pública es el fenómeno de la despolitización que priva en la época actual. Este último obedece a la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, los partidos

---

<sup>56</sup> Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 276, 304 y 305.

políticos y el gobierno en general. No existe cohesión social ya que se carece de un proyecto de nación que integre a todas las clases sociales. Las personas consideran que el sistema es sordo a sus demandas porque la élite dominante presta más atención a la defensa de sus intereses personales. Este cuadro provoca una fragmentación social, en la que algunos se unen a movimientos que luchan por cambiar las condiciones existentes, en tanto que otros prefieren alejarse definitivamente de todo aquello que se relacione con asuntos políticos y de gobierno, refugiándose en atender exclusivamente su vida privada.

Nuria Cunill opina que aunado a estos factores que provocan el alejamiento de las personas de la Política, en la actualidad se da más importancia al público que a lo público, ya que

(...) mientras en el transcurso del siglo aumentan a niveles jamás conocidos las oportunidades de participación política con relación al Estado, la esfera (pública) política propiamente resulta vaciada de contenido o bien, anulada en sus posibilidades de actualización práctica. Tácticamente, ella queda circunscrita a la exposición pública de intereses particulares y por tanto, restringida a determinados miembros del público como personas privadas, a través de sus organizaciones y partidos. La esfera pública-social experimenta pues no sólo una reimposición, sino una abierta desnaturalización al dejar de mediar entre el Estado y la sociedad para integrarse a aquél. Por otra parte, más allá de las fronteras de esta esfera, la extensión de los derechos políticos posibilita la propia ampliación del público, el que sin embargo, aparece acotado como público de “electores”, a su vez, crecientemente disgregado y mediatizado por la única esfera pública que ha adquirido relevancia: las organizaciones y partidos actuando en nombre de intereses particulares. Mientras ellos desarrollan un rol político activo, imbricados a tal grado con el Estado que más parecen órgano de él, la mayoría permanece “silenciosa”.<sup>57</sup>

De esta manera, se desvirtualiza la función del espacio público como ámbito de expresión del interés general, y por ende, no se pueden generar acciones que efectivamente respondan a este fin. Norberto Bobbio coincide con la visión de Jürgen Habermas al hacer hincapié sobre la necesidad de generar una esfera pública activa, porque para él la publicidad es uno de las características principales del Estado democrático: “es precisamente el Estado en el cual deberían disponerse todos los

---

<sup>57</sup> Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, p. 40.

medios para hacer, efectivamente, que la acciones de quien detenta el poder sean controladas por el público, que sean, en una palabra, 'visibles'." <sup>58</sup>

Por su parte, Nuria Cunill apoya esta postura al definir al espacio público como un ámbito en el que priva la democracia,

(...) al cual le cabría una responsabilidad crucial en la "autoorganización de la sociedad", a través de asumir como meta la formación democrática de voluntad. Dicho espacio corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, y actúa como la caja de resonancia de los problemas de la sociedad que deben ser trabajados por el sistema político. Su función clave no es sólo percibir e identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, sino tematizarlos de forma convincente y persuasiva, presentar contribuciones y dramatizar sobre ellos, de modo tal que sean asumidos y procesados por el sistema político. <sup>59</sup>

Visto desde ese cariz, la esfera pública sería el espacio en el que se solucionarían los conflictos a través del debate público de los ciudadanos con el gobierno, quienes ejercerían un papel de crítica y de control sobre las instancias encargadas en cumplir las demandas privadas en asuntos públicos. De esta forma, la población participaría políticamente pues sería más consciente de las situaciones deficientes en el sistema político y se movilizaría para darles solución.

Por lo tanto, dicho ámbito se definiría como un espacio en el que participa la sociedad política conformada por ciudadanos libres, que se distingue a la vez tanto de la esfera privada como del Estado, al tener como estandarte una perspectiva de lo público que privilegia aquello que por ser de interés general, es visible para todos.

### *c) Lo público como abierto y accesible*

Un tercer sentido de lo público desde el punto de vista político se relaciona con la idea de lo abierto y lo accesible, que al no ser objeto de apropiación particular y encontrarse distribuido, ha dado origen al sustantivo el público, aludiendo al conjunto de personas que se benefician y/o participan de dicha apertura. Así, esta última concepción se refiere a todos los que son capaces de percibir y comprender los mensajes difundidos en y mediante un medio de comunicación.

---

<sup>58</sup> *Apud.* Lucila Ocaña, *op. cit.*, p. 18.

<sup>59</sup> Nuria Cunill, *op. cit.*, p. 40.

Este público al que se hace referencia representa una pluralidad de perspectivas y situaciones que simultáneamente asignan al ámbito público un significado de espacio común que reúne a todos los que lo ocupan, permitiendo que interactúen entre sí y expresando sus distintas posiciones.

De esta manera, “las diferencias existentes, al aparecer públicamente, plantean tanto las posibilidades como las restricciones para la creación de vínculos sociales que puedan unir a partir de intereses comunes, a miembros distintos de la sociedad.”<sup>60</sup> Por esta razón, la esfera pública aparece como

(...) un espacio de mediación social que permite articular intereses y procesarlos en la argumentación dialógica, imprimiendo un sello de racionalización o adecuación del poder a las prioridades sociales que, bien observadas, resultan pertenecientes sólo a este sector de privados con una densidad orgánica digna de valerles la denominación de sociedad civil.<sup>61</sup>

Tomando esto en cuenta, es posible afirmar que la esfera de lo público es incluyente por cuanto da cabida a todas las formas de expresión, funcionando como

un marco de representación que proporciona un espacio a las sociedades humanas, las sociedades civiles, (que aunque) políticamente delimitadas por las fronteras de Estados – naciones, no obstante penetran sin problema unas en otras, de modo que el espacio público no es sólo el lugar de comunicación de cada sociedad consigo misma, sino también, y quizá ante todo, el lugar de una comunicación de las sociedades entre sí.<sup>62</sup>

De poder construirse estas redes de comunicación entre individuos, grupos y sociedades, Rabotnikof piensa que

el espacio público ciudadano reivindicaría la individualidad integrándola en lo colectivo, reconocería públicamente a los individuos, no en el aislamiento del ámbito privado y en las transacciones de intercambio, sino a través del reconocimiento recíproco. Iluminaría así la pluralidad y la diferencia, integrándolas plenamente en el momento ciudadano. El espacio público se concebiría, entonces, como lugar de gestación de una comunidad basada en el

---

<sup>60</sup> Patricia Ramírez Kuri, “Espacio público” en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, p. 34.

<sup>61</sup> Adrián Gurza Lavalle, *op. cit.*, p. 156.

<sup>62</sup> Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 20.

reconocimiento mutuo, emergente de la aparición visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos.<sup>63</sup>

En síntesis, entender lo público desde esta perspectiva significa asumir que el término es sinónimo de apertura y accesibilidad. Dichas características permiten generar un ámbito de expresión compatible con los otros sentidos que de lo público se han expuesto, ya que hacen que la esfera funcione como un espacio de interrelación que pretende obtener el bien común a través de acciones y decisiones visibles a todos y en las que la comunidad puede participar de manera libre.

Una vez revisados los sentidos que pueden atribuírsele a lo público, se procede a exponer la definición que sobre dicho término se manejará a lo largo de este texto. Lo público es todo aquello que por ser de interés general, tiene como finalidad la obtención de un bienestar común. En ese entendido, los dirigentes de una sociedad deben generar acciones que permitan que los sectores sociales tengan acceso de manera equitativa al bien común.

Por otra parte, el espacio público surge una esfera autónoma, independiente de la social, la estatal y de la privada, que funciona como un escenario de participación social donde pueden darse cabida a la pluralidad de expresiones humanas, mediante la cual la sociedad civil puede generar distintas acciones que le permitan incidir en las decisiones gubernamentales y en la Política en general, a través del diálogo y la negociación, dando como resultado una serie de consensos en torno a demandas prioritarias para toda la ciudadanía.

Es en la construcción de un espacio público donde se encuentra la respuesta a una verdadera transformación social que permitiría satisfacer las necesidades sociales de manera más completa y equitativa, así como transparentar y hacer más eficientes las acciones y funciones gubernamentales. Mediante el fortalecimiento de dicha esfera la sociedad se vería a sí misma como una fuente de poder político, que va más allá de la emisión de un voto, pues se asumiría como conformadora de la voluntad política al reivindicar sus funciones de crítica y control sobre el Estado y los asuntos de interés público, pero sobre todo, cobraría conciencia de su responsabilidad en la resolución de los problemas colectivos. Para ello, es de crucial importancia comprender dos

---

<sup>63</sup> Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 302.

premisas:

primero, la democratización de las instituciones políticas y de la sociedad son procesos interdependientes en los que es clave la ampliación de las posibilidades de realización de lo que concierne a todos e interesa a todos, lo público. Segundo, el Estado no monopoliza ni necesariamente realiza el interés público, pero la sociedad en abstracto tampoco. La construcción de viabilidad al desarrollo de círculos virtuosos entre Estado, mercado y sociedad obliga en la actualidad a revisar los modos de definir y realizar los intereses públicos. (...) De lo que se trata, en suma, es de abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como presionar desde ella para que la esfera estatal (...) esté abierta a la participación de todos y pueda así regular de forma adecuada los centros de poder social y económico, respetando los espacios de libertad que son concomitantemente reclamados.<sup>64</sup>

La esfera de lo público a la que se hace referencia no representa propiamente un sitio físico con delimitación territorial\*, se trata más bien de un espacio constituido por la confluencia de acciones conjuntas y palabras compartidas, donde los individuos circulan libremente al ser una zona incluyente y accesible a todos, la cual permite la expresión de los intereses y las opiniones particulares, orientados ambos a hacer visibles las demandas colectivas. Esto es así porque el espacio público\*\* se convierte en un

(...) escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, donde circulan los discursos y se forman las identidades. (...) (Es) un espacio básicamente informal con racionalidad propia, constituido a su vez por múltiples microespacios públicos que pueden tener un carácter contingente o permanente.<sup>65</sup>

Por lo tanto, es posible afirmar que lo público y su esfera tienen una relación intrínseca con la Política y las políticas. ¿En que consiste dicho nexo? Si el interés general es la

---

<sup>64</sup> Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, p. 30.

\* Cabe señalar que aunque el espacio público del que se está hablando no tiene existencia material, los lugares donde se generan los discursos, las acciones y las decisiones por parte de la sociedad civil sí pueden incluir recintos de reunión, que por ser sitios de encuentro de un amplio número de personas también pueden considerarse como públicos.

\*\* Es pertinente aclarar que esfera y espacio público se manejan como sinónimos, lo cual permite distinguir ambos términos de lo público.

<sup>65</sup> Lucía Álvarez Enríquez, "Espacio público y sociedad civil", en *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, p. 281.

característica primordial de lo público, participar de este bien no es solamente hacerlo notorio, sino también accesible a todos. En ese sentido, generar un espacio público es permitir la comunicación entre distintos actores, lo cual posibilita la deliberación, el intercambio de opiniones, la negociación y por lo tanto la búsqueda de consenso en torno a temas de interés común. Así, participar en el espacio público para incidir en asuntos gubernamentales es hacer Política.

El acceso de la sociedad civil a la vida pública a través de movilizaciones, protestas e impugnaciones, así como mediante la formulación de proyectos que apuntan a incidir de diversas maneras en los asuntos de competencia estatal, son los medios a través de los cuales pueden ejercer presión sobre las instituciones y sobre quienes toman las decisiones, fomentando un control institucional en la administración de los recursos, y participando en la definición de las políticas que dictan los criterios de las acciones gubernamentales. En ese entendido, el siguiente apartado se dedicará a esclarecer el fenómeno antes descrito, con la finalidad de entender a qué se hace referencia cuando se habla de políticas públicas.

### ***III. ¿Qué son las políticas públicas?***

El término políticas públicas es uno de los más utilizados en Ciencia Política y Administración Pública para hacer referencia a las acciones que decide emprender un gobierno para atender problemáticas sociales que afectan a la sociedad de manera importante. De esta forma, es cotidiano escuchar que se están implantando, analizando o reestructurando políticas públicas en materia de salud, educación, seguridad, infraestructura, etcétera.

Comúnmente, a las políticas públicas se les confunde con los planes o programas que pone en marcha el gobierno para atacar las problemáticas sociales y que son publicados cada inicio de sexenio en nuestro país. La pregunta que pretenderá responder este apartado para comprender a cabalidad la expresión es precisamente qué son las políticas públicas.

Para ello, se iniciará explicando cuáles son las dos teorías más importantes que se manejan en la actualidad en Administración Pública para estudiar a las políticas públicas, haciendo hincapié en la necesidad de generar dichas políticas en las sociedades actuales.

A continuación, de manera similar a como se ha venido haciendo en los apartados anteriores, se identificarán los rasgos fundamentales que definen a las políticas públicas como tales, desarrollando además el proceso que se sigue de manera general para su concepción, ejecución y evaluación; todo esto con la finalidad de construir un concepto propio sobre el término.

Por último se hará una reflexión sobre la relación que tienen las políticas públicas con la Política y lo público, destacando la importancia de entender a dichas políticas como decisiones racionales que estipulan criterios para satisfacer demandas sociales a partir del bien común y un proyecto de nación.



La idea del bien común es el motor que determina cómo se definen los problemas que son considerados como públicos. A partir de este planteamiento, el gobierno moviliza una serie de criterios para solucionar tales problemáticas, los cuales reciben el nombre de políticas públicas. Estas últimas reflejan ideas normativas que hacen referencia a principios generales de acción, mismos que buscan dar una respuesta a los asuntos de interés general.

A partir de 1950 la Administración Pública centró sus estudios en dos visiones conceptuales distintas en torno a las políticas públicas y sus procedimientos. La primera se relaciona con la teoría de la participación de los grupos de interés y la segunda con la maximización de beneficios.

De acuerdo con la perspectiva de la participación de los grupos de interés, el trabajo del administrador público es acomodar, en la medida de lo posible, las demandas públicas en manos de grupos competentes. Así, el funcionario sería únicamente un intermediario de la negociación, accesible a todos los intereses organizados, sin hacer juicios sobre los méritos de sus demandas. De esta forma,

the public interest is simply an amalgamation and reconciliation of these claims, the manager succeeded to the extent that the competing groups were placated (...) (Also) it was well understood that the purpose of the inquiry was no to discover the public interest, only to find it indirectly by identifying programs or solutions that accomodated most groups.<sup>66\*</sup>

De esta manera, la visión de la participación de los grupos de interés en las políticas públicas pugna por un consenso en torno a la solución de las diferentes demandas respecto a un problema determinado.

Por su parte, la perspectiva de la maximización de beneficios tomó un rumbo completamente distinto. Sus herramientas de decisión tenían como base estrategias de planeación-elección y un sustento en la teoría microeconómica que conllevaran el logro

---

<sup>66</sup> Robert B. Reich, "Policy making in a democracy" en Robert B. Reich (comp.) *The power of public ideas*, p. 129 y 131.

\* el interés público es simplemente una amalgama y una reconciliación de esas demandas, el administrador tenía éxito en la medida en que los grupos en confrontación fueran atendidos. (...) (También) era bien entendido que el propósito de la indagación no era descubrir el interés público, sino sólo encontrarlo indirectamente al identificar programas o soluciones que se acomodaran a la mayoría de los grupos.

de un objetivo con el menor costo posible. De acuerdo con la interpretación de Robert B. Reich,

here the public manager was less a referee than an analyst. His responsibilities were, first, to determine that the market had somehow failed and that intervention might improve overall efficiency; second to structure the decision-making process so as to make explicit the public problem at issue, alternative means of remedying it, and the consequences and tradeoffs associated with each solution; and third, to choose the policy option yielding the highest net benefits –where there was the greatest social utility.–<sup>67</sup>\*

Para ello, el administrador y su equipo emplean una amplia gama de recursos analíticos como la Teoría de la Probabilidad, la Econometría, los modelos demográficos, la Teoría de los Juegos, la Estadística y las Matemáticas (por nombrar sólo algunos), mediante los cuales procura anticiparse a predecir las consecuencias de aplicar determinadas acciones gubernamentales. De esta forma se determinan los costos y los beneficios potenciales de las alternativas propuestas, para decidirse por aquella que es más eficiente porque procure un mayor bienestar a menor precio.

En la actualidad, las aproximaciones teóricas a las políticas públicas que se han descrito en párrafos anteriores se han combinado para dar lugar a un procedimiento híbrido que mezcla los argumentos y los análisis de la maximización de beneficios con la participación de los grupos de interés en la definición del problema, así como en la aportación de datos y soluciones para resolverlo. Por otra parte, esta nueva visión considera que en las democracias es obligación de las autoridades estar al servicio de la ciudadanía para conocer sus demandas y darles una respuesta.

Las demandas son tan numerosas como la población, ya que cada sector tiene una problemática específica. Sin embargo, para decidir cuáles problemas son de carácter público se necesita asumir que son de interés general por el impacto que causan en determinados sectores sociales, o inclusive en la sociedad en su conjunto. Este es el campo de acción de la deliberación pública, en tanto que la decisión sobre

---

<sup>67</sup> Robert B. Reich, *op. cit.* p. 132.

\* aquí el administrador público era menos un árbitro que un analista. Sus responsabilidades eran, primero, determinar que el mercado había fallado de alguna forma y que una intervención podía mejorar su eficiencia; segundo, estructurar el proceso de decisión para hacer explícitos el problema público como tema, las medidas opcionales para remediarlo y las consecuencias e impactos asociados a cada solución; y tercero, elegir la opción política que tuviera mayores beneficios netos –allí donde había una mayor utilidad social.–

los criterios que regularán las acciones gubernamentales para responder a las demandas corresponde a las políticas públicas. Al respecto, Giandomenico Majone afirma que

it is often held that public deliberation, like public policy is primarily concerned with setting goals and finding the means to achieve the defined goals. But the most significant function of both public deliberation and policy making is setting the norms that determine when certain conditions are to be regarded as policy problems.<sup>68\*</sup>

De acuerdo con el autor, todo análisis sobre un problema de carácter público y las políticas en torno al mismo deben iniciar con la estipulación de los valores fundamentales que tendrán la función de guiar las acciones que llevará a cabo el gobierno. En este proceso es importante considerar la factibilidad de aplicar las normativas propuestas a través de las políticas públicas. Una asesoría competente en este aspecto debe ser capaz de considerar los obstáculos potenciales para su aplicación, ya sean de origen político o administrativo. De igual modo, necesita evaluar la relevancia de las distintas estrategias de implantación, estimando los costos y los beneficios de cada uno.

Esta reflexión acerca de la complejidad que implica el análisis de las políticas da pie a preguntarse en primer lugar qué son exactamente las políticas públicas. Al igual que con otros conceptos sociales o políticos, no existe una definición única al respecto. Este problema ha sido señalado por autores como José Luis Méndez, quien opina que

parece imposible que aquí, como en otras áreas, la mayoría de los autores logre arribar a un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos. En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Giandomenico Majone, "Policy analysis and public deliberation" en Robert B. Reich, *op. cit.* p. 161.

\* a menudo se sostiene que la deliberación pública, al igual que la política pública está primordialmente enfocada en determinar metas y encontrar los medios para alcanzar los objetivos definidos. Sin embargo, la función más significativa tanto de la deliberación pública como de la elaboración de políticas es establecer las normas que determinarán cuáles condiciones deben considerarse como problemas que requieren políticas.

<sup>69</sup> José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas" en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 80.

Por esta razón, en este apartado, al igual que en los anteriores, se procederá a hacer una revisión de varias concepciones sobre políticas públicas con la finalidad de detectar sus elementos clave y elaborar una definición funcional para este trabajo.

