



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

**EL USO POLÍTICO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO. ESTUDIO
DEL CASO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

**TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES**

PRESENTA:

Francisco Montiel García

Tutor: Mtro. Álvaro Arreola Ayala



CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO, 2008



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 Isabel González, mi esposa, con amor y aprecio.

A mi mamá.

A mis maestros.

A mis amigos.

Mi reconocimiento:

Al posgrado en Ciencias Políticas de la UNAM.

Al CONACYT.

CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
LA CULTURA POLÍTICA COMO REFERENTE DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL	11
La cultura política y su desarrollo en las nuevas formas del ejercicio de poder	11
El escenario de los medios de comunicación	18
La cultura política y las instituciones	21
La opinión pública y la cultura política	29
La opinión pública en México	35
Cómo funciona la opinión pública en la democracia	37
El ciudadano	42
La comunicación social	44
CAPITULO II	
DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA VERTICAL AL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS	49
1. Origen y desarrollo de la comunicación gubernamental contemporánea	49
Inicia la comunicación social con Lázaro Cárdenas	50
La comunicación vertical de los 60 y 70's	54
La década de los 80's y la Televisión	56
La modernización de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo	58
Importancia actual y finalidades de las oficinas de comunicación en México	62
2. Origen y desarrollo del derecho a la Información en México	68
Marco legal de la comunicación social en México	72

CAPITULO III	
LA COMUNICACIÓN SOCIAL DE VICENTE FOX	79
La comunicación social de la Presidencia de la República	79
El cambio en la estrategia de comunicación social	81
Organización y funciones formales	85
1. La Coordinación Nacional de Comunicación Social	86
2. La Coordinación Nacional de Opinión Pública e imagen	89
La estrategia <i>Contigo</i>	92
Funcionamiento operativo	95
La vocería	99
Recursos económicos y el manejo de la publicidad gubernamental	102
La estrategia del cómic y el spot	107
Las encuestas	111
CAPITULO IV	
EL USO POLÍTICO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA COYUNTURA ELECTORAL DEL 2006	115
1. Análisis de la coyuntura	115
Los actores	119
Vicente Fox y su intención política	120
El IFE, su problema de origen y su comunicación social	124
La comunicación social del Instituto	126
Los candidatos a la Presidencia	133
Los Medios de comunicación	135
Los grupos de poder	138
El desarrollo del proceso electoral	140
La propaganda política negativa y el IFE como generador de cultura política	145
La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	149
La comunicación política en la jornada electoral del 2 de julio	153
La resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	159
2. Hacia una nueva reforma de comunicación social	161
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	179

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación sobre el uso político de la comunicación gubernamental, se inscribe en el terreno del ejercicio del poder y el tránsito a la democracia en nuestro país en el presente siglo XXI. El trabajo no limita sus planteamientos a problemas estrictamente comunicativos ni de organización administrativa; sino que, busca revisar la forma como viene funcionando la comunicación para la política, teniendo siempre presente sus implicaciones para lo que se conoce como cultura política.

En nuestro país los sistemas de comunicación gubernamental están agrupados formalmente en oficinas de comunicación social, a través de las cuales se gestiona la difusión de los actos gubernamentales y resoluciones públicas relevantes a los medios de comunicación para que por su conducto, la información se ponga a la disposición de la población en su conjunto.

Sin embargo, los sistemas de comunicación y las formas de informar a la población no se limitan a estas áreas debido a dos circunstancias: la primera, porque a la comunicación gubernamental tradicionalmente se le ha identificado como un instrumento para el beneficio personal o de grupo y, la segunda, porque todo acto público es en sí, un acto comunicativo y tiene un significado, lo cual tiene fines políticos parciales y por ello busca convencer acerca de una realidad, en nuestro caso, la oficial.

El desarrollo y credibilidad de los sistemas de comunicación públicos y privados en nuestro país, junto con el derecho de los ciudadanos a ser informados, tiene diversas responsabilidades y contradicciones para estas áreas que necesitan ser replanteadas para explicar su participación y alcance en la vida pública y justificarse en las necesidades que la sociedad demanda, pues no solo buscan informar sino influir en las opiniones, decisiones y en la cultura política de la sociedad.

Para comprender esta problemática social nuestra investigación tiene por objetivo conocer, describir y analizar la comunicación gubernamental de la Presidencia de la República a partir del estudio de caso del mandato de Vicente Fox y llevarlo al contexto de la coyuntura electoral del año 2006, para analizar su incidencia en las creencias y decisiones políticas del ciudadano.

La investigación se basa en postulados modernos de la llamada cultura política y es en buena medida, la parte medular en donde se abonan las percepciones sociales y donde los mensajes de los sistemas de comunicación gubernamentales tienen aceptación constructiva e incluso deformativa.