Una primera definición es la que expone Andrew Heywood, para quien una “public policy consists of the formal and stated decisions of government bodies”.<sup>70\*</sup> Thomas Dye brinda una definición similar al decir que una política pública es “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”.<sup>71</sup> Eulau y Prewitt consideran que se trata de “una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella.”<sup>72</sup> Sobre esta última definición cabe aclarar que aunque es cierto que una política pública debe ser consistente, ello no significa necesariamente que sea permanente. Tal y como se había señalado en el primer apartado, las políticas (privadas o públicas) deben ser estables para orientar las acciones a largo plazo, pero ello no significa que no puedan sufrir cambios o ser sustituidas. En el caso de las políticas públicas, es necesario subrayar que la continuidad que establecen permite dar consistencia a las decisiones, acciones y posturas tomadas por el gobierno ante determinada situación. En ese sentido, más que ser permanentes o estáticas, son estables.

Conviene mencionar que aunque las definiciones revisadas previamente sobre el concepto son escuetas, señalan dos de los rasgos que definen a las políticas públicas: son criterios de acción obtenidos a través de decisiones y corresponden al gobierno.

Una definición más completa es la que ofrece Luis F. Aguilar:

Política pública es un curso de acción decidido por autoridades públicas legítimas que por los medios que emplea, la cantidad y calidad de recursos que ejerce, los procesos o procedimientos que sigue y la capacidad de sus operadores es considerado causalmente idóneo para efectuar la situación de cosas deseada y considerada como respuesta a un problema calificado como público. (De esta forma se afirma que) la política pública no es simplemente una agenda que prescribe lo que los poderes públicos han de hacer, sino señala las

---

<sup>70</sup> Andrew Heywood, *Politics*, p. 399.

\* Política pública consiste en decisiones formales y establecidas de los cuerpos gubernamentales.

<sup>71</sup> *Apud.* Carlos Ruiz, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, p. 13.

<sup>72</sup> *Apud. Ídem.*

acciones que los poderes públicos han de seguir concretamente si quieren ser eficaces y eficientes en lo que quieren y deben hacer. (...) (Así) las políticas son simplemente las específicas acciones que un gobierno decide y efectúa por considerar que son respuestas apropiadas y eficaces para resolver las demandas que plantean sus ciudadanos en una circunstancia social precisa de sus vidas (...) (que) se justifican con fundamento en los derechos y obligaciones (contenidos en las leyes del Estado).<sup>73</sup>

Por otra parte, José Luis Méndez establece que una política pública es

la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos (...) (en) situaciones en las que (...) ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión, semi pública, subcontratación, etc.).<sup>74</sup>

En ambas definiciones se hace referencia a una serie de acciones que buscan resolver situaciones específicas de carácter público. De las dos perspectivas revisadas, la concepción de Luis F. Aguilar es más certera ya que considera que las políticas públicas son cursos de acción decididos por las autoridades para dar solución a problemas públicos. En ese sentido, concuerda con la definición más general de política establecida en el primer apartado, al entenderse a esta última como un lineamiento, criterio o directriz que da un curso específico a determinadas acciones, y para el caso que nos compete, es decidida por el gobierno para atender problemáticas públicas.

Por otro lado, la visión de José Luis Méndez requiere ser matizada, pues considera que las políticas públicas son acciones del Estado, y más bien son criterios que orientan las acciones del gobierno en torno a asuntos de interés general. Dichas acciones pueden incluir, tal como explica, estrategias, planes o programas para dar solución al problema mediante ciertos incentivos o formas. Por lo tanto, se concluye que la formulación de lineamientos que sirven como directrices para las acciones gubernamentales encaminadas a abordar situaciones de interés público es una tercera característica de las políticas públicas.

---

<sup>73</sup>Luis F. Aguilar, “Una política de Estado para mí”, en [www.reforma.com/editoriales/articulo/270851/default.htm](http://www.reforma.com/editoriales/articulo/270851/default.htm)

<sup>74</sup>José Luis Méndez, *op. cit.* p. 80 y 81.

Lo anterior da pie a preguntarse, ¿qué define exactamente a una política como pública? Si lo público, de acuerdo a lo establecido en el segundo apartado es todo aquello que por ser de interés general, tiene como finalidad la obtención de un bienestar común, y considerando que las necesidades sociales que impactan a un gran número de ciudadanos requieren ser fragmentadas para ser atendidas mediante soluciones organizadas por el gobierno, entonces las políticas generadas para orientar las acciones que abordarán tales problemáticas sociales deben considerarse como públicas, debido a su campo de acción.

Al respecto, Mauricio Merino considera que una política pública, para ser calificada realmente como tal, requiere tener su origen en el ámbito de lo público (refiriéndose no sólo a su impacto, sino también a su creación), pues debe ser “diseñada por quienes han de participar en su ejecución, transparente en el momento de implementarse, y nítidamente responsable de los recursos empleados por el gobierno, pero también por la sociedad”<sup>75</sup>.

En ese sentido, formular políticas públicas es elaborar criterios en torno a acciones precisas y específicas provenientes de decisiones gubernamentales, tomando en consideración las solicitudes y necesidades de la población, y una vez ejecutadas e implantadas, deben funcionar como respuestas apropiadas y eficaces a las demandas ciudadanas que plantean las situaciones sociales que se viven en un contexto determinado.

Frohock comparte esta visión cuando dice que

una política pública es

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado,
2. ocasionado por la necesidad de:
  - reconciliar demandas conflictivas o,
  - establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.<sup>76</sup>

De esta última perspectiva, convendría aclarar, al igual que en el caso de la definición de José Luis Méndez, que una política pública tampoco es una práctica social, antes

---

<sup>75</sup> Mauricio Merino, “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”, en José Luis Méndez, *op.cit.*, p. 118.

<sup>76</sup> *Apud.* Carlos Ruiz, *op.cit.* p. 15.

bien se construye a partir de decisiones que permiten establecer los lineamientos para atender demandas conflictivas o satisfacer necesidades de interés general.

Una concepción más sobre las políticas públicas es la de Omar Guerrero quien considera que

la nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida, (...) (siendo) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.<sup>77</sup>

Esta perspectiva contempla más elementos que la definición de Luis F. Aguilar. Este último autor define a las políticas públicas como un curso de acción, en tanto Omar Guerrero considera que la formulación de las directrices que conforman las políticas públicas es parte de un proceso que incluye el diagnóstico de la problemática, los medios para ejecutar acciones específicas, así como el establecimiento de objetivos. Asimismo, se concluye de la definición de Guerrero que mientras las leyes tienen un carácter estático por cuanto promueven derechos y obligaciones, las políticas públicas deben adaptarse a los cambios sociales que ocurren durante el tiempo, brindando la oportunidad de adecuar nuevos principios a las normas constitucionales con la finalidad de que sean funcionales para las circunstancias actuales.

Las políticas públicas también implican establecer una dirección, aspecto que conforma el cuarto rasgo distintivo de las mismas. Una de las definiciones que más recalcan este sentido, es la que brinda Pedro Medellín Torres cuando las concibe como

un conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de los cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y el Estado que se gobiernan. (...) Las políticas públicas ponen al descubierto la capacidad y habilidad gubernamental para identificar y manejar adecuadamente las fuentes formales e informales del poder o para estructurar una agenda que sea capaz de señalar un norte a la sociedad y las instituciones

---

<sup>77</sup> *Apud.* Carlos Ruiz, *op.cit.*, p. 14.

que se gobiernan, y de convocar a los agentes y agencias claves para avanzar en la dirección deseada.<sup>78</sup>

Cabe señalar que el conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones que menciona Medellín como elementos constituyentes de las políticas públicas, generalmente se construyen a partir de un proceso que permitirá conformar los criterios que darán a la política una orientación específica.

Dicho proceso se basa en modelos que explican el proceso de generación y ejecución de las políticas públicas, los cuales por lo regular hacen referencia a una serie de etapas entre las que se encuentran el establecimiento de temas en la agenda pública, la decisión de políticas, la implantación y la evaluación. José Luis Méndez clarifica de manera importante este aspecto, así como la importancia de que las políticas públicas sean de interés general e incluyan una dirección específica cuando dice que:

en general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público, que es el punto de referencia y la fuente originaria de donde surge la dirección inherente a toda política. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudieran resolver o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución del problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Ahora bien, como han recalcado varios autores, para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Así, las políticas públicas también implican la disposición de ciertos recursos, que llevan a la realización de las acciones propuestas por la estrategia. Por supuesto, el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos variará mucho.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> *Apud.* Miguel González Madrid, “Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del acto y el determinismo contextual”, en José María Martinelli (comp.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, p. 52.

<sup>79</sup> José Luis Méndez, *op.cit.* p. 86 y 87.



Hacer diagnósticos, plantear estrategias y soluciones, así como disponer de recursos para el establecimiento de criterios que permitan conformar acciones que resuelvan o mitiguen el conflicto que plantea una problemática pública, es asumir que las políticas públicas conllevan un proceso propio. Este último aspecto configura el quinto rasgo distintivo de una política pública. Andrew Heywood explica esta situación de la siguiente manera:

Policy making is a process in two senses. First, it involves a linked series of actions or events. These commence with the germination of ideas and the initiation of proposals, continue with some form of debate, analysis and evaluation, and conclude with the making of formal decisions and their implementation through designated actions.

Secondly, it is a process in the sense that it distinguishes the “how” of government from the “what” of government, that is, it focuses on the way in which policy is made (process), rather than on the substance of policy itself and its consequences (product). Ultimately, policy can only be evaluated in the light of its impact, according to “what actually happens”, for good or ill.<sup>80\*</sup>

En general, las decisiones que toma el gobierno durante el proceso de creación, ejecución y análisis de las políticas públicas involucra siempre una serie de cuestionamientos a responder (qué, cómo y cuándo se hará), los cuales se resuelven durante cuatro etapas:

- a) Iniciación
- b) Formulación
- c) Implantación
- d) Evaluación

En la primera etapa, que corresponde a la iniciación de la política pública, se determinan los problemas que constituyen temas importantes para la agenda política.

---

<sup>80</sup> Andrew Heywood, *Politics*, p. 382.

\* Hacer una política es un proceso en dos sentidos. Primero, envuelve una serie de acciones o eventos interrelacionados. Esto comienza con la germinación de ideas y la iniciación de propuestas, continuando con una forma de debate, análisis y evaluación, y concluye con las decisiones formales y su implantación a través de acciones designadas. Segundo, es un proceso en el sentido de que distingue el “cómo” del “qué” del gobierno, esto es, se enfoca en la manera en la cual se hace la política (proceso), más que en la esencia de la política en sí misma y sus consecuencias (producto). Ultimadamente, una política sólo puede ser evaluada a la luz de su impacto, de acuerdo con lo que “pasa en realidad”, para bien o para mal.

Estos tópicos pueden provenir de cualquier elemento del sistema político, es decir, de los líderes políticos, las Cámaras legislativas, los grupos de interés, los partidos políticos, la opinión pública, los medios de comunicación, etcétera.

Cuando las iniciativas para generar una política provienen de un líder político o de una fracción en el poder, la iniciación de la misma tiene su origen en la visión personal y en las prioridades ideológicas del individuo o grupo dirigente. Sin embargo, cuando este proceso toma en cuenta las demandas, necesidades y perspectivas de la opinión pública sobre un tópico específico como temas de la agenda pública, realmente puede hablarse de la formulación de políticas públicas.

Al pensar en una democracia, es posible afirmar, al menos de manera teórica, que la agenda política es concebida en su mayor parte por la presión de la opinión pública y su visión pluralista que hace manifiestas las necesidades de diversos sectores de la población y cuya influencia impacta de manera importante las decisiones gubernamentales. Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en este tipo de acciones, ya que contribuyen a publicitar las demandas de los grupos de interés al hacerlas de conocimiento público. Cabe señalar que dicha publicitación no sólo se aplica a hacer de conocimiento general las demandas, sino también la viabilidad de la política.

Sobre este último aspecto conviene aclarar que, “una política viable (siempre) debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: ‘demasiada’ oposición y/o ‘muy poco’ apoyo (social y/o político)”<sup>81</sup>. Idealmente, una sociedad democrática tiene entre sus características principales la participación en los asuntos gubernamentales, y en el caso de las políticas públicas, en la decisión sobre su diseño y ejecución, así como en el hecho de evaluarlas periódicamente. En ese sentido, el consenso entre gobernantes y gobernados en materia de políticas públicas es fundamental para hablar sobre la viabilidad y eficacia de las mismas.

La segunda etapa del proceso de elaboración de políticas públicas corresponde a la formulación. Una vez que un tema o una serie de tópicos han sido incluidos en la agenda política, se desencadena un mecanismo de elaboración y análisis detallado con

---

<sup>81</sup> Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, p. 44.

la finalidad de desarrollar propuestas en torno a la esencia de la política, así como para elegir la opción más viable.

Durante esta etapa se reducen el número de actores involucrados, ya que quienes se dedican a formular la política pública son los altos funcionarios públicos cuyo campo de acción se relaciona con el tema, políticos con experiencia en el tópico, así como consultores reconocidos en el área. Sin embargo, esto no significa que las demandas, necesidades y perspectivas planteadas por la opinión pública durante la etapa de iniciación se dejen de lado. Estas siguen formando parte importante de la formulación, pues son la materia prima que nutre a la política pública.

Una política, independientemente de si se crea para resolver un problema presente, como para prevenir conflictos futuros o para sustituir o mejorar otra política ya existente, se formula a partir de los siguientes pasos:

1. *Identificar y definir el problema\**: se requiere ubicar cómo, dónde, cuánto y cuándo altera la problemática a la situación nacional, así como a quiénes afecta.
2. *Percibir el contexto de la problemática a partir de sus antecedentes y su actualidad, además de hacer una prospectiva sobre la misma*: se necesita concebir las situaciones antes mencionadas para saber cómo configuran el problema, determinando cuáles son las demandas, las necesidades y los juicios de valor sobre la realidad, además de si han existido compromisos asumidos en torno a la problemática, para así orientar las acciones que se determinen como soluciones hacia el logro de una situación con un escenario distinto del actual.
3. *Seleccionar soluciones\*\**: lo más conveniente es hacer un análisis para determinar las posibles salidas o respuestas a un problema y posteriormente decidirse por la más conveniente tras valorar los criterios ideológicos, técnicos y administrativos que la limiten.

---

\* Un problema es un hecho o circunstancia (o el conjunto de ellos) que obstaculizan la consecución de un fin determinado.

\*\* Un problema es un hecho o circunstancia (o el conjunto de ellos) que obstaculizan la consecución de un fin determinado.

4. *Establecer objetivos\* o metas\*\* preliminares*: la expresión concreta de la o las soluciones para un problema en términos de plazos, medios y recursos bien definidos constituyen los objetivos. Es necesario plasmarlos como metas para establecer su orden de consecución, lo que permitirá llegar a la situación deseada.
5. *Preseleccionar medios inmediatos*: se refiere a todos los recursos humanos físicos, financieros y tecnológicos que se necesitarán para aplicar la política en términos de quién la formulará, quién la instrumentará y cómo se presupuestará.
6. *Elección de la política más viable*: después de analizar las propuestas elaboradas, es necesario decidirse por la opción que resulte más posible de llevar a cabo en términos de recursos, eficiencia y eficacia.

La tercera etapa correspondiente a la ejecución de políticas públicas, consiste en la implantación de la política. Michael Hill y Peter Hupe, al hacer una consideración sobre la diferencia entre la formulación y la implantación de las políticas, brindan una serie de elementos que resultan particularmente interesantes de analizar porque tocan aspectos importantes de la creación y ejecución de las políticas públicas:

In its most general form the act of "implementation" presupposes a prior act, particularly the "cognitive act" of formulating what needs to be done and making a decision on that. (...) The act of formulation and decision making may take place "at the bottom". But even then it is to be followed by implementation; otherwise the former act remains without consequences. The logical connotation of the original question may be called the "implementation follow formulation and decision theorem".<sup>82\*\*\*</sup>

---

\* Un objetivo es la expresión de un fin especificando la acción que se llevará a cabo y delimitándola en un tiempo y un espacio.

\*\* Una meta es la exposición detallada de las etapas de cumplimiento de un objetivo (o una serie de éstos), definiendo actividades, tiempo y ámbito de aplicación.

<sup>82</sup> Michael Hill y Peter Hupe, *Implementing public policy*, p. 4.

\*\*\* En su forma más general, el acto de la implantación, presupone un acto previo, particularmente el "acto cognitivo" de formular lo que se necesita hacer y la decisión que se requiere tomar en torno a ello. (...) Los actos de formulación y decisión pueden tomar lugar en "la parte baja". Pero aún así debe ser seguido por la implantación, de lo contrario las acciones antes mencionadas quedarán sin consecuencias. La connotación lógica de la pregunta original puede entenderse como "la implantación sigue a la formulación y al teorema de decisión".

La implantación es una etapa del proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas que es especialmente importante. Es en ella donde los contenidos de la política e inclusive el impacto sobre los afectados por la misma pueden ser substancialmente modificados, ya sea reelaborándolos o eliminándolos. Mazmanian y Sabatier explican con mayor profundidad el concepto cuando afirman:

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, “structures” the implementation process.<sup>83\*</sup>

Por su parte, O’Toole considera que la implantación es “what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or stop doing something, and the ultimate impact in the world of action”.<sup>84\*\*</sup> En ese sentido, es justo en esta etapa del proceso de creación y ejecución de políticas públicas que se distinguen claramente la diferencia entre la expresión de las intenciones del gobierno con respecto a determinado tema y las acciones que llevará a cabo. La implantación es, en suma, poner en práctica la política, es decir ejecutarla.

La cuarta etapa del proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas es la evaluación. Corresponde al mecanismo de revisión de la política, la cual una vez terminada y ejecutada, es examinada cuidadosamente con la finalidad de detectar deficiencias, mejorar sus acciones y hacer nuevas propuestas para anexarlas a la ya existente.

Al evaluar la aplicación de la política pública se deben considerar los resultados obtenidos y compararlos con los objetivos planteados tras decidirse por la opción más factible de implantar. En este punto cabría mencionar que es deseable que la responsabilidad de la evaluación no recaiga únicamente en los expertos analistas de políticas, sino también en los ciudadanos, los legisladores, los administradores, los

---

<sup>83</sup> *Apud.* Michael Hill y Peter Hupe, *op. cit.*, p. 7.

\* La implantación es llevar a cabo una decisión política básica, usualmente incorporada en un estatuto pero que también puede tomar forma de órdenes ejecutivas o decisiones de corte. Idealmente, esta decisión identifica el problema, estipula los objetivos que deberán seguirse, y en varias formas, “estructura” el proceso de implantación.

<sup>84</sup> *Apud. Ibid.* p. 8.

\*\* lo que se desarrolla entre el establecimiento de una intención aparente por parte del gobierno de hacer o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción.

jueces y los medios de comunicación, ya que todos ellos pueden contribuir con sus perspectivas particulares a la evaluación de las acciones gubernamentales enfocadas a atacar una problemática social específica. Esto es así porque

the multiplicity of viewpoints is not only unavoidable in a pluralistic society, but also necessary to the vitality of a system of government by discussion. (...) Comprehensive policy evaluation should also be possible. It would recognize the validity of the different perspectives but would also seek, by making those perspectives more aware of one another, to reach a level of understanding and appreciation that is more than the sum of the separate evaluations. The purpose is not to construct a grand model combining all the partial perspectives into one general criterion of good policy -a weighted combination, so to speak, of equity, efficiency, effectiveness, legality, legitimacy, and any other relevant standards- but to contribute to a shared understanding of the multiple perspectives involved.<sup>85</sup> \*

De esta manera, la evaluación no sólo resalta los temas relacionados con la efectividad y eficacia de la política pública, sino que también permite revisar la organización y controlar las acciones de las etapas de formulación e implantación. Así, es posible corregir las fallas encontradas en las mismas y dar más consistencia a la política. La evaluación, en resumen, es la reflexión crítica sobre los resultados arrojados por la ejecución de la política, así como las decisiones que se toman para mejorarla en el futuro.

Una vez que se han identificado los rasgos fundamentales que definen a una política pública como tal y tras haber explicado en qué consiste el proceso para generar y ejecutar dichas políticas, se prosigue a exponer el concepto que para fines de este ensayo se manejará al respecto. Una política pública es un criterio que especifica la dirección que deberán seguir la serie de acciones que pondrá en práctica un gobierno para resolver problemáticas de índole público. Los criterios que estructuran a toda política pública se obtienen de decisiones fundamentales sobre su forma y contenido a

---

<sup>85</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.* en Robert B. Reich, *op.cit.*, p. 167.

\* La multiplicidad de puntos de vista no sólo es inevitable en una sociedad pluralista, sino que hace a la discusión necesaria para la vitalidad del sistema de gobierno. (...) Una evaluación comprensiva de las políticas también debería ser posible. Ésta reconocería la validez de las distintas perspectivas, pero también buscaría que los puntos de vista, al ser conscientes de la existencia de unos y de otros, alcanzaran el nivel de entendimiento y apreciación que es más que la suma de evaluaciones separadas. El propósito no es construir un gran modelo combinando todas las perspectivas parciales en un criterio general de buena política –una combinación pesada, por decirlo así, de equidad, eficiencia, efectividad, legalidad, legitimidad, y otros estándares relevantes–, sino contribuir a una comprensión compartida de las múltiples perspectivas involucradas.

partir de un proceso que consta de cuatro etapas: iniciación, formulación, implantación y evaluación.

Si una política es un criterio de acción adoptado para apoyar algún propósito o para manejar algún problema en particular es evidente que, como señala Adrian Leftwich, “planear y llevar a cabo (...) (una orientación) así, para o en favor de cualquier grupo, es un aspecto del gobernar, ya que implementar una política requiere fijar o cambiar reglas.”<sup>86</sup> Es en este hecho que involucra el ejercicio del poder en un ámbito de dirección para resolver un conflicto en el que radica la relación de las políticas con la Política.

En ese entendido, una política requiere de tres condiciones para su existencia. La primera es que debe existir un desacuerdo, así como una posterior negociación en cuanto a lo que debe ser la política con la finalidad de llegar a un acuerdo, generando consenso y unidad dentro del grupo, el cual deberá seguir la política que se decida implantar. La segunda condición hace referencia a que la política debe ser elegida tras un proceso de selección de entre una diversidad de posibilidades. La tercera condición es que para ponerla en práctica se necesita hacer alguna decisión acerca de la acción común a tomar para tratar un problema o adaptarse a una situación nueva.

Además de las condiciones que se necesitan para generar una política pública, Harold Lasswell considera que

el énfasis en las políticas (para la Política) obliga a la elección de problemas que contribuyan a la realización de las metas valorativas del científico (y el político), a la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos. El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico (el político y la población) están viviendo.<sup>87</sup>

Es por esta razón que una política para un fenómeno político siempre será una categoría analítica porque partirá de la identificación de una problemática, para posteriormente conocer su contenido e interrogarse sobre la posible solución o soluciones de la misma. Por ello, también puede afirmarse que la Política estará orientada por las políticas que se hayan adoptado de acuerdo con los beneficios y

---

<sup>86</sup> Adrian Leftwich, *¿Qué es la Política? La actividad y su estudio*, p. 53.

<sup>87</sup> Harold Lasswell, en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las políticas*, p. 102.

ventajas que éstas permitan obtener al aplicárseles como respuestas a determinadas demandas, conflictos o problemas políticos y sociales, ya que, como señala Aguilar Villanueva,

el tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás. En Política (*Politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*); en consecuencia la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política.<sup>88</sup>

Así, las políticas obligan a los miembros de un grupo a seguir una línea específica y a continuar unidos como grupo bajo la visión de lo que es más conveniente para resolver los conflictos y mantener el orden de acuerdo con la perspectiva de quien detenta el poder en ese momento.

¿Cuál es la importancia de definir a las políticas públicas y su proceso? Miguel González Madrid responde a este cuestionamiento cuando explica:

Las políticas públicas, en tanto acciones públicas producidas en sociedades democráticas, son una forma privilegiada de expresión de la decisión colectiva a partir de la articulación selectiva de una multiplicidad de intereses y preferencias valorativas, y debiéramos preocuparnos más por indagar los modos reales de su producción más allá de las referencias generales tanto al trabajo conjunto de las administraciones públicas y los expertos en variadas disciplinas científicas como a la participación que persigue la “sociedad civil” en la construcción de su propio destino.<sup>89</sup>

Entender a las políticas públicas como decisiones racionales fundamentales de interés general y analizar el procedimiento a través del cual se formulan es importante porque son compromisos reales que permiten la ejecución de acciones consensuadas con visión de largo plazo. En ese sentido, las políticas públicas se constituyen como

(...) un puente entre un problema público concreto que se asume en la agenda pública –y que condensa ciertas circunstancias- y la determinación de la acción probable para resolverlo, en una dirección de resultados que espera la

---

<sup>88</sup> Luis Aguilar Villanueva; *op. cit.*, p.99.

<sup>89</sup> Miguel González Madrid, “Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del acto y el determinismo contextual”, en José María Martinelli, *op.cit.*, pp. 21 – 22.



colectividad (un grupo, un sector de una población, una comunidad en un territorio específico, una organización o una red de organizaciones, etcétera.)<sup>90</sup>

Esto es así debido a que el deseo de actuar racionalmente es motivado por la necesidad de adelantarse a la indeterminación que plantea el futuro, con base en medios visibles, es decir, estableciendo un mínimo de condiciones que hagan consistente la posibilidad de que los resultados producidos se encuentren en el rango de las expectativas originales. De esta manera, las políticas públicas pretenden disminuir de forma racional y en la medida de lo posible, el umbral de incertidumbre con la finalidad de enfrentar la menor cantidad de obstáculos y riesgos, en tanto se conoce la dirección en la que progresa la realidad social.

La generación de políticas públicas comúnmente recae en el gobierno, pero en sociedades con un desarrollo democrático elevado, existen distintos sectores sociales que participan en la elaboración de dichas políticas porque los niveles de cooperación, confianza y disposición son altos. Esto provoca que la sociedad se vuelva responsable y protagonista de las tareas orientadas a dar solución a sus necesidades, mientras que la autoridad asume un carácter abierto y accesible a las constelaciones de intereses, demandas sociales, opiniones y presiones, con la finalidad de construir acuerdos que beneficien a todos. Así, como explica José María Martinelli, las políticas públicas se asumen como una construcción social toda vez que

en la medida que las demandas sociales se asumen como derechos, existe la posibilidad de incidir en la definición de las políticas públicas, (porque) (...) la exigencia social presenta la faz de la confrontación, la contraparte ofrece la faz legitimante cuando el poder satisface el reclamo social: lo público como derecho social, lo público como legitimación de poder cuando dichos términos se articulan orgánicamente. (...) (De esta forma se plantearía a las políticas públicas) como una categoría social (que) demanda un nivel de participación más elevado, de mayor contenido político, que no se agote en la algazara ni en la pleitesía del poder; que la gente se reconozca portadora de derechos e igualmente responsable de las obligaciones contraídas. Si una categoría social se entiende como desprendimiento del poder, también puede verse como la incrustación de un espacio social en las estructuras del poder.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Miguel González Madrid, *op.cit.* en José María Martinelli, *op.cit.*, p. 29.

<sup>91</sup> José María Martinelli, "Lo público social", en José María Martinelli, *op.cit.*, pp. 93 y 103.

Aunque el proceso de planeación y ejecución de políticas pública implica toda una serie de tareas racionales como son la identificación de necesidades sociales, el establecimiento de prioridades, la definición de objetivos, el cálculo de medios y la decisión sobre posibles acciones que aporten soluciones a las problemáticas, particularmente en sociedades democráticas o que aspiran a serlo se requiere de algunos elementos que actúan como límites necesarios para un exceso de racionalidad:

1. Participación social, a manera de cooperación y confianza entre todos los actores sociales involucrados en el problema;
2. Reglas justas de asignación de recursos;
3. Compromisos éticos, en materia de responsabilidad de competencias y respeto a los derechos individuales y colectivos;
4. Calidad en los servicios y obras públicas.

Por otra parte, si bien es cierto que elegir una acción que dé solución a una necesidad específica constituye una decisión que orienta la dirección de la política pública, no asumir una acción particular como autoridad también representa una decisión igualmente importante en el proceso global de hacer algo que ayude a mantener la estructura del sistema político, y por supuesto, el poder. Al respecto, Miguel González Madrid explica que “sea (la política pública) una *decisión* o una *no-decisión*, es claro que (...) en el nivel de la autoridad pública (apunta) a garantizar la unidad de cohesión de reglas e instituciones y la capacidad de respuesta de éstas a cualquier conflicto.”<sup>92</sup>

Dado que el mundo de las políticas públicas es una producción constante de acciones diversas colectivas orientadas a enfrentar problemas públicos que exigen soluciones y, por tanto, cumplimiento de responsabilidades públicas, es necesario imprimir la mayor racionalidad posible a las decisiones, considerando la mayor cantidad de conocimientos e inventiva para crear soluciones viables; para lo cual se requiere el trabajo de un equipo multidisciplinario capaz no sólo de generar las respuestas

---

<sup>92</sup> Miguel González Madrid, *op.cit.*, en José María Martinelli, *op.cit.*, p. 33.

adecuadas, sino también de hacer las negociaciones políticas pertinentes. De esta forma,

el estatuto de la decisión pública en el proceso de políticas públicas, cuya localización gráfica y evidente se encuentra enseguida de la definición de problemas y antes de la implementación de políticas, no se reduce, por tanto, a “un momento nada más” ni a un acto unidireccional y lineal. La ilusión de quedar atrapados en el presente revela el hecho de que con frecuencia retrocedemos hacia los problemas públicos y hacia las constelaciones de intereses y necesidades que los producen, con la finalidad de construir escenarios de probables realidades futuras, esto es, para tratar de calcular racionalmente un mejor rango de probabilidades a nuestras acciones, sobre la base de recursos y capacidades con las que contamos o podemos contar de manera efectiva. Pero el deseo de imponer nuestra voluntad revela que también somos personas de convicciones y de metas de largo alcance totalmente compatibles con una lógica de mejoramiento de las probabilidades de nuestras acciones. En este sentido, la *decisión pública* (en las políticas públicas), es decir, la decisión que concierne a esta colectividad –tanto si ésta amplía y mejora la calidad de su participación- es una cuestión de *descubrimiento – innovación / creación – invención / deconstrucción* permanente de la realidad.<sup>93</sup>

Aunque contar con gran imaginación y conocimientos para crear, ejecutar y evaluar una política pública son requisitos indispensables, también es necesario recordar que al analizarla se debe tomar en cuenta la tensión dialéctica que plantea la Política entre lo deseable y lo posible. Es justo en este punto en el que se interrelacionan la Política y las políticas públicas. La primera, tal y como se había establecido en el primer apartado, es el arte de hacer posible lo imposible, ya que ante un mundo con elementos tan diversos y complejos, actuar y pensar políticamente supone tener la inteligencia y la habilidad para conciliar intereses opuestos a través del consenso, saber elegir la mejor de entre una serie de opciones, determinar oportunamente las acciones a tomar en una situación difícil y también utilizar la fuerza cuando las circunstancias así lo requieran. Por otra parte, para formular y poner en marcha las políticas públicas que permitan generar consensos y elegir los criterios que orientarán las acciones que pueden resolver determinadas problemáticas sociales, se requiere hacer una investigación acerca de los límites que tiene la política en su elaboración y ejecución, así como sobre el esfuerzo que implicará implantarla, es decir, distinguir su rango de acción políticamente posible.

---

<sup>93</sup> *Apud.* Miguel González Madrid, *op.cit.* en José María Martinelli, *op.cit.*, p. 39.

Esto es así debido a que en el campo de las políticas públicas y de la Política en general, las decisiones\* están orientadas a generar acciones que fluctúen dentro de la dimensión de lo posible, ya que es la única manera de satisfacer, en la medida que se puede, las necesidades de la mayoría. Giandomenico Majone confirma esta afirmación cuando sugiere:

si el propósito del análisis no es el de saber cuál es la política correcta en un campo dado, sino el de asegurar que la política que se escoja y se ponga en práctica, será esencial la determinación de los límites dentro de los cuáles el gobernante puede ejercer un control efectivo.<sup>94</sup>

Es por esta razón que las políticas públicas requieren una orientación a largo plazo que constituya una articulación de intereses que promueva el interés general. Dicha orientación debe estar ligada a la idea de un proyecto de nación, que en palabras de Miguel González Madrid,

pone énfasis en el ordenamiento de intereses de largo plazo y es un inestable equilibrio de compromisos, se basa en una reformulación de la mediación y el liderazgo en el ámbito de crecientes conflictos de intereses y de fragilidad de las economías abiertas y globalizadas, porque “gobernar lo ingobernable” implica no sólo el desarrollo de soluciones técnicas a los problemas económicos y políticos. El resultado no sería precisamente una conciliación abstracta de intereses, sino el sacrificio de unos en el corto plazo y la prevalencia de otros en el largo plazo, sea por medio de negociaciones temáticas o bien de una disposición para el compromiso.<sup>95</sup>

Debido a la incertidumbre que existe en la formulación, ejecución y aún en la evaluación de las políticas públicas, estas últimas son ejercicios de exploración y aprendizaje constante, ya que el contexto es siempre cambiante, y aunque una aproximación a un problema específico puede ser adecuada en un momento, puede ser que en un futuro requiera de nuevas consideraciones. Sin embargo, así como no

---

\* Cabe hacer una aclaración pertinente entre la decisión pública y la política pública. Aunque la segunda engloba a la primera y requiere de ella para la elección de las acciones que habrán de llevarse a cabo, la política pública siempre incluye una ejecución o desencadenamiento, a través de ciertos incentivos, de un paquete estratégico de acciones relacionadas conciente y específicamente con una solución u objeto general.

<sup>94</sup> Giandomenico Majone, “Argumentos de factibilidad”, en Juan de Dios Pineda (comp.), *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, p. 168.

<sup>95</sup> Miguel González Madrid, *op.cit.* en José María Martinelli, *op.cit.* p. 48.

se debe suponer que las políticas públicas son siempre estáticas una vez que se formulan para seguir un objetivo general, tampoco debe suponerse que variarán por completo si logran cumplir todos los objetivos planteados, ya que tiende a seguir una dirección que permite dar forma al proyecto hegemónico durante un largo plazo.

Es de vital importancia que las políticas públicas sean públicas desde su concepción, diseño y beneficios que logren tras su implantación. Por otra parte, deben basarse en un proyecto de nación con visión de largo plazo y no utilizarse como respuestas paliativas y emergentes a las crisis. Una crítica importante a la manera incorrecta de formular y ejecutar políticas públicas es la que hace Arturo Arcos cuando dice:

no es extraño apreciar como nuestras políticas públicas toman a la legislación y al Plan Nacional de Desarrollo (proyecto que debe dar unidad a las propuestas de gobierno) como base formal y discursiva. Las líneas de congruencia comienzan a diluirse cuando surgen proyectos emergentes que valen en función del momento coyuntural y no por una visión integral de gobierno. Si deseáramos poner en aprietos a un alto funcionario público, basta preguntarle: ¿cuál es la política y la estrategia de gobierno de su sector o en cualesquiera de los temas de trascendencia de la vida nacional?, nos percatamos que la política se improvisa al momento en que se responde. No es falta de comunicación gubernamental –que se da–, es de compromiso con el proyecto de gobierno, de visión política, de falta de oficio de gobierno.<sup>96</sup>

Para corregir este tipo de problemas es necesario analizar a las políticas públicas desde varias vertientes. Así, se requiere elaborar estudios científicos sobre políticas, los cuales permiten entender las causas y las consecuencias que tiene la implantación de una política específica. Esta acción no sólo implicaría comprender la trascendencia económica, política y social de las decisiones gubernamentales, sino también tener un mayor conocimiento acerca de la sociedad en general.

Por otra parte, también se necesitan estudios de tipo técnico, los cuales son elaborados generalmente por empresas de consultoría con la finalidad de determinar las estrategias más adecuadas para lograr resolver las problemáticas sociales, y con ello, construir una política pública viable y con un nivel adecuado de costo–beneficio.

---

<sup>96</sup> Arturo Arcos, “Límite de las políticas públicas: formalidad tecnocrática, modelos importados y proyecto nacional”, en Juan de Dios Pineda, *op.cit.*, p. 78 y 79.

Esto permitirá que las políticas públicas que se generen en la actualidad sean netamente de interés general, respetando tanto el fondo como la forma del término. Ocurre que suele denominarse a las políticas públicas con otros nombres, tales como políticas gubernamentales o políticas de Estado. Esta última denominación que surgió durante el sexenio pasado, aún se encuentra muy en boga en nuestro país, pero no refleja en lo más mínimo el sentido original del término políticas públicas.

En primer lugar, las políticas no son un asunto que competa al Estado. Son ejecutadas por el gobierno, el cual es un órgano administrativo que tiene como función regular las actividades entre gobernantes y gobernados. El Estado\* no tiene la capacidad de elaborar ni ejecutar políticas.

En segundo lugar, se pretende que el término políticas de Estado haga referencia a una política pública de largo plazo. Esta afirmación es errónea, no sólo porque no existen políticas de Estado como ya se explicó en el párrafo anterior, sino también porque el hecho de especificar que se trata de una política pública de largo plazo revela la incomprensión que se tiene sobre el término. Una política pública es un lineamiento que especifica la dirección que deberán seguir la serie de acciones que pondrá en práctica un gobierno para resolver problemáticas de índole público, y por lo tanto debe ser lo más estable posible, lo cual ya implica tener una visión de largo plazo de la problemática, sus soluciones, el contexto y los cambios que pueda sufrir.

En tercer lugar, y de manera más grave, se pretende que el término política de Estado haga referencia al acto de suscribir acuerdos sobre asuntos de carácter nacional. Nada más lejos de la verdad, cuando vemos que en México el término es utilizado por ciertos grupos particulares quienes consideran que sus problemas, necesidades, ambiciones e intereses requieren toda la atención del gobierno, anteponiendo su bienestar particular al bien común. Luis F. Aguilar tiene razón cuando afirma:

---

\* Norberto Bobbio en su *Diccionario de Política* concibe al Estado como una forma de ordenamiento político surgida en Europa en el siglo XIII que se distingue por la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas. Implica el monopolio de la fuerza legítima, y se entiende también como la condición de un país en sus aspectos políticos y sociales, su constitución material, así como su ordenamiento en torno a la organización y distribución del poder.

(Los grupos particulares con poder en México consideran que hablar de políticas públicas) (...) es común y modesto. Se requiere de algo más corpulento, más terminante. Hay que radicalizarse discursivamente y afirmar que nuestro problema particular es problema de Estado, que mi problema es sin más el problema del Estado mexicano. (...) Política de Estado es una referencia grandilocuente para la promoción de una causa particular o para solicitar continuidad y congruencia en su atención.<sup>97</sup>

Comprender el verdadero sentido del término políticas públicas, y más aún, analizarlas, no es una tarea fácil. Thomas R. Dye describe la dificultad para trabajar en esta materia, cuando indica: "Policy analysis is one activity for which there can be no fixed program, for policy analysis is synonymous with creativity, which can be stimulated by theory and sharpened by practice, which can be learned, but not taught"<sup>98\*</sup>

El conocimiento, la imaginación y la experiencia son las herramientas que permitirán identificar problemas sociales, pues mediante su descripción será posible generar las políticas que permitan darles solución, y aún más, determinar si son adecuadas para las circunstancias específicas y orientadas al bien común.

Por otra parte, no será posible determinar cuál es la política más adecuada para un tópico de interés general si no se comprende desde el principio qué es una política pública y a qué tema hace referencia.

El caso de la comunicación como tema prioritario de la agenda nacional es un claro ejemplo de dicha problemática. ¿Cómo generar políticas públicas de comunicación si no es claro qué son y cuál es su campo de acción? En ese tenor, el siguiente apartado tendrá como objetivo esclarecer el concepto que da título a este ensayo, mostrando la necesidad de comprender a cabalidad no sólo el significado del término, sino también la importancia de generar políticas de carácter público para la materia.

---

<sup>97</sup> Luis. F. Aguilar, *op.cit.*

<sup>98</sup> Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, p. 9.