Considero que la opinión pública es un instrumento político que es factible de ser construido y en el terreno de nuestro entorno político y bajo las características de la cultura política mediatizada que subsiste en nuestro país, la tentación de construirla a favor o en contra de alguien o simplemente de “algo”, es factible.

Esto constituye uno de los pilares que guía al uso de la comunicación social con fines políticos y que justifica nuestra investigación, ya que busca analizar cómo funcionan las instituciones desde los sistemas de la comunicación y cómo se relacionan con los medios de comunicación masivos, dando una nueva dimensión al debate social y público.

Considero como hipótesis central que si la comunicación gubernamental es uno de los instrumentos públicos que utiliza el Gobierno mexicano para el ejercicio del poder e influir en las preferencias políticas del ciudadano, entonces y ante el desarrollo de los medios de comunicación tiene consecuencias para la formación de la cultura política de los ciudadanos en tanto a) se trate de imponer una versión oficial; b) se confunda el acto de información pública con propaganda y; c) genere encono a los adversarios políticos.

La investigación intenta proporcionar elementos que contribuyan a indagar éste fenómeno mediante una revisión teórica y una investigación de campo que oriente a la comprensión de qué es la cultura política como la opinión pública y la comunicación social. También se investigó (a partir de entrevistas, documentos y datos concretos), la forma operativa de la comunicación de la Presidencia de

México, en el contexto de la coyuntura electoral del 2006, pues según nuestra hipótesis la comunicación gubernamental fue utilizada con fines políticos en medida que logró ocupar un lugar cotidiano en la opinión pública del ciudadano y ello trastocó, en cierta medida, su percepción de la realidad.

Los elementos que contiene la investigación se identifican entonces con la cultura política pues es un referente para la comunicación social gubernamental que se ejerce como una forma moderna de poder. De la misma forma, se diseñaron también las preguntas de ¿Cuándo surge de la comunicación social en México?, ¿cuál es su funcionalidad normativa y política así como sus diferencias con los sistemas de información y rendición de cuentas?. Con ellas, el lector comprenderá en la coyuntura del 2006, la escasa diferenciación tendencial de los sistemas de comunicación gubernamental con los procesos electorales, los alcances electorales de una estrategia de publicidad gubernamental y en un plano más amplio, cuáles son las implicaciones que esto tiene para la formación de la cultura política, pues como se verá, en los capítulos presentes, esta se encuentra influida por los sistemas de comunicación mediática a los cuales el ciudadano le otorga amplia credibilidad.

El capítulo primero, denominado *la cultura política como referente de comunicación gubernamental*, busca adentrar al lector en los aspectos de las nuevas formas dimensionales del ejercicio de poder y de la cultura política, por lo cual en él encontrará la forma cómo los sistemas de comunicación se desempeñan con el ejercicio del poder político manejando realidades a través de construcciones de la opinión pública y en el escenario de unos medios de comunicación masivos, que dado las circunstancias de cambio político en nuestro país, reflejan su propia transición a esquemas competitivos e institucionales.

La democratización del régimen político en nuestro país conllevó a diferenciar los procesos de orden gubernamental y los procesos electorales que, en los hechos, significó un adecuado manejo de los recursos públicos pero sobretodo, una búsqueda constante de libertades plenas a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos. Sin embargo, estos procesos de diferenciación han sido pausados y en forma de relevos, por lo cual subsisten pendientes sobre los cuales es necesario reflexionar.

Si bien la toma de decisiones exigía esquemas horizontales era necesario comprender también, la forma como se lograban estos consensos sociales y con ello, la forma como eran interpretados conceptos como voluntad popular, la propia opinión pública e incluso, la forma cómo se interpretaba la democracia en el país. De tal manera que por ejemplo, la democracia, como señala Sartori *no puede ser cualquier cosa* y sin embargo, en el contexto de la comunicación gubernamental de nuestro país era algo que podía ser *ajustado* para la toma de decisiones coyunturales y para legitimar o acallar los argumentos discordantes, tuvieran o no la razón.

La cultura política es por lo tanto, un elemento importante para definir cuáles son las condiciones de participación gubernamental y por ello en este capítulo se identificará que su conformación no se limita únicamente al espacio de las instituciones tradicionales como la escuela o los procesos históricos, sino que encontrará, una aceleración y multiplicación del conocimiento social en la cual, los medios de comunicación masivos tienen una alta corresponsabilidad en la formación.

El segundo capítulo denominado *de la comunicación política vertical al derecho a la información en México*, ubica al lector en los orígenes de la comunicación social y la toma de decisiones coyunturales en nuestro país para introducirlo al conocimiento del sistema de comunicación presidencial y comprender las finalidades políticas para las cuales se diseñó la comunicación.