\* El análisis de políticas es una actividad para la cual no hay un programa establecido, porque el análisis de políticas es sinónimo de creatividad, la cual puede ser estimulada por la teoría y afinada por la práctica, aprendida pero nunca enseñada.

#### ***IV. Conceptualización del término políticas públicas de comunicación***

Las políticas públicas de comunicación son un tema muy recurrente en las discusiones sobre nuevas tecnologías, información, globalización, legislación de medios y otros asuntos relacionados con el ámbito comunicacional. Pero, tal parece que el término sólo se utiliza para relacionar los tópicos entre sí y porque es un concepto “de moda”, sin comprender a cabalidad a qué nos referimos cuándo hablamos de este tipo de políticas.

Sin embargo, para comprender el término, es importante tener clara la definición del mismo y, por ello, tal y cómo se ha venido haciendo en los apartados anteriores, este fragmento tendrá como objetivo fundamental definir qué son las políticas públicas de comunicación.

Para ello, se retomarán los conceptos de política, público y política pública que previamente se establecieron para los fines de este ensayo y se relacionarán con la concepción que de comunicación se manejará en el apartado. Asimismo, se abordará la interrelación entre Política y comunicación para explicar su importancia social. Todos los elementos antes mencionados permitirán exponer una definición sobre las políticas públicas de comunicación que sea funcional para los objetivos de este texto.

Adicionalmente, y para dar al lector una idea de la complejidad del tema, se desarrollará el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión por ser un ejemplo emblemático de la dificultad para establecer políticas públicas de comunicación en nuestro país. Asimismo, se expondrán algunas de las problemáticas más importantes y urgentes (no por ello las únicas) que deben abordar dichas políticas públicas, y se reflexionará sobre las múltiples consideraciones que se deben tener en mente al formularlas.



El término comunicación tiene su origen en el vocablo latino *communicare*, mismo que puede traducirse como “poner en común o compartir”. Dicha concepción considera que “poner algo en común” es el objetivo final de la comunicación. Esta definición no es certera porque no clarifica la esencia del término.

Así como esta definición sobre la comunicación es escueta, existen otras afirmaciones relacionadas con dicha palabra que son muy utilizadas, pero que tampoco permiten comprender el concepto. Una aseveración de este tipo es “sin retroalimentación, no hay comunicación”. Al respecto, conviene aclarar que el hecho de que un emisor envíe un mensaje a un receptor, no es garantía de que habrá una respuesta. Y eso no significa que en este acto no haya habido comunicación. Esto es así porque “(...) la comunicación (...) siempre está conectada con la comprensión, con la misma comprensión, por las dos partes, de ciertos enunciados definidos.”<sup>99</sup> Ciertamente si emisor y receptor comparten un código en común y el mensaje fue correctamente decodificado, es decir, comprendido, sí hubo comunicación. La decisión de responder al mensaje o retroalimentar al emisor es un elemento adicional a la comunicación porque no necesariamente todo acto comunicativo requiere una respuesta. Esto depende enteramente del receptor, quien decide hacerlo o no. De retroalimentar a su emisor, ya estaríamos hablando de un nuevo acto comunicativo.

Por otra parte, es común que se conciba a los medios de comunicación como el eje rector de la práctica comunicacional. Sobre este tema, es importante aclarar que aunque los medios forman parte importante del proceso comunicativo, no son lo sustancial del mismo. Tal y como señala Felipe López Veneroni, “un medio hace referencia, en concreto, a algo de lo que se carece, a un ente o nuómeno u objeto que uno fabrica o del cual uno se apropia para llevar a cabo una labor o subsanar una falta”.<sup>100</sup> De esta forma, los medios de comunicación, cualesquiera que estos sean, son objetos producidos por el hombre que le facilitan la expresión de un mensaje, pero nunca constituyen la expresión misma, porque esta sólo es posible a partir del propio ser humano. Y la expresión es la esencia de la comunicación.

Tomando como punto de partida este último comentario y teniendo en mente que hombre y comunicación son dos binomios inseparables, retomaremos la concepción de

---

<sup>99</sup> Adam Schaff, *Introducción a la Semántica*, p. 158.

<sup>100</sup> Felipe López Veneroni, “¿Hacia una epistemología de la comunicación?” en Fátima Fernández y Margarita Yépez (comp.) *Comunicación y teoría social*, p. 92.

Manuel Martín Serrano sobre comunicación, por ser la más cercana a la que sobre dicho término se maneja en este ensayo: “la comunicación (...) es una forma de comportamiento que se sirve de actos expresivos (...) o si se quiere, un procedimiento, entre otros posibles, para lograr algo, cuando el tiene que alcanzarse en el marco de un sistema de interacción.”<sup>101</sup> Asimismo, se considera también la visión de Adam Schaff sobre la comunicación, pues complementa adecuadamente a la definición antes presentada: “la comunicación consiste en que la persona que produce los signos (...) y la persona que los (...) (recibe), lo entiende del mismo modo, es decir, (ambos) les dan los mismos significados”.<sup>102</sup>

Estas dos concepciones son especialmente certeras y complementarias porque rescatan a la expresión y a la comprensión como esencias de la comunicación, y describen a esta última como un proceso intencional para obtener algo (mismo que incluye un código) y que durante el mismo genera una relación. De esta manera, podemos decir que siempre que nos comunicamos hay un motivo para hacerlo porque deseamos obtener un resultado específico y que al momento de transmitir un mensaje establecemos una relación con el receptor, en la cual buscamos que comprenda dicho mensaje a través de la decodificación de un código que tenemos en común.

Por otra parte, la capacidad del hombre para establecer relaciones con sus semejantes a través de la comunicación es lo que posibilita la vida social, y con ello, el ejercicio de la Política, tal y como lo explica Jean Marie Cotteret:

(...) todo gobernante busca la aceptación de sus decisiones y cada gobernado trata de formular y hacer admitir sus necesidades. El acuerdo entre los dos términos no puede realizarse más que por la comunicación, es decir, el intercambio. Pero precisamente el intercambio no puede efectuarse de otro modo que si los participantes en él actúan dentro del cuadro de un código común, que no es otra cosa que un acuerdo acerca de un conjunto de valores comunes, los cuales permiten a los participantes jugar el juego, para coexistir, y en una hipótesis mejor, vivir juntos. La comunicación es así un poner en común, en el sentido etimológico del término, los valores que permiten a los diferentes actores entenderse en el seno de la sociedad política.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Manuel Martín Serrano, *Teoría de la comunicación*, p. 45.

<sup>102</sup> Adam Schaff, *op.cit.*, p. 159.

<sup>103</sup> Jean Marie Cotteret, *La comunicación política. Gobernantes y gobernados*, p. 4.

La comunicación es esencial para la organización de la sociedad porque es la herramienta para establecer las decisiones políticas fundamentales\* además de que permite legitimar el poder, haciendo que las medidas que toma el gobierno sean entendidas, consensuadas y asumidas. O dicho en palabras de Karl Deutsch:

el hecho fundamental de la Política es (que es) inseparable de la sociedad humana (y de la comunicación), si por Política entendemos la arena más amplia de interacción en la que se esclarecen los objetivos, se describen los grados de consecución, se analizan los factores de condicionamiento, se proyectan los desarrollos futuros y se inventan y valoran las alternativas normativas.<sup>104</sup>

La Política, desde esta perspectiva, puede producirse y mantenerse gracias a la comunicación por cuanto da visibilidad y credibilidad a los acuerdos y decisiones obtenidas de ella ante la sociedad. Y si entendemos a la Política como una actividad orientada a buscar el bien común, podemos afirmar también que la tarea del gobierno será, a través de la comunicación y la Política, conocer los problemas y demandas de la sociedad, ejecutar los mecanismos de control y/o solución para tales problemáticas, hacer de conocimiento público los mandatos, leyes y principios bajo los cuales debe regirse la sociedad, pero sobretodo, mantener abiertas las vías a través de las cuales la ciudadanía pueda expresar sus necesidades y opiniones en torno a los asuntos de interés general para la sociedad, y con ello, también participar en la Política.

Este último punto sobre la ciudadanía es especialmente importante en cuanto a Política y Comunicación en la actualidad. Al respecto, conviene retomar la acertada descripción que hace María de la Luz Casas sobre las dimensiones de la ciudadanía cuando menciona:

(...) ser ciudadano implica tener una participación activa en el ámbito de lo político. Ser ciudadano en el ámbito de lo social implica comprometerse con las necesidades básicas de toda la comunidad a la que se pertenece, así como con sus causas más nobles. Ser ciudadano en lo económico implica poder elegir y

---

\* Carl Schmitt en su libro *Teoría de la Constitución* considera que las decisiones políticas fundamentales son todas aquellas normas y valores consensuados por el pueblo y que le sirven de fundamento para expresar su ser, modo de ser y querer ser, también llamada soberanía popular. Recordemos también que para Jean Jacques Rousseau, la soberanía es la aplicación de la voluntad general al Estado, misma que por convención popular permite legitimar las decisiones políticas fundamentales en el entendido de que garantizan el bien común. Estas últimas se encuentran expresadas en la Constitución Política nacional.

<sup>104</sup> Apud. Javier del Rey Morató, *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información y comunicación política*, p. 169.

acceder a los bienes y servicios a los que se tiene derecho, y ser ciudadano, en lo cultural, significa poder aportar a la sociedad a través de las expresiones libres y autónomas del arte y de los valores.<sup>105</sup>

Los ciudadanos hoy en día deben verse como individuos integrales que buscan participar activamente en la sociedad, tanto en el ámbito político, como en el social, el económico y el cultural. En ese sentido, la comunicación es un instrumento indispensable para la participación en todos estos rubros porque permite compartir información de manera oportuna y completa entre los distintos grupos sociales y el gobierno, haciendo transparentes y accesibles todas aquellas cuestiones que son de interés público, lo cual ayuda en la construcción de consensos en torno a tales temas y contribuye al desarrollo democrático de la sociedad.

Los medios de comunicación son los canales a través de los cuales la sociedad puede informarse y participar en los asuntos de interés general, así como establecer una relación comunicativa con el gobierno. Esto es así porque, como menciona Paul Slomianski, “los medios no dicen al público qué pensar, (pero sí) son extremadamente eficientes en decirle sobre qué pensar”.<sup>106</sup> Tomando en consideración que los medios funcionan como una ventana a la realidad porque la reflejan y que la población no es un receptor pasivo, es posible afirmar que entre mayor acceso pueda tener la ciudadanía a los distintos medios y las nuevas tecnologías para informarse y entre más plurales sean los contenidos de los medios, más sólida será la consolidación de una sociedad crítica y participativa.

Todo lo anterior sólo es posible a través de la comunicación en sus distintas formas y recursos técnicos, por lo que es importante definir la orientación de este proceso a nivel gubernamental mediante las políticas públicas pertinentes y, con ello, generar los planes y programas que permitan la circulación del flujo informativo desde el gobierno a la población y viceversa, aunado a la información de carácter privado que tiene fines publicitarios o de entretenimiento.

Por otra parte, el auge de la tecnología, la multiplicación de los sistemas de datos y documentación que permiten almacenar y facilitar información a petición de los

---

<sup>105</sup> María de la Luz Casas, *Políticas públicas de comunicación en América del Norte*, p. 139.

<sup>106</sup> Paul Slomianski, “Comunicación, medios y políticas públicas” en *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, p. 193.

usuarios, la interactividad que ofrecen medios de comunicación como internet, además del acceso a contenidos diversos que propician medios tradicionales como la radio, la televisión o la prensa; también ha generado la necesidad de establecer un marco que oriente la utilización ordenada y responsable de tales medios.

### *¿Qué son las políticas públicas de comunicación?*

Además de la importancia sustancial que tiene la comunicación para la Política y la participación ciudadana, es pertinente subrayar que el desarrollo de las telecomunicaciones\* ha propiciado una comunicación más libre e inmediata en las sociedades modernas; no obstante, también ha complicado la definición de las políticas públicas de comunicación al respecto, pues hay numerosos países donde la falta de acceso a la información y la disparidad genera problemas de equidad y carencia de contenidos que presenten adecuadamente la realidad.

El problema de la formulación e implantación de tales políticas resulta complejo. Es por ello que, antes de entrar en consideraciones sobre las problemáticas que deben abordar y los puntos medulares que deben contemplar para su formulación, resulta conveniente preguntarse, ¿qué es una política pública de comunicación? Es indispensable tener claridad en la definición para posteriormente desarrollar los elementos que permitan poner en práctica dicha política. Para ello, es necesario rescatar algunos de los conceptos que se habían establecido en apartados anteriores.

Una **política** es un lineamiento, criterio o directriz orientado a guiar decisiones, conductas y acciones, siendo elegido de entre otras opciones a partir de la viabilidad que representen como soluciones para una problemática específica.

---

\* Es un error separar el concepto telecomunicaciones del de nuevas tecnologías, ya que las segundas están contenidas dentro de las primeras. En general, las telecomunicaciones pueden definirse como toda emisión, transmisión y recepción de información (voz, datos, televisión, servicios de cómputo, etcétera) realizada a través de redes de comunicación alámbricas, radioelectricidad, medios ópticos, sistemas electromagnéticos o microondas. De esta manera, cubre todas las formas de comunicación a distancia, incluyendo radio, telegrafía, televisión, telefonía, transmisión de datos e interconexión de ordenadores a nivel de enlace. La confusión que se genera al referirse a nuevas tecnologías de la información (TIC's) y telecomunicaciones como dos campos completamente distintos, proviene de sólo considerar los medios específicos del sector que están teniendo mayor auge en cuanto a desarrollo de tecnología como son los sistemas informáticos, los teléfonos celulares, los periódicos digitales, etc., como los únicos medios de comunicación novedosos en cuanto a tecnología que deben ser contemplados en la discusión en materia de políticas públicas de comunicación. Sin embargo, todas las TIC'S antes mencionadas pertenecen al ámbito de las telecomunicaciones, y en ese tenor, el rubro completo debe ser considerado dentro de las políticas públicas antes mencionadas.

Lo **público** es aquello que es de interés general para una colectividad y que, por lo tanto, orienta acciones racionales encaminadas a beneficiar a los grupos o sectores que la componen, buscando satisfacer las demandas de los miembros de manera equitativa.

Una **política pública** es un criterio que especifica la dirección que deberán seguir la serie de acciones que pondrá en práctica un gobierno para resolver problemáticas de índole público.

En ese tenor, partiendo de la base de que los recursos empleados para intercomunicar a una nación al interior y al exterior de la misma son un asunto de interés público y que, en general, la comunicación es en sí misma una actividad social, una **política pública de comunicación** debe entenderse como un lineamiento que permite orientar las acciones que llevará a cabo el gobierno respecto a la problemática de interés público en materia comunicacional. Las políticas públicas de comunicación pueden incluir lineamientos mediante los cuales se garantice la existencia de infraestructura adecuada de medios tradicionales y telecomunicaciones, así como el establecimiento de las directrices que permitan a la población hacer uso de los medios y la información obtenida a partir de los mismos, para con ello, satisfacer sus necesidades de información, educación y entretenimiento, ejercer su derecho a la libre expresión y facilitar su participación en la toma de decisiones políticas que afecten el interés público.

Ya establecida la definición de políticas públicas de comunicación, es importante recalcar que su contenido es amplio pues, como se ha visto en párrafos anteriores, no engloban únicamente a las telecomunicaciones o limitan su orientación a promover el acceso a la información. Tal y como señala Ricardo Viscardi,

las meras políticas públicas de información –aun rotuladas «políticas de comunicación»- terminan por adoptar bajo forma consecuente, el criterio ilustrado y enciclopedista de la comunicación: comunicar es informar. De ahí una alternativa de cesura: la comunicación la hace el Estado o la hace el Mercado y la consiguiente alternativa institucional: estatizar o privatizar.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Ricardo Viscardi, “La discusión pública de la comunicación en el Uruguay” en *Arje, Revista Electrónica de Cultura y Ciencias Sociales*. El recurso se encuentra disponible en el sitio [http://arje.atspace.org/Archivo/septiembre/comunicación\\_viscardi.html](http://arje.atspace.org/Archivo/septiembre/comunicación_viscardi.html)

Ciertamente comunicar no es sólo informar. Tal y como se señalaba al inicio de este apartado, una manera sencilla de comprender qué es comunicar es entender el término como una función expresiva que permite establecer una relación entre un emisor y un receptor que comparten un código común, y a través de la cual se genera un proceso de transmisión intencional de un mensaje con el objetivo de obtener algo, así como un proceso de decodificación que ayuda a la comprensión de tal mensaje. Y para ello se requiere no sólo emitir un mensaje, sino contar con los medios y las herramientas adecuadas para transmitir el mensaje y hacerlo comprensible. En ese sentido, una política pública de comunicación debe considerar la regulación de los medios tradicionales y de las nuevas tecnologías, pero también debe orientarse a promover el acceso a los contenidos, así como el aprendizaje de la utilización de los medios y la información; todo ello en aras de garantizar la infraestructura en medios y telecomunicaciones, así como el ejercicio de los derechos a la información y la expresión que la sociedad actualmente requiere para participar en los asuntos de interés general.

*Factores imprescindibles: problemáticas a considerar en las políticas públicas de comunicación en México*

El papel del gobierno es paradigmático en la organización y desarrollo de medios de comunicación como cine, radio, televisión o prensa, así como en el caso de las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías de la información. Es un actor determinante en la configuración de reglamentaciones y restricciones para cada uno de los mercados que se generan con estos medios, pero también para garantizar los derechos que en materia de información y comunicación plantean.

En la actualidad, las fuerzas del mercado determinan y extienden los valores generales del comercio en el impulso y en la organización tanto de los medios de comunicación tradicionales como en el desarrollo de las nuevas tecnologías de información, colocando a menudo al gobierno en una posición incierta y debilitada frente a los nuevos retos que supone este entorno tecnológico, económico y social. Marcial Murciano hace un diagnóstico de esta lucha de poderes cuando señala:

Es ésta una situación contradictoria, en la que la pérdida del monopolio del Estado a la hora de definir los nuevos valores convive con las demandas que reclaman su centralidad. Por ejemplo, sabemos que el Estado, a través de las competencias constitucionales detentadas y por medio de las reglamentaciones

específicas existentes, es prácticamente la única institución que puede garantizar el ejercicio de las libertades públicas en la información y la comunicación, en el avance del pluralismo informativo y en el fomento de los derechos culturales de los ciudadanos, considerados todos ellos como elementos constitutivos fundamentales del interés general de una democracia avanzada. Sin embargo, hemos sido testigos de cómo numerosas iniciativas propuestas para impulsar estos derechos han sido bloqueadas o contestadas desde amplios sectores de la industria o del comercio y percibidos en términos de la opinión pública como un abuso de atribuciones competenciales por parte del Estado, en contra de los legítimos intereses del mercado, la libre competencia y el progreso material y social.<sup>108</sup>

Esta tensión entre los sectores público y privado, representados por el gobierno y la industria, hace que el interés general se convierta en un concepto ambiguo y ponen de manifiesto las dificultades que existen en nuestra sociedad para definir políticas consensuadas que permitan desarrollar objetivos, leyes, reglamentos, planes y programas que realmente velen por el bienestar de la sociedad en su conjunto y no sólo de algunos sectores.

El caso específico de las políticas públicas de comunicación es especialmente abundante en cuanto a ejemplos que no responden precisamente a las necesidades que en materia de comunicación e información tiene el país, ya que los lineamientos de dichas políticas se han orientado a promover el desarrollo de los medios mediante leyes y reglamentaciones sectoriales que tienden a beneficiar a algunos propietarios de los mismos, sin propiciar una competencia equitativa y con ello, afectando los contenidos transmitidos a través de los mismos.

Por otra parte, el hecho de que algunos consorcios mediáticos concentren la mayor parte de la propiedad y los contenidos de los medios ha provocado un sesgo importante en materia informativa. La realidad se transmite desde una visión muy específica y no refleja la gran variedad de problemáticas que enfrentan los distintos sectores sociales ni las diversas perspectivas que pueden haber sobre un problema específico. La participación de tales segmentos de la población en los medios de comunicación se ve muy limitada. Para cambiar esta situación se requiere del esfuerzo

---

<sup>108</sup> Marcial Murciano, "Las políticas de comunicación y la construcción del Estado democrático" en *Sala de Prensa, Revista en línea para Profesionales de la Comunicación Iberoamericanos*. Recurso disponible en <http://www.saladeprensa.org/art670.htm>



conjunto de las autoridades y la sociedad civil organizada. Tal y como señala Gustavo Gómez:

Esta tarea no puede ser tomada solamente desde el gobierno, y menos aún tomando en cuenta que los temas de la comunicación no parecen ser aún cuestiones importantes en la agenda pública. Hay debates sobre las nuevas tecnologías de la información, pero falta una articulación de la sociedad civil para apoderarse de los medios de comunicación, exigiendo su derecho a la información, y con ello, incidir en las políticas públicas.<sup>109</sup>

En ese sentido, las políticas públicas necesitan ser elaboradas con la más amplia participación ciudadana y de todos los actores involucrados (gobierno, sociedad civil, periodistas, empresarios, investigadores, etcétera) y definidas con una lógica de diseño integral y consistencia técnica.

¿Cuál es la lógica que siguen en la actualidad las políticas públicas de comunicación en México? Como se ha indicado en apartados anteriores, se puede detectar cuáles son los lineamientos o directrices que establece una política a partir del análisis de los ejes rectores o principios básicos que rigen una ley, un código o un reglamento. Retomar las opiniones y las acciones de los defensores y los oponentes de una determinada postura o conducta también es una manera de esclarecer las políticas.

En el caso de las políticas públicas de comunicación nacionales, conviene señalar que los temas relacionados con la comunicación se mencionan desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro país, los artículos 6º y 7º constitucionales garantizan, respectivamente, los derechos a la libertad de expresión e información. Estos artículos y las reglamentaciones que suponen siempre han sido objeto de gran controversia. Juan Enrique Huerta hace una atinada ejemplificación de algunas reglamentaciones derivadas de tales artículos cuando menciona:

La Ley de Imprenta es anterior a la Constitución y, mientras que la Corte ha establecido que es vigente a falta de una que la remplace, no existe institución que la administre y regule. La Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960 y aunque establece los límites legales para la libertad de expresión, los sujeta al respeto a la moral, la paz pública y los derechos de terceros. Su inoperancia ha

---

<sup>109</sup> Gustavo Gómez, *Políticas públicas de comunicación: el ausente imprescindible*, p. 11.

generado zonas de impunidad y un vacío jurídico en temas vitales como el establecimiento de concesiones y permisos, el derecho de réplica y, nuevamente, las responsabilidades de supervisión y sanción respecto a la no observancia de la ley.<sup>110</sup>

Respondiendo a la pregunta planteada en párrafos anteriores, pareciera ser que las Leyes antes mencionadas responden a una política que privilegia el interés privado sobre el público, toda vez que hay importantes vacíos jurídicos, sobre todo, en materia de instituciones que vigilen su cumplimiento y hagan transparente la entrega de concesiones y permisos.

La Ley Federal de Radio y Televisión es, sin duda, uno de los elementos jurídicos en torno a la comunicación que más controversia ha provocado. Si bien, como señala Juan Enrique Huerta, dicha Ley presenta importantes deficiencias, sí ha habido intentos por reformarla. Debido a la trascendencia de esta Ley como tema de discusión en materia de comunicación, es importante hacer un recuento de los eventos recientes que han ocurrido en torno a ella, lo cual permitirá establecer un panorama sobre la situación de la reglamentación de la comunicación en nuestro país. Este diagnóstico servirá como antecedente para exponer, más adelante, las problemáticas que a nuestro juicio deben incluir las políticas públicas de comunicación nacionales.

Después de 37 años sin que hubiera reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, en 1997 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) inició los trabajos destinados a presentar una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social reglamentaria a los artículos 6º y 7º de la Constitución, misma que derogaría la Ley Federal de Imprenta y modificaría la Ley Federal de Radio y Televisión. Esta iniciativa se había construido a partir de las ideas recogidas de diversas consultas, entre ellas, la de 1980, convocada por el Poder Legislativo; la de 1983, propuesta por el presidente Miguel de la Madrid, a través del Foro Popular sobre Comunicación Social; y la de 1995, cuando la LVII Legislatura creó la Comisión Especial de Comunicación Social, que derivó en la iniciativa de 1997. Aunque no se discutió dicho proyecto en la Cámara de Senadores ni en la de Diputados, sí fue duramente criticado por los industriales al considerársele un intento del gobierno por censurarlos y controlarlos mediante la ley, ya

---

<sup>110</sup> Juan Enrique Huerta, "Políticas públicas en la industria televisiva mexicana: un análisis desde la perspectiva de género" en *Revista Global Media Journal*. Recurso disponible en <http://gmje.mty.itesm.mx/huerta.html>

que consideraban que no se les había consultado como sector durante la elaboración de la iniciativa.

A pesar de todo, durante la siguiente legislatura sí se tomó en cuenta esta situación, razón por la cual se llevaron a cabo trabajos de consulta a especialistas y se organizaron foros para la discusión y propuesta de lo que debería incluir la nueva Ley. En 2001, la Secretaría de Gobernación convocó a establecer una Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos de Comunicación, misma que fue presidida por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel. En los trabajos de dicha Mesa participaron más de 60 organizaciones ciudadanas, el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), los partidos políticos, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), la Comisión de Comunicaciones del Senado de la República, académicos y profesionales de los medios de comunicación, así como la Secretaría de Gobernación.

Durante los más de 17 meses que duró la discusión en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos de Comunicación, se escucharon propuestas de diversos sectores de la academia, profesionales, industriales, sociedad civil, al igual que de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Algunos de los acuerdos más importantes que se obtuvieron de estas reuniones fueron aumentar la competencia y la diversidad del sistema televisivo mexicano, estableciendo límites para que una sola empresa no pudiera tener más del 25 por ciento del total del mercado en cada ciudad particular o región del país; cesar la discrecionalidad con que se otorgan las concesiones o permisos; así como acabar con los vacíos legales en materia de propiedad y nacionalidad para dar cumplimiento al principio que afirma que la propiedad de los medios electrónicos debe ser 100 por ciento nacional.

Aunque la discusión había logrado consensos y se preparaban los trabajos de redacción de la nueva Ley, el 10 de octubre de 2002, durante la celebración de la XLIV Semana Nacional de Radio y Televisión de la CIRT, el presidente en turno de la Cámara, Bernardo Gómez, anunció la promulgación de un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión que derogaba el 12.5 por ciento del tiempo de programación de los medios electrónicos, el cual correspondía a un impuesto que pagaban los industriales de los medios a la Nación por el usufructo del espectro aéreo.

Dicho reglamento se publicó como Decreto en una edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* de aquel 10 de octubre, lo cual provocó malestar entre los sectores que participaron en la Mesa de Diálogo, quienes concluyeron que el Ejecutivo no respetaría los consensos logrados durante los trabajos, pues si se promulgó un nuevo reglamento sin consultar a los participantes, tanto más se antepondrían los intereses privados a los públicos durante la elaboración y aplicación de una eventual Ley.

Ante esta situación, los sectores inconformes firmaron una Propuesta Ciudadana para Reformar a la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual planteaba como eje rector de la nueva regulación, la Ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión\*, mediante la creación de la figura del *ombudsman*\*\* . De acuerdo con este documento, al garantizar la autonomía de este organismo, se podría dar seguridad jurídica a los concesionarios, independencia efectiva al Ejecutivo y certeza a los ciudadanos, particularmente en materia de transparencia e imparcialidad con el cumplimiento de la Ley y en el otorgamiento de concesiones y permisos.

La propuesta se entregó a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado con el objetivo de que fuera estudiada al mismo tiempo por las Cámaras de Senadores y Diputados. Sin embargo, las negociaciones al interior de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes y Reforma del Estado se rompieron, lo que impidió que se firmara el acuerdo que autorizaba el análisis de la propuesta antes mencionada.

En diciembre de 2002, los senadores Javier Corral, del Partido Acción Nacional (PAN), y Raymundo Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentaron esta propuesta como Decreto de Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión. Desafortunadamente, desde entonces y hasta principios de 2006 no se generó ningún consenso entre los legisladores interesados en la reforma a la Ley.

---

\* Se pretendía que este Consejo se configurara como la instancia decisoria del otorgamiento de concesiones en materia de radio y televisión; además de vigilar y defender el derecho a la información y de expresión tanto de los receptores como de los propios medios de comunicación y de los profesionales de los mismos.

\*\* La palabra *ombudsman* es de origen sueco y significa representante del ciudadano. Es una persona que investiga los reclamos y hace de mediador en las conciliaciones entre partes. En el caso de los medios de comunicación, el *ombudsman* tiene como funciones estudiar las quejas y procurar la rectificación y el trato justo y equitativo en materia de contenidos informativos, propaganda política y publicidad.

En marzo de 2006 La Ley Federal de Radio y Televisión, junto con la Ley Federal de Telecomunicaciones volvieron a ser objeto de controversia, luego de ser aprobadas en un lapso de siete minutos, sin lectura previa y por “unanimidad”, en el pleno de la Cámara de Diputados y posteriormente en la Cámara de Senadores. Las modificaciones fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, mismas que desde entonces fueron denominadas como “Ley Televisa”, ya que sus detractores consideraban que pugnaban por la desregulación del espectro digital en favor del duopolio mediático mexicano formado por Grupo Televisa y TV Azteca.

Por esta razón, algunos senadores que fueron miembros de la LIX Legislatura promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad, argumentado que la llamada “Ley Televisa” inhibía la competencia y fomentaba el poder del duopolio televisivo mencionado anteriormente.

La discusión en torno a este tema ha continuado y para febrero de 2008 la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión forma parte de la agenda legislativa de las tres principales fuerzas políticas en el Senado, toda vez que ya se han escuchado en sesiones públicas a concesionarios, autoridades, representantes de radios indígenas y de medios públicos, académicos y analistas; además de que se cuenta con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar la llamada “Ley Televisa”. Se tiene el propósito de redactar el proyecto de legislación durante los próximos tres meses, que se presume servirá para frenar los monopolios, establecer un nuevo régimen de concesiones, fortalecer a la radio y la televisión públicas, permitir que los indígenas operen sus propias estaciones y crear un órgano regulador realmente autónomo.

Por otra parte, durante los próximos tres meses el Senado discutirá otra reforma muy relacionada con el tema de los medios de comunicación: la Ley sobre derecho de réplica, la cual se desprende de la reforma constitucional electoral y que seguramente confrontará nuevamente al Congreso con las televisoras.

El panorama descrito muestra cómo, a pesar de que existe interés por parte de distintos sectores sociales por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión de manera que reglamente adecuadamente los espectros y contenidos de estos dos medios de comunicación, las discusiones en dicha materia no logran crear acuerdos que cuenten con el apoyo público, toda vez que continúan los dimes y diretes por los privilegios que

se le otorgan al sector industrial que tiene mayor control sobre la propiedad de los medios de comunicación.

Si esto es así con la radio y la televisión, todo parecería indicar que las políticas que seguirían las reglamentaciones para otros medios como el cine, la prensa y las telecomunicaciones siguen y seguirán un camino similar. Por otra parte, el hecho de que las políticas públicas de comunicación sean implícitas, debido a la inexistencia de un documento que las clarifique, dificulta aún más la labor de generar o reformar, en favor del interés público, leyes, reglamentos, planes o programas que tengan relación con los temas comunicacionales.

Así, nos enfrentamos a un sistema de comunicación en el cual la sociedad civil cuenta con limitadas oportunidades para poseer medios propios, y aún más para participar libremente en los canales de comunicación establecidos, todo ello debido a una legislación y a unas políticas públicas de comunicación poco claras, incompletas y que sólo benefician a los concesionarios de los medios más poderosos, mismos que privilegian la visión mercantil de la comunicación; esto es, considerando a la información como una mercancía y no como un bien público. Como resultado, es muy difícil la obtención de información objetiva y veraz sobre las propuestas y/o demandas de los distintos sectores de la vasta sociedad civil mexicana.

Es por ello que resulta urgente establecer políticas públicas de comunicación en nuestro país, mismas que deben estar orientadas a brindar las directrices necesarias para normar adecuadamente el uso y acceso a los medios de comunicación. Y para generar tales políticas es fundamental tener claridad sobre las problemáticas que deben considerar. A continuación retomaremos algunas de los problemas que autores como la Comisión MacBride y María de la Luz Casas consideran prioritarios para el tema de las políticas públicas de comunicación, ya que sus visiones son muy cercanas a nuestra perspectiva sobre los tópicos que requieren atención urgente en esta materia. Asimismo, expondremos otras problemáticas que desde nuestro punto de vista también deben ser retomadas al formular este tipo de políticas.

El tema de las nuevas tecnologías y la importancia de la comunicación para el mundo fue planteado como asunto prioritario en 1980 por Sean MacBride y su Comisión a través del denominado *Informe MacBride*, mismo que fue aceptado por consenso en la Conferencia General de la UNESCO, en Belgrado. Dicho informe se

gestó durante una época en la cual existían fuertes tensiones entre países partidarios y detractores por intentar promover políticas públicas de comunicación. Estas posiciones se aglutinaron en relación a dos visiones antagónicas: el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) \* y el Libre Flujo de la Información (*free flow of information*)\*\*.

Dentro de las muchas problemáticas que planteó hace más de dos décadas el *Informe MacBride*, es importante destacar las siguientes, debido a que su relevancia continúa hasta la actualidad:

- *Unidireccionalidad de la comunicación*: este término hace referencia a la circulación de la información de manera vertical, es decir, en una sola dirección, de arriba a abajo. Esta concepción de la comunicación impide el acceso a la información, reprimiendo el disenso y la discrepancia con respecto a diversos asuntos de interés general. Este tipo de sistemas tiende a concentrar la comunicación mediante la formación de monopolios u oligopolios en materia de acopio, almacenamiento y difusión de la información. Para solucionar esta problemática, el Informe MacBride recomendó acelerar la participación creciente de un mayor número de personas en actividades de comunicación, con la finalidad de ingresar a la socialización del proceso de comunicación mediante la expansión de las corrientes de información pluridireccionales.
- *Trasnacionalización y alineación informativa*: este fenómeno ha afectado prácticamente a todo el sector de la comunicación, de forma que la producción, los servicios y los mercados periféricos son controlados mayoritariamente por los centros hegemónicos, en el sentido de que la industria está dominada por un número relativamente pequeño de empresas que engloban todos los aspectos de la producción y la distribución, mismas que pertenecen los principales países desarrollados. Este tipo de industrias ejercen una influencia notable sobre las

---

\* Los países que habían sufrido colonizaciones y querían romper lazos con los países occidentales pugnaban por el NOMIC (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación), mismo que les permitiría ejercer el derecho a desarrollar unas políticas de comunicación propias e intervenir para que contribuyesen al desarrollo de sus naciones. A su vez, pretendían que las políticas de comunicación ayudaran a definir su identidad cultural y nacional como nuevos actores mundiales.

\*\*Los países occidentales más desarrollados se regían por la doctrina del *free flow*, la cual proponía que no hubiera límites a la libre circulación internacional de información.

ideas y las opiniones de todas las sociedades, pues transmiten su visión específica de la realidad. En ese sentido, producen una alineación informativa. Cabe mencionar que aunque el desarrollo de las comunicaciones en los últimos años ha puesto información de todo tipo al alcance de millones de personas que antes vivían en comunidades aisladas; es indudable que tal apertura puede convertirse en una amenaza para la calidad de la cultura y de los valores que ésta encarna, debido a que las cosmovisiones extranjeras transmitidas por los grandes consorcios de medios pueden alejar al público de su propia cultura. Así, los estilos de vida, las costumbres, los hábitos, los gustos, las preferencias, las creencias y las opiniones tienden a deformarse en detrimento de la variedad y el individualismo. Al respecto, el Informe MacBride considera que a las empresas transnacionales les incumbe una responsabilidad especial en el mundo actual, ya que su posición dominante en materia de información hace de ellas un elemento de la estructura que determina el desarrollo de los modelos económicos y sociales; y la sociedad tiene derecho a insistir que asuman tal responsabilidad.

- *Democratización informativa*: la comunicación es un proceso necesario para promover la socialización de la información, ampliando la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público. Si las estructuras, las prácticas y la gestión de los medios de comunicación permiten un acceso amplio a la información, un intercambio libre de ideas, de datos y de experiencias entre interlocutores situados en un plano de igualdad, sin predominio alguno ni discriminaciones; se garantizarán las libertades de prensa, información, reunión y expresión, tanto a nivel individual como colectivo.

Ante estas problemáticas, el *Informe MacBride* señaló la necesidad de que los gobiernos y los órganos de poder instrumentaran las siguientes 6 políticas generales:

Primero, el establecimiento de un sistema de comunicación nacional como requisito para salvaguardar una cultura floreciente. Segundo, los medios de comunicación social deben quedar totalmente ensamblados en el sistema de comunicación, que a su vez, debe tener las características privativas del país y conciliar los medios tradicionales de comunicación y los modernos. Tercero, para garantizar la supervisión, el desarrollo y la eficacia de la pluralidad comunicativa, los medios tradicionales de información deben actuar de forma



imbricada con los modernos. Cuarta, se debe fortalecer la comunicación interpersonal horizontal para atenuar los excesos de la comunicación vertical. Quinta, se debe fomentar las culturas endógenas frente a la intrusión de culturas externas y modernas. Finalmente, sexta, es prioritario desarrollar, vía los canales de difusión, las lenguas nacionales que en muchos países han cedido su lugar a lenguas coloniales.<sup>111</sup>

En ese sentido, el reto actual en materia de comunicación versa en el hecho de que tanto los medios tradicionales de comunicación, como los nuevos medios necesitan regirse bajo mecanismos justos y adecuados que permitan a los ciudadanos recibir la información que requieren tanto para estar informados, educarse y/o entretenerse; todo ello favoreciendo la competencia equitativa en mercados cada vez más competidos, pues no se debe olvidar que la industria de los medios también es un negocio.

Además de las problemáticas abordadas por el *Informe MacBride*, conviene retomar una afirmación que realiza María de la Luz Casas cuando considera que las problemáticas que deben ser consideradas en las políticas públicas de comunicación

se encuentran delimitadas por una doble disyuntiva: por un lado la infraestructura y por el otro lado, los contenidos. Es decir, los Estados nacionales tienen la obligación de dotar a sus pueblos de la infraestructura de comunicación necesaria para mantener comunicado al país, para proveerlo de la infraestructura de interconexión e información que le permita desarrollarse en todos los órdenes; económico, político, social y cultural, pero por otro lado también tienen la responsabilidad de tomar una postura definida en torno a los contenidos que se transmitirán a través de dichos canales de comunicación: o bien asumen una postura de respeto a la libre expresión, o bien se preocupan por ponderar y en todo caso calcular y asignar directrices de política cultural y de comunicación respecto de los contenidos que se transmiten.<sup>112</sup>

Así, una política pública deberá tomar en cuenta los aspectos de infraestructura tecnológica y de contenidos para configurar la orientación nacional con respecto al tema comunicacional.

---

<sup>111</sup> Sean MacBride, *Un solo Mundo. Voces Múltiples. Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*, p. 281 - 288.

<sup>112</sup> María de la Luz Casas. "Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda", en *Global Media Journal*. Volumen 3, Número 5, Primavera 2006. Recurso disponible en <http://gmje.mty.itesm.mx/luz.htm>

Los aspectos de infraestructura y contenidos que debe considerar toda política pública de comunicación plantean problemas específicos. En el caso de la infraestructura hay al menos dos puntos a considerar:

1. *Acceso a la infraestructura*: la existencia de televisoras, radiodifusoras, computadoras, líneas telefónicas y todos aquellos medios relacionados con las telecomunicaciones es un aspecto esencial para garantizar los servicios básicos de comunicación a la población, así como la interrelación de las naciones.
2. *Propiedad de los medios*: el hecho de que los medios estén concentrados en manos de un número finito de agentes sociales y económicos con alta capacidad de incidencia política reduce considerablemente la posibilidad de una representación equitativa y justa de los contenidos, y con ello, limita la pluralidad de visiones sobre la realidad nacional e internacional, así como el acceso a contenidos educativos, culturales, de entretenimiento, etcétera.