En este apartado el lector ubicará a Lázaro Cárdenas, como un iniciador de la contemporánea comunicación social presidencial al adaptar el modelo de comunicación norteamericano a la realidad nacional. Bajo la necesidad de dar a conocer *los logros de la revolución*, pues el escenario posrevolucionario indicaba la prioridad de informar de sus éxitos y que la sociedad continuara creyendo en las bondades del régimen democrático.

A lo largo de todo el llamado priato (1946-2000) encontramos la puesta en marcha de diversos instrumentos de comunicación gubernamental que iban desde el llamado Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda (DAPP) que

contiene el origen de las actuales oficinas de prensa, hasta los diversos medios estatales como son periódicos, estaciones de radio, televisoras, etc. en donde se informaba a la población de actos gubernamentales relevantes y donde se construía una realidad oficial, que no pocas veces, contrastaba con la vida cotidiana.

Ejemplos como el del periódico El Nacional, son relevantes puesto que condensaban en su misión, la parcialidad de la realidad y la forma como se usaba la comunicación social en beneficio de un grupo político.

Los orígenes de la comunicación social en nuestro país los encontramos en la necesidad de dar a conocer los logros de la Revolución, y en ello encontramos una verticalidad que se imponía por todos los medios, desde el legal hasta el económico e incluso el violento, por lo cual, la libertad de prensa, como una condición de la democracia, no era una prueba superada plenamente en la cotidianidad, pero si en el discurso.

Diversos son los acontecimientos y hechos relevantes que tuvieron que pasar para que esta verticalidad de la comunicación pasara a esquemas más horizontales. Uno de ello es que la aceleración de los procesos de conocimiento social de la política y sus excesos ya no podían continuar esgrimiéndose como realidades oficiales de la vida cotidiana, pues la propia formación ciudadana estaba, cada vez más, reclamando por mayores libertades para decidir. Otros fueron producto de la incorporación a modernos sistemas de gestión gubernamental que el mundo globalizado ofrecía y donde era necesario que la participación social fuera por convicción y no por coacción de las voluntades además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, promulgada por la ONU señalaba nuevos retos para información y la transparencia gubernamental.

Si bien los procesos de diferenciación gubernamental de los electorales fueron gestándose de poco en poco, los sistemas de comunicación presidencial mantuvieron, justificados en aspectos de información, canales de intervención en los mismos mediante un manejo de las opiniones que, el sentido clásico,

conforman la base de los consensos democráticos, así no había voces discordantes, ni hechos y situaciones que aclarar, la versión oficial era la verdad ante la cual nada se oponía.

La tendencia a usar la comunicación social para mostrar las bondades del servidor público y su servicio al país, se mantuvo con algunas modificaciones como son una reorganización en los gastos, bases legales de operación y un mayor profesionalismo, pero fueron acompañadas por la incorporación del marketing en un modelo que proponía a la política como un producto en medio de un espectáculo de medios de comunicación televisivos.

La lucha por la diferenciación de los procesos se centró entonces en aspectos de libertad de información y rendición de cuentas, situación que beneficiaría a la democracia. Se definió en los años noventas que la información oficial tenía que otorgarse bajo principios de verdad, lo cual reflejaba un largo periodo de información dudosa pero bases importantes para emprender una nueva transición en este aspecto y abundar en la lucha por la libertad de la información.

La comunicación social emprendió en sus instancias formales, una serie de adecuaciones y de apertura a la información y a la crítica, en este capítulo observamos también las bases institucionales que la regulan. Encontramos como dato anecdótico, que fue hasta el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo cuando se difunde en medios de comunicación, principalmente periódicos, sátiras a la figura del Presidente de la República, considerado junto con la Iglesia y el Ejército, como un icono intocable. Cuando, de manera comparativa y siguiendo al modelo de comunicación norteamericano, que requiere de una cultura política fuerte, la libertad de prensa ya había causado, incluso en ese país, la remoción de un Presidente en décadas anteriores.

En este periodo destaca la puesta en marcha de sistemas de comunicación modernos como la Web y una reorganización de la imagen institucional de la Presidencia con la cual, acotarían su participación en los procesos electorales, abriendo paso al marketing, a las encuestas; en una reedición del ya viejo modelo de comunicación en la cual no consideraron otros modelos y continuaron con su tendencia.

El derecho a la información del ciudadano que obtuvo una considerable apertura en países democráticos en el mundo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948; en países como el nuestro, tuvo un largo proceso de desarrollo debido a que no fue sino hasta 1977 con las reformas al artículo sexto constitucional cuando se sentaron los primeros cimientos para hacer posible este derecho ciudadano. No obstante fue con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República cuando se promulga en el año 2001, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, sin embargo, sólo funcionaría en el escenario de lo mediáticamente posible. Así no se discutirían problemas de trascendencia social y política como los casos de 1968 o los incontables casos de corrupción política pues la información estaba controlada al igual que los medios de comunicación.

El capítulo tercero denominado, *la comunicación social de Vicente Fox*, se revisa cómo la comunicación social gubernamental tuvo que rediseñarse con las nuevas estrategias de comunicación mediática y cómo se vio la necesidad de dar a conocer *los logros de la democracia*, en medio de un escenario competitivo con otros sistemas de comunicación gubernamental estatales y en medio de lo que consideramos como una transición de los propios medios de comunicación privados.

Vicente Fox arriba a la Presidencia de México bajo grandes expectativas sociales, en gran parte apoyadas por una buena campaña de promoción mediática que lo convierte en la estrella del escenario en donde cumple con diversos papeles.

La comunicación social en este sexenio tiene primero una serie de reformas encaminadas a reorganizar el gasto en promoción de los funcionarios y secretario de despacho que tradicionalmente se venían realizando para luego, buscar acoplarse con los sistemas electorales.

Los instrumentos de la comunicación los encontramos en modernos sistemas de persuasión susceptibles de medición como la opinión pública, en productos televisivos, en frases, en programas e incluso en el plano afectivo y personal. Todo comunica y en este sexenio, se utilizó para la competencia política y electoral.

En este apartado encontramos una maximización de la política como un espectáculo en donde a los ciudadanos es otorgado el papel de público y donde la comunicación social es utilizada para criticar a los opositores políticos. Por primera vez encontramos referencias al uso indebido de spot publicitario y de propaganda oficial que tenía como fin, incidir en las opiniones de los individuos.

La lucha por las preferencias a estilos de gobierno se mantuvo a lo largo de todo este sexenio utilizando instrumentos que iban desde el cómic, hasta las cadenas nacionales televisivas, pasando, desde luego por la implementación de un sistema de vocería presidencial con una dualidad de funciones, la formal y reconocida administrativamente y la política, que buscaba incidir en las preferencias ciudadanas.

Resulta por demás interesante comprender en este apartado que los sistemas de competencia comunicativa representada por la gestión de Vicente Fox por un lado y por Andrés Manuel López obrador, por el otro, no se desgastaron en oponerse a la utilización de una comunicación social que no estaba contribuyendo a la formación de la cultura política, sino que por el contrario, buscaban profundizarlo, mediante la competencia de agendas e imponiendo sus percepciones de la realidad a la población lo que abría la puerta para un proceso degenerativo de la cultura política.

El cuarto capítulo, titulado como el *uso político de la comunicación social en la coyuntura electoral del 2006*, agrupa los elementos de los anteriores apartados pero los revisa de manera operativa en el contexto electoral de ese año.

En este apartado las distintas informaciones de la investigación de campo expuestas anteriormente y en este mismo, tienen una mayor claridad, pues se analiza también mediante un tercero, el Instituto Federal Electoral, como los sistemas de comunicación impactan en el sistema de percepciones y en la cultura política del ciudadano.

El lector encontrará cómo en la coyuntura del 2006 el Instituto Federal Electoral se autolimitó para contrarrestar las campañas de comunicación gubernamentales y de organizamos empresariales, pese a que tenía funciones para regularlas.

En este apartado se agrupa la diversidad de funciones relativas a su comunicación que señalan responsabilidades u omisiones durante este proceso electoral, pues uno de los principios generales de su misión es velar por la cultura de la democracia.

Reconozco que la coyuntura del 2006 no sólo se circunscribe a la lucha de agendas, ya que fue un proceso político de grandes complejidades por lo cual solo nos abocamos a los sistemas de comunicación y a comprender cómo se acoplaron los actores y los sistemas de comunicativos con los procesos electivos. Así también, se revisan como las resoluciones de actores como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque limitaron, en pleno proceso electoral, las campañas de comunicación gubernamentales, no profundizaron a fondo en una jurisprudencia que definiera criterios de participación y que ello se reflejó en el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de nuestro país.

Por último, incluimos un reducido apartado para la reforma en materia de comunicación social aprobada a fines del 2007, que imposibilita a los funcionarios de los tres niveles de gobierno a utilizar su imagen en programas sociales y difundirlos como publicidad gubernamental; reforma que consideramos inicialmente aceptable como propuesta de solución inicial a la problemática planteada en esta investigación, a la cual habrá que agregar diversos temas pendientes de revisión como los actos públicos y las responsabilidades jurídicas.