Por otro lado, el tema de los contenidos implica tres problemas específicos a tomar en cuenta:

1. *Acceso a bienes y servicios culturales*: es un lugar común pensar que una vez montada la infraestructura de comunicaciones, el acceso a bienes y servicios vendrá por sí solo. Esto no es así porque no todos los ciudadanos tienen el mismo poder adquisitivo, lo cual produce un fenómeno de acceso diferenciado tanto a los bienes como a los servicios culturales. Por otra parte, la capacidad real para apropiarse y utilizar los contenidos, especialmente en el caso de las nuevas tecnologías de la información, también varía de persona a persona. En ese sentido, llevar a cabo una “alfabetización tecnológica” a fin de hacer viables y útiles esos recursos de comunicación para la ciudadanía es una necesidad prioritaria para todas las naciones.
2. *Diversidad y pluralismo en los contenidos*: si el control de los medios de comunicación se encuentra en manos de unos cuantos grupos, provocará que los contenidos sean tratados desde su muy particular punto de vista. En la medida en que exista apertura a la entrada de competidores en la industria

mediática, se propiciará la pluralidad de contenidos, y con ello, la ciudadanía tendrá acceso a diversas fuentes de información.

3. *Justa representación de las minorías*: los medios de comunicación pueden contribuir como factores esenciales para la defensa de las minorías, de los géneros y de las identidades culturales, al “hacerlas aparecer” ante el mundo. De esta manera, será posible propiciar la participación de la sociedad civil en la construcción de una política de comunicación específica para cada nación, que tome en cuenta la existencia de diferentes grupos y su representación social en los medios tanto a nivel nacional como internacional.

De la postura que se asuma en la articulación de los aspectos de infraestructura y contenidos, así como de las problemáticas que cada una plantea, dependerá la naturaleza y la dirección de las políticas públicas de comunicación asumidas por cada nación. En tal sentido una política pública de comunicación ideal debe permitir la construcción del interés público, promover la capacidad para armonizar éste con los intereses corporativos y potenciar las oportunidades para la participación ciudadana.

Además de los temas señalados por la Comisión MacBride y María de la Luz Casas como tópicos prioritarios a considerar para la formulación de las políticas públicas de comunicación, expondremos a continuación algunas otras problemáticas que a nuestro parecer resultan indispensables de ser tomadas en consideración para el diseño de tales políticas:

- a) *Pluralidad de medios*: se requiere un marco de libre competencia con reconocimiento y estímulo para una pluralidad de medios que asegure la diversidad cultural y el pleno ejercicio de los derechos a la información y a la comunicación, incluyendo la posibilidad de que la sociedad civil tenga directa participación en la gestión de los mismos. Dos acciones a tomar en consideración para garantizar la pluralidad de medios suponen suprimir la práctica de entrega de frecuencias y la eliminación de publicidad oficial que fomentan el clientelismo político.

- b) *Transparencia en la información:* El acceso a la información pública, con excepción de aquella declarada expresamente como reservada por razones de seguridad nacional, debe ser transparente y abierta.
- c) *Concentración y adjudicación de medios:* Es prioritario establecer una política que prohíba los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación. En ese sentido, debe legislarse para poner un tope al número de concesiones y de medios que pueda controlar una misma persona, empresa o grupo en el marco de la ley de antimonopolios. Este punto es especialmente relevante, ya que la monopolización\* en los medios es tan perjudicial para la libertad de expresión y el derecho a la información como la censura o control estatal de los medios. Ambos limitan la libre expresión de las ideas, así como la recepción de las mismas, ya que restringen la pluralidad y diversidad de contenidos, los cuales aseguran el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos.

Por otra parte, los medios deben ser usufructuados y controlados por ciudadanos y capitales nacionales. Si se permite el capital extranjero, debe hacerse bajo ciertas condiciones y con determinados topes, condicionado a la existencia de acuerdos regionales recíprocos con medidas de protección que consideren las diferencias de escala.

Todos los mecanismos de adjudicación deben ser claros y transparentes, garantizando igualdad de oportunidades para el acceso a las frecuencias radioeléctricas. Así, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones civiles, los profesionistas, las instituciones académicas y los empresarios no deberían tener absolutamente ningún obstáculo para poder obtener una concesión de radio o televisión, salvo el cumplimiento de los requisitos que marque ley, los cuales en ningún momento podrán ser discriminatorios, ni en lo económico, ni en lo ideológico, ni en lo político.

---

\* La monopolización de medios de comunicación no se refiere únicamente al control mayoritario de una sola empresa sobre las frecuencias radioeléctricas. Actualmente la fusión entre grandes empresas e inclusive, las alianzas entre los corporativos internacionales de medios de comunicación, constituyen los modernos monopolios.

- d) *Producción nacional y regional*: es importante promover la transmisión de contenidos culturales de producción nacional que ayuden a conservar el lenguaje, el modelo de vida y las tradiciones nacionales.
- e) *Derecho a la información y libertad de prensa*: Las políticas públicas de comunicación deben garantizar la libertad de prensa y expresión y el derecho de los ciudadanos a la información. De esta forma es posible propiciar la incorporación plena de los ciudadanos al ejercicio de sus responsabilidades políticas y sociales, como son por ejemplo, su participación activa en los procesos electorales o en las campañas de corte social.
- f) *Profesionalización*: La pluralidad y la transparencia en la información descansa en el respeto y la capacitación permanente de los profesionales de la información y en la promoción de la calidad de los medios y los servicios. Es necesario garantizar la autenticidad y objetividad de los mensajes, así como la proporción adecuada entre el tiempo o el espacio de la publicidad, el material informativo, educativo y los contenidos que fomentan el entretenimiento.

A manera de recapitulación sobre las propuestas antes desarrolladas en torno a las problemáticas que este ensayo considera como indispensables a ser tomadas en cuenta en la formulación de las políticas públicas de comunicación, se ofrece a continuación una clasificación temática de tales problemas por tipo de política:

#### *Políticas públicas concernientes al funcionamiento del sistema comunicacional*

1. Combatir la unidireccionalidad de la comunicación, promoviendo un sistema de comunicación en el que las corrientes informativas circulen de manera pluridireccional.
2. Generar los mecanismos adecuados para promover un equilibrio entre la información de origen nacional y extranjero, evitando la alineación informativa provocada por los grandes consorcios transnacionales.
3. Fomentar estructuras, prácticas y gestiones ante los medios que propicien la socialización de la información.

4. Garantizar a la población el acceso a la infraestructura relativa a medios tradicionales y telecomunicaciones.
5. Garantizar a la población el acceso a bienes y servicios culturales y propiciar su “alfabetización tecnológica” con la finalidad de que puedan apropiarse y hacer uso de los recursos e información que les ofrecen los distintos medios de comunicación.

*Políticas públicas relativas a la concesión de medios de comunicación:*

1. Evitar que la propiedad de los medios se monopolice.
2. Establecer los mecanismos adecuados para que la concentración y adjudicación de medios sea justa, equitativa y accesible, sin prejuicios económicos, ideológicos o políticos de ningún tipo.

*Políticas públicas relacionadas con el acceso a la información y la participación ciudadana*

1. Asegurar la transparencia y el acceso a la información.
2. Garantizar el cumplimiento del derecho a la información, así como de la libertad de prensa.
3. Fomentar que los ciudadanos y los diversos sectores sociales se informen y pueden participar en distintos espacios a través la existencia de una pluralidad en los medios, ya sea como canales de información o expresión.

*Políticas públicas orientadas a regular los contenidos*

1. Pugnar por la diversidad y pluralismo en los contenidos mediáticos.

2. Verificar que los contenidos incluyan una justa representación de las minorías, haciendo visible tanto a la población como al gobierno sus demandas, necesidades y opiniones.
3. Garantizar la producción nacional y regional de contenidos mediáticos, promoviendo la conservación y el desarrollo de la cultura nacional.
4. Apostar por la profesionalización tanto de los contenidos como de los comunicadores, con la finalidad de ofrecer información objetiva, veraz y oportuna, así como para establecer un equilibrio entre los contenidos informativos, educativos, de entretenimiento y publicitarios que se transmiten por los medios.

Sin duda alguna, abordar todas las problemáticas antes mencionadas requiere la participación activa de la ciudadanía y el gobierno en la formulación de las políticas públicas de comunicación pertinentes. Esta tarea, como se verá más adelante, no resulta nada sencilla, y menos aún tomando en cuenta el contexto de desigualdad económica y social existente. Es en este marco que se da la llamada “brecha digital” que todos dicen querer cerrar, en tanto existe una desigual distribución de las nuevas tecnologías de la información, así como de los medios tradicionales de comunicación, junto con un inequitativo acceso a ellos y a su información.

El acceso universal a la información, en el doble sentido de la posibilidad de los ciudadanos de ser receptores y productores de esta materia, es considerado mundialmente como un derecho humano fundamental. Las posibilidades de ejercerlo tienen directa relación con la fortaleza de un sistema democrático, y forman parte de los indicadores de progreso de los derechos humanos en nuestras sociedades.

El énfasis en las políticas requiere centrarse en facilitar y promover la capacidad de los ciudadanos de producir y difundir información para comunicarse, sea a través de proveerlos de acceso a las infraestructuras y servicios que buscan cerrar la brecha digital entre lo urbano y lo rural o entre ricos y pobres, como mediante la creación de medidas que permitan utilizarlos efectivamente. El concepto de acceso universal debe extenderse a todos los medios de comunicación, y no sólo a las nuevas tecnologías. Es tan trascendente garantizar el acceso a servicios de telecomunicaciones como el

teléfono en zonas rurales o internet en las escuelas, como a los medios tradicionales tales como radios, televisiones o prensa.

Por otra parte, en el propio diseño y formulación de estas políticas públicas debería realizarse un esfuerzo para crear las condiciones que garanticen una amplia participación de la sociedad en la elaboración y seguimiento de estas políticas, así como asegurar su capacidad en la gestión y control de las tecnologías y los recursos de información y comunicación.

En ese sentido, la educación se convierte en un aspecto principal en tanto, además de la alfabetización informática, se pretenda desarrollar habilidades necesarias para configurar una ciudadanía activa, incluyendo la capacidad de encontrar, discriminar, utilizar y crear información y/o tecnologías. Sólo de esta manera, los medios de comunicación podrán constituirse como instrumentos eficaces del desarrollo maduro y responsable de quienes ven oyen, escuchan, leen y accedan a tales medios, los cuales constituyen la opinión pública.

Aunque las actuales políticas públicas de comunicación en nuestro país privilegian el modelo comercial de los medios, ello no es razón suficiente para abandonar la idea de proponer y luchar por un modelo equilibrado de los medios de comunicación, que permita la participación los distintos grupos que integran la sociedad de la nación. En ese sentido, tal y como afirma Víctor Ramos, es importante tener en mente una preocupación fundamental:

la comunicación es un quehacer que debe incluirse dentro de las actividades estratégicas para el desarrollo de la sociedad mexicana; no puede, no debe dejarse al simple y libre juego de las fuerzas del mercado. Y en ello debe jugar un papel muy importante el Estado mexicano. Ello no significa, por ningún motivo, el intervencionismo excesivo del Estado; lo que más bien implica, es la promoción de (políticas públicas y) normas que permitan una mayor participación de la sociedad entera en los medios. Eso le corresponde al Estado y a ninguna otra instancia.<sup>113</sup>

El Estado, a través del gobierno, necesita hoy más que nunca defender el papel de la comunicación como herramienta indispensable para el desarrollo social a través de la

---

<sup>113</sup> Víctor Ramos, "Comunicación: Estado, Sociedad y Mercado", en *Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*. Recurso disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n8/ramos2.htm>



información, misma que debe considerarse como un bien público. Y es con la participación de la sociedad civil en las políticas públicas donde radica la posibilidad de generar un cambio cualitativo en la visión de la comunicación en México, con medios plurales en sus contenidos y equilibrados en cuanto al material de entretenimiento, educativo, publicitario e informativo que difundan.

La importancia de la comunicación en la sociedad y la aparición de nuevas tecnologías de la información han provocado que nos encontremos ante una oportunidad histórica. Sin embargo, si como señala Nelson Mandela, "(...) no podemos asegurar que esta revolución global cree una sociedad mundial de información en la que todos tengamos intereses y podamos tomar parte, entonces no habrá sido una revolución (...)." <sup>114</sup> De no ser conscientes de esta situación y tomar las medidas al respecto, en primer lugar mediante el establecimiento de políticas públicas de comunicación adecuadas a nuestro contexto, sólo fomentaremos el predominio de las economías más poderosas por sobre las más débiles y peor estructuradas. Si esto sucede así, en el futuro nos encontraremos inmersos en una sociedad mediática y electrónicamente globalizada; pero informada, entretenida y educada por un aparato controlado por muy pocos integrantes de la sociedad, todo ello en detrimento de la cultura e identidad del país.

#### *Formular políticas públicas de comunicación: una tarea compleja*

Una vez definido el concepto de políticas públicas de comunicación, así como las problemáticas que deben abordar, es pertinente hacer comentarios sobre la formulación de tales políticas. Al respecto de este tema es necesario considerar que

la formulación de una política de la comunicación debe basarse en el conocimiento del sistema existente de comunicación y de su funcionamiento, de las consecuencias de los medios de comunicación y sus efectos sobre la sociedad, y de las necesidades de la población y del Estado en materia de comunicación. <sup>115</sup>

Las líneas de investigación en comunicación permiten conocer con exactitud cómo es el sistema; pero también es importante establecerlas porque son útiles para formular

---

<sup>114</sup> *Apud.* Víctor Ramos, *op.cit.*

<sup>115</sup> E. Lloyd Sommerlad, "Los Sistemas Nacionales de Comunicación: cuestiones de política y opciones", en *Políticas y Sistemas Nacionales de Comunicación Social*, p. 59.

una política, ya que la investigación permite describir cómo se ejerce la comunicación en una sociedad y, con ello, se puede proporcionar todo un inventario de los recursos, cauces, destinatarios y contenidos de la información. En general, dicho diagnóstico situacional es de vital importancia para comprender la configuración del sistema de comunicación, y con base en ello realizar un análisis de las necesidades del mismo. De igual manera, será posible detectar los efectos que tienen los medios de comunicación sobre las opiniones, actitudes, escalas de valores y comportamientos de la población, todo ello en interrelación con otros factores sociales y culturales. E. Lloyd Sommerland es uno de los estudiosos de la comunicación que comparte esta visión, y considera que entre algunas de las preguntas que se podrían responder al estudiar el sistema de comunicación se encuentran las siguientes:

1. ¿Cuáles son las lagunas existentes en la red de comunicación?
2. ¿Qué capacidad adicional se requiere?
3. ¿Existen modos más eficaces y necesarios para difundir información?
4. ¿Es preciso introducir cambios en la estructura de comunicación para adaptarla a las pautas culturales y a las innovaciones tecnológicas?
5. ¿Existen cauces adecuados para la retroinformación?
6. ¿Existen oportunidades de participación y acceso público?
7. ¿Cuáles son las necesidades en materia de formación de los recursos humanos? <sup>116</sup>

Los conocimientos que se obtengan a partir de las investigaciones en materia de comunicación, así como el hecho de tomar en cuenta las demandas y necesidades sociales en materia comunicacional\*, permitirán que los responsables en adoptar decisiones sobre esta cuestión que afecta de manera contundente al país, lo hagan empleando a la comunicación como un instrumento que permita el desarrollo nacional a través de una política coherente con dicho objetivo.

Por otra parte, es indudable que la revolución digital y la expansión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han alterado y transformado la

---

<sup>116</sup> E. Lloyd Sommerlad, *op.cit.*, p. 60.

\* Aunque la influencia del gobierno en los procesos nacionales de comunicación siempre ha estado presente en la historia de nuestro país, en la actualidad diversos actores políticos y sociales conformados por organizaciones civiles, partidos políticos, profesionales de los medios, académicos, entre otros, han buscado que sus opiniones sobre los temas comunicacionales sean escuchadas y tomadas en cuenta por el gobierno. Algunos ejemplos de demandas y necesidades comunicacionales que la población ha hecho patente a las autoridades son el acceso y la transparencia de la información pública, la creación de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión que sea más equitativa, plural e incluyente, etcétera.

concepción tradicional que se tenía de las políticas públicas de comunicación, antes orientada únicamente a los consorcios de medios como la radio, la prensa o la televisión. Esto ha sido una realidad en todo el mundo debido a que el desarrollo de las telecomunicaciones y la convergencia digital en la industria han generado que todo tipo de información y conocimiento sea susceptible de ser transformado en información binaria o digital. Sin duda alguna, dicho cambio tecnológico ha sido un factor detonante para formular este tipo de políticas de manera explícita.

En ese sentido, hablar de políticas públicas de comunicación, en toda la extensión del término, implica rebasar el ámbito de la industria mediática, para debatir y vincularlo con la importancia del bienestar social y el desarrollo de la democracia desde una perspectiva más amplia mediante el acceso a la información y el uso de los medios tradicionales y las telecomunicaciones.

Así, se puede garantizar la creciente demanda de acceso y de participación en los medios, así como el hecho de que toda sociedad se manifieste por el establecimiento de estructuras más abiertas, receptivas y responsables por parte de los medios de comunicación. La interactividad de las nuevas tecnologías es un elemento que propicia esta demanda de participación, misma que de ser explotada podría generar un público activo que exija sus derechos a la información y a la libre expresión, ampliando de esta manera la participación ciudadana y permitiendo la visualización de grupos sociales de menor peso demográfico como son las diferentes comunidades étnicas y las culturas minoritarias.

La globalización es otro de los factores que ha generado la necesidad de formular políticas públicas de comunicación, pues como explica María de la Luz Casas, dicho contexto ha establecido

una articulación completamente distinta de los actores sociales y políticos, tanto a nivel nacional como internacional, lo cual ha venido a trastocar la agenda de los intereses públicos. Por otro lado, se encuentran los propios esfuerzos de las industrias culturales por competir, ya sea dentro de un mercado nacional, o bien interactuar a nivel internacional intercambiando productos culturales con otros mercados. Los tratados comerciales, el intercambio regular de productos, las nuevas redes tecnológicas y otros factores relacionados vienen a completar el panorama del consumo de nuevos bienes y servicios mediáticos, lo cual incide directamente en la difusión de determinado tipo de contenidos. La cuestión de las políticas públicas de comunicación resulta sustantiva a estas nuevas

condiciones, en las cuales se hacen presentes nuevos actores y demandas sociales.<sup>117</sup>

De esta forma, hoy en día la comunicación se ha convertido en un elemento central para las relaciones políticas, económicas y sociales dentro y fuera de los países. Tal y como señala E. Lloyd Sommerlad,

la comunicación moderna tiene una importancia tan decisiva para la sociedad que el interés público exige que sea sometida a una cierta forma de fiscalización social. Las características de esa fiscalización se ajustarán a una política nacional de comunicación, implícita o explícita.<sup>118</sup>

Independientemente de la estructura política o socioeconómica del Estado, dicha fiscalización de la comunicación se lleva a cabo cuando el gobierno ejecuta su política de comunicación ejerciendo un control directo del sistema o imponiendo reglas a los intereses privados para que lleven a cabo las actividades de índole comunicacional al facilitar apoyos o incentivos para fomentar el desarrollo del sistema de comunicación en la dirección deseada. También puede darse una forma mixta de política, en la que haya participación pública y privada. Asimismo, las organizaciones y empresas dedicadas a la comunicación establecerán sus propias políticas, las cuales, en algunos casos, pueden entrar en conflicto con las políticas públicas\*.