CAPITULO I

LA CULTURA POLÍTICA COMO REFERENTE DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

En el presente capítulo se busca que el lector comprenda distintas interpretaciones y afinidades del concepto de cultura política, que sirven de referente a la comunicación social gubernamental como una forma moderna del ejercicio del poder político y la democracia en los espacios públicos que conforman los medios de comunicación y que implican, a su vez, temáticas como las instituciones, la construcción de la opinión pública para el convencimiento social, los alcances de la democracia y la ciudadanía.

La cultura política y su desarrollo en las nuevas formas del ejercicio de poder

La cultura política y la comunicación social gubernamental son fenómenos modernos que adquieren gran relevancia en la actualidad con el desarrollo de las sociedades y su complejidad.

Tanto la comunicación como la cultura impactan a la sociedad debido a la gran cantidad de manifestaciones sociales que conllevan en su ejercicio y que involucran preceptos como creencias y de la cotidianidad en la población. Este impacto lo encontramos en la forma como construimos desde un gobierno hasta una realidad o un conocimiento y en los medios difusores empleados para este propósito.

Una de las formas más recurridas para esta construcción es por medio de la educación tradicional, de los valores y de la historia; sin embargo, debido a la complejidad de la sociedad actual, su modernización y la oportunidad de los medios de comunicación, se busca lograr con información que fluya

masivamente, a través de los llamados *mass media* que bajo ciertas condiciones, buscan también romper el círculo tradicional de formación de cultura, conformando, en pocos años, su propia (sub)cultura de opinión, de evaluación gubernamental y de realidad social.

Información y realidad son elementos centrales en la conformación o deformación de la cultura política actual pues de la aproximación a la realidad de los individuos dependen valores como credibilidad, identidad, aceptación, confianza, etc. que impactan la construcción de la realidad y la vida política en general.

Además por efectos de la globalización se añaden a esta conformación, índices de bienestar comparativos con otras realidades diferenciadas que le muestran al individuo, la necesidad de transformarse, ya sea emulando o rechazando lo que ve por efectos de los *mass media*.

Esta situación obliga a crear bajo los supuestos de comunicación social, una realidad oficial. Acontecimiento que junto con estrategias de comunicación basadas en el marketing, lograrán consensos de aceptación o rechazo y con el apoyo de los medios de comunicación, una mediatización de la política, de los derechos y obligaciones de la población y los ciudadanos.

Derechos, obligaciones y aspectos cívicos, que ya no obedecen en este contexto a comunidades tradicionales ni a entidades lineales y cerradas, sino que por el contrario, en un mundo global promueven de manera abierta una dinámica liberal de la política y ello establece nuevos vínculos de relaciones sociales y por supuesto, novedosas formas de abordarlas.

Tematizar y acoplar las relaciones sociales que identifican al ciudadano con sus rasgos culturales implica por lo tanto, identificar también los espacios de vinculación en donde se materializan las inquietudes individuales y colectivas que rebasan el carácter local.

El escenario de los sistemas de comunicación se apunta entonces, como el espacio moderno para la socialización de los asuntos políticos, sociales y privados y en donde la cultura política y sus formadores adquieren una relevancia significativa, tanto para aceptación de los mensajes como para la generación de modernos hábitos, preferencias, cotidianidad o pensamientos.

La forma como se componen estos nuevos espacios así como los fines perseguidos, los vínculos sociales generados y la interpretación que se tiene de los mismos, resulta fundamental para comprender cómo se comunica la sociedad moderna y cuál es su sentido.

En la conformación de espacios de comunicación, la autoridad gubernamental tiene un papel relevante por su alcance general y su complejo sistema de relaciones informativas. Se habilita entonces como un generador o enlazador de sistemas de comunicación social moderno. Así compite con otros grandes formadores sociales como son los medios de comunicación masiva, principalmente los electrónicos.

La cultura política como espacio amplio de reflexión necesita por un lado incorporar este escenario de competencia para diseccionar los fines que se persiguen por la estructura gubernamental en esta realidad de la comunicación masiva y por el otro, requiere identificar los efectos que esto ocasiona en la vida política y en la participación ciudadana, principalmente en procesos electorales.

El estudio de la cultura política, si sólo se abordara en localidades cerradas, limitaría entonces sus alcances; por lo cual, tendrá que revisarse no como una forma de aspiración de futuro, sino en el marco de una construcción de realidades posibles, que sume tanto tendencias globales de progreso y formas más cercanas a estilos de vida para conocer sus efectos o perjuicios.

El mismo concepto de la *cultura política* identificado como parte de la modernidad, transita así de acuñaciones de origen meramente conductistas de una sociedad a descripciones de categoría analítica, mucho más compleja y con un carácter más sociológico, pues finalmente es en el núcleo social donde se encuentra su funcionalidad. Revisemos más detenidamente este concepto.

El término cultura históricamente apareció en la Roma antigua como:

La traducción de la palabra griega *Paideia*: “crianza de los niños”. Desde entonces su concepto, enraizado en la noción de cultivo ha mantenido invariable su núcleo semántico. Se trata del cultivo de la humanitas [relación con los dioses, costumbres, artes y sabiduría], esta acepción solo se ha visto cuestionada en la mitad del siglo XX gracias a la propagación que ha tenido la terminología propia de la antropología empírica, funcionalista a través de los medios de comunicación.¹

Sin embargo, el mismo concepto de cultura visto como cultivo, comenzó su redefinición desde el siglo XVIII en Alemania en contraposición al concepto de civilización y de ahí en adelante en particularidades de la misma que van desde las reservadas para identificar a las bellas artes como a las que buscan identificar a grupos determinados como etnias u organizaciones antiguas.

El concepto cultura adquirió así, una serie de denominaciones y adjetivos que claramente la ubicaron como algo cambiante y capaz de transformar su entorno. “La cultura como cultivo crítico de la identidad quiere decir todo lo contrario a resguardo, conservación o defensa ... la cultura y la política adquirieron una simbiosis importante para la movilidad social y el cambio como evolución.”²

De tal suerte que la cultura política se puede definir como “el conjunto de actitudes, creencias, sentimientos, símbolos y valores, producto de la historia colectiva y de la experiencia individual, que dan sentido al sistema y a la vida política de un país.”³

En este mismo sentido se expresa Jacqueline Peschard:

La cultura política se refiere a los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y sobre el papel que ellos juegan dentro de dicho sistema. Los miembros de una sociedad adoptan ciertas orientaciones hacia la política como una manera de dotar de significado a su acción y participación políticas.⁴

¹ Echeverría Bolívar. *Definición de la cultura*. México, Ed. UNAM-Itaca, 2001, p 30-31 [los corchetes son míos]

² Ídem. p 189.

³ Monzón Cándido. *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid, Ed Tecnos, 1996, p 293.

⁴ Peschard, Jacqueline, “La cultura política en México”, en Merino Mauricio, *La ciencia política en México*, CONACULTA, FCE, 1999, p 186.

De tal forma, la cultura política que analizamos encuentra en su propia deconstrucción, puntos de enlace con el sistema de comunicación de la sociedad (en el cual la autoridad gubernamental tiene un papel destacado), pues debido a que se le ha considerado como un concepto de uso cotidiano, se le imprime una suerte de identidad social que la coloca como un terreno fértil para debatir los alcances de la política e incluso la democracia en nuestro país con referencias conceptuales ajenas que señalen diferencias, pero que también marcan fortalezas.

No obstante este terreno fértil, es necesario identificar en primera instancia la representación o realidad que tienen o han tenido los individuos del sistema político, los distintos instrumentos utilizados y los fines que se buscan, debido a que afectan su percepción del sistema mismo y pueden crearle falsas identidades. En segundo lugar, se tienen que reconocer los nuevos espacios públicos que representan los medios de comunicación electrónicos pues en ellos se dirimen controversias y se afianzan identidades, pero comprendiendo, como señalamos anteriormente, que están en una especie de competencia por la mediatización de la realidad, tanto en los discursos oficiales como en la observación de la realidad.⁵

De tal manera que la cultura política se entiende en términos de nuestro estudio como “el conjunto de significados compartidos de la vida política. La forma en que la gente construye su concepto del sistema político y determina su posición dentro del mismo es, así, el fundamento de la propia definición de los individuos como actores políticos y de la concepción de ciudadanía.”⁶

La cultura política por lo tanto se ve modificada por el efecto visual, auditivo e interpretativo de los iconos políticos que se presentan en los medios masivos que no conocen fronteras, que a su vez diseñan su propio concepto, su propio simbolismo y desplazan, con gran facilidad, las labores de generación de opinión pública gubernamental e incluso de carácter formativo de la ciudadanía.

⁵ El estudio que presentamos encuentra su cauce central en la comunicación gubernamental, aunque no por ello, constantemente se cruce al terreno de los medios privados, por su importancia y porque son los primeros en recibir y clasificar la información gubernamental mediatizándola.

⁶ Morán, María Luz, *La construcción del discurso sobre la participación en la cultura política española*, Colmex, 1997.

Por este motivo, los gobiernos modernos se ven en la necesidad de encontrar mecanismos que refuercen de la misma manera o en las mismas circunstancias su presencia simbólica. Así la comunicación gubernamental se convierte tanto en imagen y en discurso en un mecanismo político, más allá del circuito básico de la comunicación, entendido como difusor, medio y receptor, pues en la política moderna se trata de ganar en las percepciones.