Puede afirmarse que la formulación de una política pública de comunicación parte esencialmente del sector gubernamental. Esto es así porque la creación de la infraestructura de comunicación y su utilización con fines de desarrollo incumben a dicho sector, o al menos, es este mismo quien decide qué minoría selecta de empresarios pueden explotar tales recursos, cuáles serán las reglamentaciones que

---

<sup>117</sup> María de la Luz Casas. "Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda", en Global Media Journal. Recurso disponible en <http://gmje.mty.itesm.mx/luz.htm>

<sup>118</sup> E. Lloyd Sommerlad, *op.cit.*, p. 65.

\* En este punto conviene recalcar que los conceptos de política y política pública son distintos, lo cual explica porque los objetivos de ambas pueden diferir, e incluso, contraponerse. Así, en tanto una política es un lineamiento a largo plazo que orientan la toma de decisiones y las acciones de una empresa, una organización e inclusive, un individuo; una política pública es un criterio que especifica la dirección que deberán seguir la serie de acciones que pondrá en práctica un gobierno para resolver problemáticas de índole público, configurándose como un mecanismo que recoge el sentir de la ciudadanía, al retomar sus necesidades y demandas. Como puede observarse, sus campos de acción son completamente diferentes y para el caso del ámbito comunicacional, no será igual la forma en la que una empresa u organización conciba su comunicación tanto al interior como al exterior, a como una nación defina su concepción de comunicación y las regulaciones al respecto. La primera categoría entra dentro del ámbito de estudio de la Comunicación Organizacional, en tanto que la segunda lo hace en el de la Comunicación Política.

deberán seguirse en materia de contenidos, cómo garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión, etcétera. Es decir, el gobierno es el órgano que tiene el poder de decidir qué lineamientos seguirá la nación en materia de comunicación, aunque ello no significa que las demandas y necesidades de la población no sean tomadas en cuenta, ya que como se ha establecido en párrafos anteriores, una política pública de comunicación ideal es aquella que ayuda a garantizar la participación ciudadana, lo cual implica no sólo establecer lazos comunicativos entre los ciudadanos y el gobierno, sino también que los propios ciudadanos opinen y demanden aquello que requieren en materia comunicacional, lo cual corresponde reflejar a las autoridades en la formulación de las políticas públicas pertinentes.

Aunque en la actualidad la mayoría de los países cuentan con un sistema de comunicación en el que coexisten tanto el sector gubernamental como el privado, los gobiernos establecen ciertos mecanismos de control para defender los intereses públicos, dada la influencia que tienen los medios sobre la población. Tales mecanismos pueden configurarse como orientaciones explícitas o implícitas, mismas que definen la política pública de comunicación nacional.

Por otra parte, es necesario subrayar que la comunicación, al ser un asunto de interés público, debe ser abordada por la sociedad. En este orden de ideas, las políticas públicas pueden funcionar como instrumentos de negociación y encuentro de los intereses generales de la sociedad, constituyéndose como espacios privilegiados para el debate sobre la comunicación, la información y la cultura. Al respecto, conviene retomar la opinión de Elías José Jaua Milano sobre este tema:

Consideramos que cualquier posibilidad de que las TIC (y en general, los medios de comunicación y las telecomunicaciones) jueguen un papel determinante en la solución de los problemas prioritarios de la gente, no se va a generar sólo desde la racionalidad mercantil que hoy inspira su uso. Los intereses corporativos de un sector tan lucrativo no van a ceder ante los intereses generales o a favorecer a los sectores más vulnerables de la población. Sólo una intervención social

podiera contribuir a que las TIC (y todos los medios de comunicación) fueran parte de la solución y no de la continuidad y agravamiento de los problemas.<sup>119</sup>

Dicha intervención por parte de la sociedad sólo será posible si se conciben políticas públicas de comunicación que respondan a las demandas sociales de acceso y uso de la información y los medios, con miras a garantizar igualdad de oportunidades para todos.

Es necesario recalcar que la función primordial de las políticas públicas de comunicación debe ser establecer los lineamientos que permitan la participación informada de los ciudadanos en la Política; esto es, que puedan ser capaces de obtener información, así como informar sus demandas, necesidades y opiniones al gobierno.

Los derechos a la libertad de expresión e información garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la base fundamental de las políticas públicas de comunicación. Resulta pertinente resaltar que se trata de derechos individuales, más no gremiales o empresariales, ya que su contenido está enfocado en defender la libertad de los ciudadanos a expresarse, informarse y opinar sin ser perseguidos.\*

Las políticas públicas de comunicación deben ayudar a fortalecer la relación entre gobernantes y gobernados al incluir una comunicación de dos vías. Es por esta

---

<sup>119</sup> Elías José Jaua Milano, "El integrismo tecnoliberal: un reto para las políticas públicas de comunicación", en *Anuario ININCO (Investigaciones de la comunicación) no. 9*. Recurso disponible en <http://www.ucv.ve/ftproot/anuario-ininco/ininco9/contart6.htm>

\* Los derechos a los cuales se hace referencia se encuentran en los artículos 6º y 7º Constitucionales. Para clarificarlos aún más se reproducen los fragmentos más significativos de los mismos. Artículo 6º: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado". Artículo 7º: "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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos." Como puede verse, ninguno de los artículos está enfocado a defender intereses gremiales o empresariales, antes bien garantizan los derechos fundamentales de todo individuo para expresarse e informar a otros.

razón que todas las leyes, reglamentos, programas y planes derivados de ellas deben estar orientados a velar por el interés público y no por el interés privado de algunos sectores, empresas o gremios.

Cabe mencionar que independientemente de que estas políticas públicas deben estar orientadas a establecer los mecanismos que permitan que la comunicación se configure en nuestro país como un bien público antes que un bien comercial, otro argumento primordial para la formulación de tales políticas radica en que su inexistencia o poca claridad provoca significativos vacíos en materia de regulación de la industria mediática, y con ello, graves dificultades en el control de los contenidos, la operación y el desarrollo de la infraestructura mediática. Esta implicación es especialmente importante, porque

de no existir una política de largo alcance que visualice las condiciones de la operación del sector a largo plazo ni un mandato acerca del rumbo que deberá seguir dicha política, una legislación sensible que se mueva al ritmo de los tiempos, acorde con las necesidades de México o un cuerpo regulador que proteja los intereses del país, entonces el desarrollo de la industria estará determinado por las condiciones de oportunismo y de ventaja de unos cuantos actores involucrados. (...) No hay que olvidar que las empresas son eso: empresas, y que buscarán hacer todo lo posible por mantenerse en el mercado. (...) Lo que resulta casi seguro es que la industria se va a mover hacia donde exista menos regulación o hacia donde las condiciones de regulación le sean más favorables. (...) <sup>120</sup>

La carencia de una política pública en materia de comunicación tiene graves costos para el país, tanto en lo económico como en lo social y lo político. No hay que perder de vista que este tipo de políticas por su carácter público, deben retomar las necesidades y demandas sociales, y no sólo las de algunos sectores. De esta forma, es importante que tales políticas busquen que la relación entre los actores sea equilibrada, es decir, permitiendo que las empresas puedan seguir obteniendo beneficios económicos de la operación de los medios y los contenidos publicitarios, pero regulando tal actividad de forma que también existan contenidos informativos, culturales, de entretenimiento y educativos para la población. No se deben separar los conceptos ciudadano y consumidor, antes bien es necesario concebir a los individuos como seres integrales que tienen demandas políticas, económicas, sociales y culturales. Sólo de esta manera se estará también garantizado el desarrollo cultural,

---

<sup>120</sup> María de la Luz Casas, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

social, económico y político del país, pues los medios de comunicación y las nuevas tecnologías serán herramientas que permitan a los ciudadanos participar de manera informada en los asuntos de interés general.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que las políticas públicas de comunicación puede ser explícitas o implícitas, aunque siempre es posible conocer las directrices que la rigen.

Una de las variables a tomar en consideración para conocer la orientación específica de una política pública de comunicación es la libertad de expresión que permite. Aunque en la mayoría de los países se acepta dicha libertad como un derecho humano básico que queda amparado por la Constitución, la interpretación que se tiene de su concepto varía considerablemente. En general, el carácter de los controles impuestos al sistema de comunicación dependerá de la actitud gubernamental hacia el derecho antes mencionado, reflejado fundamentalmente en el principio de libertad de prensa, así como en la actuación y responsabilidad de los medios de comunicación del país. Inclusive, es posible afirmar que los medios constituyen uno de los controles y contrapesos de la democracia, al escudriñar y criticar las acciones gubernamentales. Por ello, no es raro que los directivos de los medios y los funcionarios de gobierno negocien la medida en la cual se tolerará una oposición política por parte de los medios de comunicación, ya que una discrepancia constante podría llevar a una situación de inestabilidad política y social.

Otro de los elementos que permite conocer la orientación de la política pública de comunicación es la propiedad de los medios. Aunque para un gobierno es más fácil tener bajo su autoridad directa a los medios porque de esta manera selecciona los contenidos, permitir actividades de comunicación privadas genera una diversidad de fuentes de información y programación. Normalmente, las condiciones relativas a la propiedad de los medios se encuentran establecidas en la legislación correspondiente al ámbito comunicacional.

Una variable más que funciona como indicador de la directriz que establece la política pública de comunicación es el control del contenido. El grado de censura al que está supeditada la información pública por parte de la autoridad evidencia la orientación y permisividad de la política. Aunque en los países democráticos las restricciones a los contenidos están reducidas al mínimo, aún hay tres elementos que se consideran



censurables en la mayoría de los contenidos: información que va en detrimento de los intereses nacionales, información perniciosa para la vida social e información nociva para el individuo.

La primera categoría se refiere a las cuestiones relativas a la seguridad nacional y los secretos oficiales, aunque también puede extenderse a los comentarios o noticias que ataquen a la Constitución, insulten al Jefe de Estado, propicien la propaganda a favor de la guerra o discriminen a otros países, etcétera.

La segunda categoría se relaciona con todo aquello que se considera nocivo para la moral, la sanidad pública, la vida familiar, los intereses infantiles y las relaciones sociales. Así, se censuran contenidos pornográficos, violentos, que fomenten los vicios, que incluyan discriminaciones raciales, religiosas, etcétera.

La tercera categoría contempla las afirmaciones maliciosas y difamatorias que pueden repercutir en la reputación personal, así como la protección a los derechos de autor y el derecho individual a la intimidad.

Es importante decir que las tres categorías antes mencionadas se censurarán de acuerdo a la orientación de la política pública de comunicación, todo ello de acuerdo al grado de libertad de expresión y acceso a la información que se tenga en cada nación.

Por otra parte, cabe señalar que aunque las políticas públicas de comunicación se determinan esencialmente en un plano nacional, no es posible formularlas ni llevarlas a la práctica sin tomar en consideración las consecuencias internacionales que pueden tener. Esto es así porque

en un mundo interdependiente, en el que se franquean constantemente las fronteras nacionales, es indispensable una cooperación internacional para crear un marco reglamentario que rija el movimiento de información, materiales y personas entre Estados y para el empleo de las ondas radiofónicas, que saltan por encima de las fronteras. (...) (De esta forma,) se pueden negociar acuerdos con carácter bilateral o regional, o bien esos acuerdos pueden quedar determinados por la comunidad internacional en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Los instrumentos internacionales como las convenciones y

convenios imponen obligaciones a los Estados y han de ser ratificados por los países que deseen adherirse a ellos.<sup>121</sup>

La información, que es el producto que circula como mercancía en este mundo globalizado, adquiere una importancia primordial para cualquier país. Esto no se debe únicamente a la relevancia del conocimiento, producción e intercambio de contenidos, sino que aunado a esto, hay una necesidad prioritaria de utilizar de tecnologías tradicionales y nuevas para crearlos y administrarlos. Por ello, la necesidad de formular políticas públicas de comunicación radica en desarrollar las orientaciones adecuadas que permitan producir, acceder e intercambiar información contando con sistemas cuyas especificaciones y normas técnicas se adapten tanto a las exigencias nacionales como internacionales.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que una política pública de comunicación requiere tener una visión global del sistema de comunicación nacional, tomando en cuenta que el uso de la tecnología debe servir para el desarrollo social, económico y cultural del país. Al respecto, E. Lloyd Sommerlad sugiere que debido a que el fenómeno de la comunicación es de índole interdisciplinaria,

surge la necesidad de establecer un dispositivo que garantice que se va a concebir el sistema de comunicación como en un todo, de modo tal que quepa identificar las lagunas, las duplicaciones de esfuerzos y las incoherencias, entender la interrelación de los elementos y de las tecnologías, armonizar las políticas y ensamblar los planes. Al mismo tiempo, muchos países desearán evitar una dirección demasiado centralizada y mantener la flexibilidad, la diversidad y la libertad de expresión y conseguir que el público intervenga en la planificación y la ejecución de actividades de comunicación. (...) Para dar a la comunicación su lugar adecuado en la planificación económica nacional y para ensamblar los diversos elementos del sistema de comunicación en el plan global, se puede crear en el Ministerio de Planificación un servicio de comunicación, que no solamente se ocupará de las telecomunicaciones sino de la totalidad de la infraestructura de comunicación y que coordinará los elementos de comunicación de los planes de desarrollo de los ministerios usuarios tales como los de Información, Educación, Agricultura, Sanidad, Desarrollo de la Comunidad, etcétera. (También se puede) (...) crear un Comité interministerial de coordinación que armonice con provecho los programas de los diversos ministerios para establecer, desarrollar y utilizar los medios de comunicación y

---

<sup>121</sup> María de la Luz Casas, *op.cit.* p. 78.

las redes de comunicación interpersonal. (...) (Adicionalmente es necesario establecer) (...) una estructura que facilite las consultas entre todos los organismos oficiales interesados, el sector privado y el público en general, y que podría revestir la forma de un grupo nacional representativo, que cabría denominar Consejo Nacional de Política de la Comunicación.<sup>122</sup>

Las acciones sugeridas por E. Lloyd Sommerlad, así como otras ideas obtenidas de las investigaciones, las demandas, opiniones y/o necesidades ciudadanas, deben ser contempladas de manera urgente, porque nuestro país requiere abordar el problema de la comunicación con miras a integrarlo dentro del proceso nacional de desarrollo. El modelo de políticas de comunicación que se adopte debe tener su origen en las necesidades que tiene el país en materia comunicacional, ya que pretender imitar las políticas de otros países con un contexto distinto al nuestro sólo obstaculizaría el funcionamiento de los planes y programas, que basados en tales políticas, se pongan en práctica para resolver los problemas de esta índole.

¿Por qué es prioritario definir políticas públicas adecuadas para la nación? En primer lugar, se ha demostrado a través de distintos estudios sobre los medios de comunicación que actúan como reforzadores de actitudes en los receptores, ya que presentan la información desde una óptica específica y con ello, transmiten una ideología que puede o no apoyar al proyecto nacional a través de contenidos coherentes con el mismo.

En segundo lugar, las políticas públicas en México aún se encuentran en un estado de formulación rudimentario. María de la Luz Casas hace un acertado diagnóstico de la situación cuando señala:

La problemática se vuelve aún más compleja cuando la sociedad se abre hacia afuera, pero se repliega hacia adentro, cuando la sociedad se ha vuelto más plural pero persisten todavía las desigualdades sociales; cuando los sistemas de información transmiten los productos culturales propios del consumo mercantilizado, y cuando el país se está abriendo de una manera irrestricta a la infiltración de nuevas tecnologías sin una evaluación crítica de por medio y sin un plan estratégico que oriente al país hacia la mejor forma de aprovechar las tecnologías emergentes con el fin de respetar nuestra idiosincrasia multicultural

---

<sup>122</sup> E. Lloyd Sommerlad, *op.cit.* p. 86.

y multiétnica, así como las demandas de un México de grandes contrastes socioeconómicos.<sup>123</sup>

Si bien es cierto que hay cierto grado de planificación en cuestiones de telecomunicaciones e infraestructura técnica; el acceso a la información y la participación ciudadana en la elaboración de dichas políticas son temas que aún no se han considerado seriamente.

Hay quienes consideran que en México no existe una política pública de comunicación debido a los intereses que hay en torno a la propiedad de los medios, y no a una falta de visión de la problemática que esta carencia plantea. Gustavo Esteva es uno de los autores que subraya esta cuestión cuando afirma:

el contexto del problema ha sido bien definido. Un puñado de intereses particulares, ajeno a nuestros propios intereses nacionales, controla de manera directa la información que se difunde más allá de nuestras fronteras sobre cada uno y todos los hechos que producen cotidianamente nuestras sociedades. Ese puñado de intereses es el encargado de seleccionar lo que importa y lo que no, de contar lo que hacemos y los que pensamos, de devolvernos la imagen de lo que otros países piensan de nosotros. (...) (Por otra parte,) está, ante todo, la observación de que aquel puñado de intereses, el que domina el panorama informativo internacional, actúa en el interior de la sociedad mexicana y ella tiene aliados poderosos. (...) (Además, se agrega a la problemática de la comunicación en México) la carencia de métodos y técnicas eficaces para la programación, ejecución y evaluación de las actividades de comunicación, (...) (al igual que el hecho de que) las actividades de comunicación de cada dependencia aparecen como esfuerzos autónomos, independientes, que carecen de lineamientos y normas centrales para seleccionar y jerarquizar los mensajes, los lenguajes y los medios en que son difundidos; (...) (así como) deficiencias en cuanto a la definición de objetivos precisos, falta de coherencia interna y externa de los mensajes, ausencia de relación lógica y cronológica en el conjunto de los mensajes emitidos (por las instituciones).<sup>124</sup>

Tal y como lo señala Gustavo Esteva, parecería ser que la causa que impide establecer políticas públicas de comunicación en nuestro país se orienta más a las limitaciones que impone el contexto económico, social y político de México que a la

---

<sup>123</sup> María de la Luz Casas, *op. cit.*, p. 137.

<sup>124</sup> Gustavo Esteva, "La política nacional de comunicación social en México", en *Políticas y Sistemas Nacionales de Comunicación Social*, p. 99 -100, 103 -105.

falta de consideración del tema en la agenda pública. En ese sentido, puede afirmarse que el gobierno sabe que existe la necesidad de estas políticas públicas; aunque la posibilidad de formularlas e implantarlas depende de factores externos.

Sin embargo, asumir una postura que considera que las circunstancias planteadas por la globalización y el poder de las grandes empresas trasnacionales y/o nacionales condena todo esfuerzo por defender y aplicar decisiones y acciones de carácter gubernamental en beneficio del país, no sólo sería conformista, sino que implicaría una visión reduccionista que al no considerar a la comunicación como un tema prioritario dentro de la agenda pública, provocaría, a la larga, serios problemas de atraso a México en este tópico.

Por una parte, permitir que los medios y la comunicación nacional sigan una política que privilegia los intereses trasnacionales y/o monopólicos con su particular visión del mundo debilita al país al no permitirle analizar la realidad propia a través de los valores nacionales ni desarrollar la creatividad mexicana o permitir la promoción de la cultura de nuestro país. Por otra parte, genera un retraso en el acceso y utilización de las tecnologías de la información, hecho que, en un futuro no muy lejano, conllevaría la exclusión de nuestro país en un mundo interconectado.

Adicionalmente, cabe matizar, en este punto, una afirmación que es compartida por algunos autores, como en el caso de Esteva, quien menciona que no existe una política pública de comunicación en México; a lo cual debe señalarse que sí existe, puesto que los medios de comunicación en nuestro país se apegan a sus lineamientos, sin embargo, dicha política es implícita. Así lo indica María Angélica Luna Parra:

Si hacemos un análisis de la programación y la publicidad de los canales y estaciones de radio comerciales en su conjunto, podríamos inferir las políticas generales a las que responden:

- Capturar el mayor número de televidentes posibles y convertirlos en consumidores.
- Obtener utilidades sin mayores consideraciones sociales.
- Defender posiciones ideológicas afines a las de los grupos dominantes.
- Apoyar el consumismo en todas sus manifestaciones.
- Servir de vehículo colonizante.
- Conformar a la opinión pública para el beneficio de los intereses del capital.