Sin embargo este acto de comunicar por si mismo, ya es una forma moderna de operación política que al mezclarse con las técnicas de la mercadotecnia, presenta un escenario de poca información y de mayor propaganda debido a la necesidad de imponer una realidad. En términos políticos equivale a crear una base sobre la cual se ofrezcan resultados que generen confianza a la población que se entrelaza por los sistemas de comunicación y por supuesto, una plataforma que corresponda con la aceptación de las preferencias políticas del ciudadano y justifique la rendición de cuentas.

De tal manera que las tesis que se apoyan en la formación política del ciudadano desde la infancia son hoy en día cuestionadas, debido a la dispersión de la definición de los conceptos políticos que se tienen y que muchas veces corresponden a subjetividades con una escasa posibilidad de concretizarse, por la inmediatez que obligan los *mass media* para la toma de decisiones.

La formación y participación ciudadana basada en valores históricos nacional y tradicional con los nuevos espacios de los medios de comunicación se encuentra en la actualidad en transformación, pues las formas de participación tradicionales como votar en las elecciones, militar en un partido político, asistir a actos políticos, discutir sobre asuntos políticos, etc. en la vida pública moderna también han variado e incluso caído en desuso y con ello se redefine el debate sobre quiénes son realmente los ciudadanos sujetos del desarrollo de una comunidad o nación dada.

El ideal democrático de la participación estaría definido por una actitud generalizada de atención a los asuntos públicos, información veraz, capacidad de elección y compromiso participativo, lo cual implicaría por lo menos, una cultura

política fuerte y un sistema de información abierto. Sin embargo la realidad muchas veces indica otra cosa: muy escaso interés por los asuntos públicos, nivel muy bajo de información política, participación limitada a votar en las elecciones. En el caso de nuestro país según datos oficiales arrojados por la III ENCUP de la secretaría de Gobernación el 87% de los ciudadanos manifestó tener poco o ningún interés por la política⁷, lo cual pone de manifiesto la problemática de la formación de la cultura política más participativa.

Una de las razones que se esgrimen para sustentar esto es que “los problemas de la sociedad moderna no se definen como problemas de mantenimiento del origen, ni en la educación ni en ningún otro ámbito. Se trata más bien de una constante producción de otredad... seguimos apoyándonos en la Humanidad o en la razón pero ya no en la comprensión natural de la tradición, en la diferencia del hombre respecto al mono y la serpiente, sino en el sentido debilitado de una comprensibilidad de los valores que nos permiten juzgar de otra manera.”⁸

Otra de las razones agregadas a este razonamiento de Luhmann, está directamente ligada con cuestiones operativas de conceptos políticos. Por ejemplo, cuando buscamos hacer funcionales conceptos como democracia en ámbitos familiares, académicos o económicos, corremos el riesgo de confundir el objetivos para el que fue creado y el funcionamiento social de estos subsistemas debido a las fuentes de referencia a las cuales se acude para interpretarlas y las cuales están directamente ligadas a los sistemas de comunicación, ya sean gubernamentales o privados.

No descarto, desde luego, que los valores y los conceptos políticos bien definidos se puedan formar desde la infancia en un ámbito familiar, pero la forma con la que están operando los *mass media*, hecha por tierra un trabajo de generaciones; sin contar, además, la evolución de los preceptos, deformaciones y adaptaciones a la realidad del mundo globalizado en donde los medios de comunicación y sus líderes de opinión, adquieren un papel sin precedentes en la formación del ciudadano y de la cultura política misma.

⁷ www.gobernación.gob.mx/encup

⁸ Luhmann Niklas. *Observaciones de la modernidad*. España, Ed. Paidós Studio, 1997, p. 17.

El escenario de los medios de comunicación

El escenario de los medios de comunicación tiene en la actualidad un mayor impacto en las esferas de formación cultural del individuo, debido a que “los medios no solamente forman opinión pública sobre temas de carácter político, sino que se van edificando verdaderos patrones de conducta sobre temas diversos que permiten que la población se identifique y se sienta parte de la sociedad en la que vive”⁹

De tal manera que nos encontramos ante un agente generador tanto de entretenimiento como de cultura política; ante un estilo particular de abordar las relaciones sociales y; ante varias maneras de interpretar las concepciones de lo público y del poder. Espacio en donde la comunicación política tiene que operar de manera equitativa.

Raúl Trejo entiende el proceso de hegemonía de los medios en la política como una mediocracia por la alta concentración de poder que han alcanzado al sobreponerse a los organismos y espacios institucionales del quehacer político.¹⁰

Es lógico suponer entonces que en la construcción política del ciudadano, concurren diversas fuentes generadoras de identificaciones y sistemas de comunicación que generan las relaciones sociales.