Además del acertado comentario que hace Luna Parra sobre la línea actual que siguen las políticas públicas de comunicación en materia de radio y televisión en nuestro país, es importante recordar que la administración y regulación de los medios se basa en modelos específicos y en el caso mexicano, retomando el ejemplo de la reglamentación para radio y televisión, ésta tuvo su origen en el modelo privado de radiodifusión norteamericano. Así, esta normatividad no ha tenido grandes variaciones desde 1960 porque el gobierno mexicano nunca ha sido autosuficiente en términos tecnológicos. Debido a ello, desde el principio dependió de la asistencia técnica para el mantenimiento de los equipos de comunicación por parte de Estados Unidos. Esto provocó que poco a poco el país fuese adquiriendo infraestructura de origen extranjero e imitando la regulación mediática de la industria estadounidense, misma que era de carácter privado. Posteriormente, cuando la industria mediática nacional comenzó a crecer, el gobierno, siguiendo de manera natural el modelo norteamericano que había venido imitando, dejó que los grupos empresariales que contaban con el capital para instalar y administrar la infraestructura mediática generaran sus propios mecanismos de operación. La Ley de Radio y Televisión apareció mucho tiempo después de que estos medios entraran en funcionamiento, y se empleó más como un recurso de formalización y reconocimiento oficial de los actores que estaban operando la industria, así como para garantizar la ejecución de los servicios mediáticos, que para supervisar los contenidos o dar a los medios de comunicación un carácter de bien público.

El caso del marco regulatorio para radio y televisión es sólo uno de los distintos reglamentos que existen para el ámbito de los medios y telecomunicaciones mexicanos. Sin embargo, es determinante, porque a partir de esta reglamentación, la regulación para los otros medios comenzó a turnarse a distintas instancias. De esta forma, mientras que la radio, la televisión y la cinematografía entran en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, las telecomunicaciones lo hacen en el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en conjunto con la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Debido a esta fragmentación en cuanto a la actividad reguladora del sector, no ha sido posible generar en México un organismo que posea una visión integral sobre la operación y necesidades de reglamentación de los medios de comunicación. La regulación de los contenidos es la que más

---

<sup>125</sup> María Angélica Luna Parra, "Proposición de políticas nacionales de comunicación", en *Políticas y Sistemas Nacionales de Comunicación Social*, pp. 120 y 121.

ambigüedad ha tenido a lo largo de su historia, ya la legislación al respecto se ha aplicado siempre de manera discrecional, dependiendo de las consignas y las políticas del gobierno en turno, sobre todo en el renglón de la censura. De esta forma es posible afirmar que las políticas públicas de comunicación mexicanas adolecen de una visión a corto plazo que privilegia a los actores involucrados en el negocio que representa la industria mediática y que concibe a la comunicación como una actividad comercial, más que como un bien público que contribuye a nutrir la participación ciudadana, y con ello, la actividad política.

Por todo lo anterior, es un error decir que no existen políticas públicas de comunicación en México. Sí las hay, pero el problema radica en saber si las políticas están guiando la acción de los medios hacia el bien común, de acuerdo con los valores y necesidades de nuestra nación.

En ese tenor, un primer paso para formular e implantar políticas públicas de comunicación adecuadas para nuestro país consiste en utilizar la Política, haciendo “lo posible dentro de lo imposible” mediante negociaciones con los intereses privados tanto nacionales como extranjeros, orientando los acuerdos hacia el bien común para establecer una política pública cuyo criterio primordial sea, ante todo, la promoción de la libertad de expresión y el acceso a la información, piedras angulares de la democracia.

Enseguida, habría que retomar las investigaciones que se han desarrollado en torno a las problemáticas derivadas de la falta de una política pública de comunicación bien definida. Gustavo Esteva tiene claridad sobre estos aspectos, cuando explica que esta carencia se desprende de tres situaciones:

1. *Problemas de coordinación:* las Secretarías de Estado y otras dependencias gubernamentales carecen de lineamientos y normas comunes para seleccionar, jerarquizar y difundir los mensajes. Es por ello que estos últimos no siempre proceden de la fuente apropiada, en ocasiones no son del todo claros o atractivos para el público, ni se emiten en tiempos adecuados.
2. *Problemas de eficacia y eficiencia:* A pesar de que se tienen recursos técnicos para emitir los mensajes (lo cual implica que es importante garantizar una

infraestructura de medios y telecomunicaciones adecuada para la nación), se carece de métodos y técnicas que permitan programar, ejecutar y evaluar adecuadamente las actividades de comunicación.

3. *Problemas de orientación institucional:* Existen importantes deficiencias en materia de definición de objetivos, coherencia interna y externa de los mensajes, así como relación lógica y cronológica de los mensajes emitidos. Es por ello que no hay una buena correspondencia entre los contenidos y los públicos, y en ese sentido, los mensajes no tienen la significación política y social que requieren. A pesar de que se emplean cuantiosos recursos económicos en materia de comunicación gubernamental, éstos se destinan fundamentalmente a la fabricación de mensajes, y no a establecer los procedimientos necesarios para concebir, elaborar y difundir los contenidos a través de técnicas, métodos y medios adecuados. Aunado a esto, la mayoría de los contenidos privados (es decir, que no pertenecen al ámbito gubernamental) a los que tiene acceso la población son transmitidos por los monopolios de medios que existen en México, por lo que los mensajes se ven sesgados por la muy particular visión del mundo que tienen tales corporativos.

Por otra parte, habría que continuar impulsando la investigación acerca de las políticas públicas de comunicación, no sólo para profundizar en la problemática que ha dado origen a su necesidad, sino también para plantear las estrategias que permitirán resolver los problemas existentes.

Hecho lo anterior, podrá procederse a definir las políticas públicas de comunicación a través del análisis de la realidad del sistema comunicacional mexicano, mismo que permitirá determinar la orientación de las mismas. Al respecto, conviene retomar las recomendaciones que hace María Angélica Luna sobre este tema:

Para definir las políticas nacionales de comunicación es necesario, pues efectuar los siguientes pasos:

- Recopilar información objetiva sobre los elementos que determinan el proceso de comunicación social: marco de valores, estructura del sistema de comunicación social, características de los comunicadores, recursos, características de la



población, contexto coyuntural, planes nacionales y, necesidades de comunicación,

- Analizar la correlación de los elementos condicionantes y detectar las opciones viables de operación del sistema de comunicación en términos de las características del contexto de su confrontación con los principios básicos y el proyecto nacional.
- Seleccionar las opciones pertinentes para lograr una comunicación de beneficio social y nacional.
- Definir las políticas en base a las opciones elegidas.
- Apuntar los vínculos necesarios entre políticas, propósitos y contexto real del proceso de comunicación social para que éstas se conviertan en una verdadera guía de acción.<sup>126</sup>

Considerar estas observaciones y agregar otras acciones a realizar desprendidas del análisis minucioso de nuestro sistema de comunicación es primordial, ya que de esto depende que la formulación de las políticas públicas en esta materia sea adecuada para el desarrollo cultural, tecnológico y social de la nación, evitando con ello, la brecha digital impuesta por la globalización que amenaza con imponer mayores condiciones de desigualdad a nuestro país con respecto a otras naciones del mundo.

Generar políticas públicas de comunicación, no es lo mismo que discutir públicamente sobre la importancia de la comunicación para la sociedad. La diferencia entre las dos expresiones no sólo es idiomática, sino que encierra una circunstancia política cuyo componente crítico es la incorporación conceptual. Nuestro país necesita rebasar el nivel de discusión para pasar al de la acción, y el establecimiento de políticas públicas es un paso indispensable. Sin embargo, es imprescindible comprender a cabalidad qué son tales políticas y cuál es su marco de acción para que las orientaciones que provengan de ellas permitan regular la infraestructura y los contenidos de los medios y las telecomunicaciones, garantizando así el acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión, y con ello, la participación política.

---

<sup>126</sup> María Angélica Luna Parra, *op. cit.* p. 122.

## **Epílogo**

*“Una acción sin visión...carece de sentido.  
Una visión sin acción...es un sueño.  
Una visión con acción... puede cambiar al mundo.”*

*El Poder de una Visión, Joel Arthur Barker*

Los conceptos son las herramientas mediante las cuales pensamos, criticamos, argumentamos, explicamos y analizamos. Sin ellos nos sería difícil comprender con claridad un término, pero sobretodo, comunicarlo. En cualquier disciplina, campo de estudio o actividad que implique discutir sobre un tema relacionado con el ámbito científico, sociológico, filosófico o político, resultan imprescindibles, ya que como señala Hannah Arendt, son los ladrillos que nos permiten construir un edificio teórico para entender un fenómeno.

Aunque algunos conceptos pueden ser muy amplios, polémicos o difíciles de asir, comprenderlos y utilizarlos correctamente permitirá establecer un código común, lo cual dará pie a que al comunicarlos podamos generar una convención de significados, y con ello, un mayor entendimiento al explicarlos, analizarlos o discutirlos.

Así, un concepto bien entendido, empleado y comunicado es una herramienta muy útil para explicar un elemento de la realidad, e inclusive un fenómeno. El análisis contextual y teórico permite entenderlo, así como proponer estrategias para resolver las problemáticas que plantee.

En este sentido, las políticas públicas de comunicación son un ejemplo de concepto polémico, mal empleado e incomprendido. Tal y como se ha visto a lo largo de este ensayo, es común escuchar el término en ámbitos académicos, gubernamentales, legislativos y mediáticos, aunque no siempre haciendo referencia a lo que realmente implica hablar sobre dichas políticas.

El problema tiene su origen, de acuerdo a lo expuesto en los distintos apartados que componen este texto, en las confusiones conceptuales que existen en torno a las voces que componen el término. Resulta indispensable abordar conceptos tales como política, Política, público, política pública y comunicación para comprender sus

interrelaciones y exponer una definición que permita al lector entender qué son las políticas públicas de comunicación.

En ese tenor, la pretensión de este ensayo era ser un estudio introductorio acerca de las políticas públicas de comunicación, tema de por sí complejo no sólo por su definición, sino también por las múltiples problemáticas que plantea y el impacto que tiene en las relaciones sociales, políticas y económicas a nivel nacional e internacional.

Tal y como se señaló en el último apartado de este texto, las políticas públicas de comunicación incluyen todos aquellos lineamientos mediante los cuales se garantiza la existencia de infraestructura adecuada de medios tradicionales y telecomunicaciones, así como el establecimiento de las directrices que permitan a la población hacer uso de los medios y la información obtenida a partir de los mismos, para con ello, satisfacer sus necesidades de información, educación y entretenimiento, ejercer su derecho a la libre expresión y facilitar su participación en la toma de decisiones políticas que afecten el interés público.

De esta manera, se puede afirmar que el espectro de problemáticas comunicacionales que requieren criterios para orientar su regulación es amplio. Aunque se expusieron algunos de estos problemas en el cuarto apartado del ensayo, cabe señalar que no son los únicos, pero desde nuestro punto de vista sí son los más urgentes por resolver. Y quizá un primer paso para abordar dichas situaciones sea formular de manera explícita las políticas públicas de comunicación adecuadas para el contexto mexicano.

Las políticas públicas de comunicación no pueden permanecer por más tiempo implícitas, ni utilizarse en los discursos de manera ligera, malinterpretada y relacionada con el supuesto interés por satisfacer las necesidades comunicacionales de la población.

Es fundamental que las políticas públicas de comunicación en México consideren a los medios como un importante vehículo para fomentar la conciencia ciudadana. Si bien a través de ellos pueden transmitirse contenidos de diversos temas y orígenes que satisfagan necesidades de entretenimiento o educación, los requerimientos informativos plurales de la sociedad deben ser su prioridad. Sólo así se

propiciará el conocimiento de la realidad de los distintos sectores sociales; así como la promoción al ejercicio de la libertad de expresión de los mismos. Mediante ello, tendremos mexicanos interesados en la problemática de su país, participativos, creativos, propositivos y confiados en que su opinión es tomada en cuenta para generar los mecanismos necesarios para satisfacer sus demandas y resolver sus problemáticas, y de esta manera permitir el progreso de país.

El gobierno, en conjunto con la sociedad civil, debe pugnar por que las políticas públicas de comunicación promuevan las condiciones para que toda persona o grupo, en el momento que lo desee y considere conveniente, pueda tener o transmitir información de acuerdo a sus requerimientos sociales, políticos y culturales. De esta forma se propiciará la creación de un espacio de encuentro público, en el cual la diversidad social puede acceder a diferentes vías para hacer patentes sus necesidades y puntos de vista, así como para fomentar la práctica de que las estructuras políticas estén sujetas al debate público y sean evaluadas por sus acciones, garantizando la participación de las categorías más excluidas a través de perspectivas de género, regionales y sociales, para con ello impulsar una verdadera participación política de la población.

Para que todo lo anterior no quede en el plano del discurso o las buenas intenciones, es necesario que las políticas públicas de comunicación dejen de ser un concepto incomprendido. Si bien como considera Joel Arthur Barker, la conjunción de visión y acción genera cambios trascendentes, de contar sólo con una u otra, o inclusive, como en el caso de México, con ninguna de las dos, la comunicación pasará de ser una oportunidad para el desarrollo nacional a convertirse en otro más de los problemas estructurales que sumen al país en el atraso y la pobreza. Entender el concepto es primordial para generar políticas públicas de comunicación con una visión a largo plazo y con las acciones pertinentes para abordar la problemática comunicacional del país.

## **Fuentes**

- Aguilar Villanueva, Luis. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1994). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis. (2003). “Una política de Estado para mí”. Disponible en [www.reforma.com/editoriales/articulo/270851/default.htm](http://www.reforma.com/editoriales/articulo/270851/default.htm)
- Arendt, Hannah. (1974). *La condición humana*. España: Seix Barral.
- Arendt, Hannah. (1997). *¿Qué es la Política?* España: Paidós.
- Aristóteles. (1990). *Política*. México: Porrúa.
- Bardach, Eugene. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Porrúa.
- Bobbio, Norberto. (1998) *Diccionario de Política*. México: Editorial Siglo XXI
- Bresser, Luiz Carlos y Cunill, Nuria. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Venezuela: Centro Americano de Administración para el Desarrollo.
- Campbell, Nancy. (1998). *Writing effective policies and procedures: a step-by-step resource for clear communication*. Estados Unidos: American Management Association.
- Casas, María de la Luz. (2006). “Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda”, en *Global Media Journal*. Volumen 3, Número 5, disponible en <http://gmje.mty.itesm.mx/luz.htm>
- Casas, María de la Luz. (2006). *Políticas públicas de comunicación en América del Norte*. México: Noriega Editores.
- Cerroni, Umberto. (2004). *Política*. México: Siglo XXI.
- Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. (1981). *Políticas y Sistemas Nacionales de Comunicación Social*. México: Presidencia de la República.
- Cotteret, Jean Marie. (1977). *La comunicación política. Gobernantes y gobernados*. Argentina: El Ateneo.

- Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Americano de Administración para el Desarrollo.
- Dader, José Luis. (1992). *El periodista en el espacio público*. España: Bosch.
- De Cabo de la Vega, Antonio. (1997). *Lo público como supuesto constitucional*. México: UNAM.
- Del Rey Morató, Javier. (1996). *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información y comunicación política*. España: Editorial Complutense.
- Dror, Yehezkel. (1990). *Enfrentando el futuro*. México: FCE.
- Dye, Thomas R. (1992). *Understanding public policy*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- Esteinou Madrid, Javier (2004). “El rescate del Informe McBride y la Construcción de un Nuevo Orden Mundial de la Información” en *Revista Razón y Palabra*. Junio – Julio, disponible en <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n39/jesteinou.html>
- Fernández, Fátima y Yépez Margarita (comp.) (1984) *Comunicación y teoría social*. México: FCPyS, UNAM.
- Ferry, Jean-Marc. (1992). *El nuevo espacio público*. España: Gedisa.
- Franzé, Javier. (2004). *¿Qué es la Política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. España: Catarata.
- Gabarro Correa, Salvador. (1995). *Comunicación política, políticas públicas y control de los medios de comunicación en México. El caso Granados Chapa*. Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación. México: UNAM, FCPyS.
- García Estebanez, Emilio. (1970), *El bien común y la moral política*. España: Herder.
- Gómez, Gustavo. (2003). *Políticas públicas de comunicación: el ausente imprescindible*. Uruguay: Fundación Friedrich Ebert.
- González Llaca, Edmundo. (1980). *La opinión pública: bases preliminares para el estudio de la propaganda política*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

- Gurza Lavalle, Adrián. (1998). *Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público*. México: Plaza y Valdés.
- Habermas, Jürgen. (1996). *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. España: Paidós.
- Heywood, Andrew. (2002). *Politics*. Gran Bretaña: Palgrave.
- Hill, Michael y Hupe, Peter (2002). *Implementing public policy*. Gran Bretaña: Sage.
- Huerta, Juan Enrique. (2006). “Políticas públicas en la industria televisiva mexicana: un análisis desde la perspectiva de género” en *Revista Global Media Journal*. Volumen 3, número 5. Recurso disponible en <http://gmje.mty.itesm.mx/huerta.htm>
- Jaua Milano, Elías José. (2000) “El integrismo tecnoliberal: Un reto para las políticas públicas de comunicación” en *Anuario ININCO (Investigaciones de la Comunicación)* no. 9. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, disponible en <http://www.ucv.ve/ftproot/anuario-ininco/ininco9/contart6.htm>
- Leftwich, Adrian. (1996). *¿Qué es la Política? La actividad y su estudio*. México: FCE.
- León y Ramírez, Juan Carlos. (2004). *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Lipson, Leslie. (1965). *The great issues in politics: an introduction to political science*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- MacBride, Sean. (1993) *Un solo Mundo. Voces Múltiples. Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Magaña Figueroa Ricardo. (1988). *El papel de la planeación y la comunicación pública en la acción gubernamental: el caso de un programa de comunicación en la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación del D.D.F. Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación*. México: UNAM, FCPyS.
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Martinelli, José María. (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: UAM Iztapalapa.
- McLean, Ian. (1996). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Gran Bretaña.

University of Oxford.

- Méndez, José Luis. (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Miklos, Tomás. (2000). *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*. México: Siglo XXI.
- Monzón, Cándido. (1996). *Opinión pública, comunicación y política: formación del espacio público*. España: Tecnos.
- Murciano, Marcial. (2006) “Las políticas de comunicación y la construcción del Estado democrático” en *Sala de Prensa. Web para Profesionales de la Comunicación Iberoamericanos*, Año VIII, Volumen 3. Disponible en <http://www.saladeprensa.org/art670.htm>
- Ocaña, Lucila. (1988). *Esferas públicas*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. México: UNAM, FCPyS.
- Oppenheim, Félix. (1987). *Conceptos políticos: una reconstrucción*. España. Tecnos.
- Pineda, Juan de Dios (comp.). (1999) *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rabortnikof, Nora. (2005). *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2003). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México: Porrúa.
- Ramos, Víctor. (1997). “Comunicación: Estado, Sociedad y Mercado”, en *Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*. Año 2, número 8. Este recurso se encuentra disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n8/ramos2.htm>
- Reich, Robert, B. (1990). *The power of public ideas*. Estados Unidos: Harvard University.
- Rousseau, Jean Jacques. (1998). *El Contrato Social*. España: Nuevas Estructuras.
- Ruiz Sánchez, Carlos. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés.



- Schaff, Adam. (1969). *Introducción a la Semántica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl. (1987). *El concepto de lo político*. España: Alianza Editorial.
- Serra Rojas, Andrés. (1999). *Diccionario de Ciencia Política (tomo II)*. México: FCE –UNAM.
- Serrano, Manuel Martín. (1982) *Teoría de la comunicación*. España: A. Corazón
- Soltau, Henry Roger. (1951). *An introduction to politics*. Gran Bretaña: Longmans Green.
- Viscardi, Ricardo. (2006). “La discusión pública de la comunicación en el Uruguay” en *Arje, Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, No. 8. Uruguay: Editorial Niños, disponible en [http://arje.atspace.org/Archivo/septiembre/comunicacion\\_viscardi.html](http://arje.atspace.org/Archivo/septiembre/comunicacion_viscardi.html)
- Weber, Max. (1944). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Weber, Max. (2004). *El político y el científico*. México: Ediciones Coyoacán.