Luhmann al respecto señala que “la sociedad es el resultado de las relaciones sociales, es decir, de las comunicaciones, en las cuales el hombre no interviene en forma individual sino que lo hace por medio de un sistema social”¹¹ lo cual nos sitúa en un ámbito de acción con mayores posibilidades de impulso a nuevos sistemas sociales de comunicación directa con la sociedad.

⁹ Peschard. p. 205.

¹⁰ Trejo Delarbre, Raúl. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México, Ed. Cal y Arena, 2004, p 21-22.

¹¹ Luhmann Niklas, *Teoría de la sociedad*, México, Ed UIA, 1993, p. 45.

Estos sistemas los encontramos en la conformación de instituciones estatales que señalan mecanismos e instrumentos que suponen su construcción y que en su necesidad de encontrar fórmulas más directas en su comunicación con la sociedad, encuentran en los medios de comunicación privados, una mayor amplitud y profundidad de esta misión que, sin embargo, la misma dinámica, al parecer, busca invertir los procesos.

La cultura política adquiere entonces un elemento importante: la necesidad de comunicarse, de informar y de tener referentes sólidos en donde reproducirse libremente.

La información es aquello proveniente del espacio que rodea por fuera a las dos situaciones (emisor-receptor) interconectadas de los que el emisor se ha apropiado y que él pretende hacer llegar al receptor. A este elemento exterior al que sólo el emisor tiene acceso, lo llamaremos el referente... el elemento que permite cifrar y descifrar la información en calidad de mensaje, al cual se le conoce como código.

Por ello el proceso de comunicación tiene lugar en dos momentos, el de la producción, emisión o ciframiento del mensaje y el de consumo, recepción o desciframiento del mismo... pero se puede tergiversar debido a que todo acto de comunicación implica un forcejeo en el código que lo hace posible, lo cual implica no solo comunicar, sino convencer.¹²

La necesidad de convencer implica, desde luego, una relación de poder. En ella se establecen los criterios bajo los cuales opera la realidad y sus referentes a los cuales se busca acercar a las posiciones de los emisores, ya sean gobiernos o instituciones.

El ejercicio del poder en las instituciones que se entendía antiguamente por el uso legítimo de la violencia para imponer sus resoluciones, en la actualidad se entiende en el conjunto de reglas de la sociedad. Este cambio ha transformado la forma de imponer el poder violentamente por modernas formas de poder representadas por instrumentos de comunicación masiva con liderazgos emergentes, lo que obliga a pensar en nuevas formas de consenso.

¹² Echeverría, p. 88- 89.

Parte de este tránsito es la comunicación gubernamental que ha pasado de esquemas de imposición vertical a modernas formas de comunicación más horizontales y novedosas. Sin embargo, este aún no es el caso de nuestro país como veremos más adelante.

Es importante reconocer entonces que la modernización de las instituciones pasa por el entendimiento de las relaciones de comunicación que se establecen en la sociedad, como ya hemos mencionado y por el establecimiento de esquemas de rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados que suponen relaciones de poder horizontales (e incluso personalizadas con la ayuda de la tecnología) y desde luego, por las relaciones sociales que se logran por los medios de comunicación y que tienen un carácter multidireccional de los asuntos públicos.

Por lo tanto, encontrar el modelo de comunicación de la realidad de la sociedad que se proponen edificar tanto medios como gobierno es una tarea compleja que supone el conflicto y el consenso de manera recurrente. En esta tarea se asumen y confunden conceptos como el de justicia, democracia, política, de parte de ambos porque sus intereses cobran una dinámica social que confunde al ciudadano y deforma su credibilidad en la información presentada.

La cultura política es, bajo este panorama de modernización, algo en constante cambio y actualización, además esta en correspondencia directa con la sociedad y con cada momento histórico.

Por ello las instituciones públicas y medios de comunicación adquieren un carácter complementario y corresponsable en la formación política del individuo y en la construcción de su quehacer ciudadano.

Los códigos y referentes informativos al multiplicarse le generan al ciudadano diversas perspectivas y opciones para su formación en un mundo globalizado pues la riqueza de expectativas y las diferentes maneras de afrontar los asuntos públicos le abren opciones sin precedentes para la adopción de identidades tanto políticas como mediáticas. Sin embargo, para que esta idea prospere se requiere, básicamente, la existencia de libertades para impulsarlas y medios de

comunicación fuertes y variados, que no reproduzcan solamente la realidad elaborada oficialmente, sino que también, se involucren en su cotidianidad, que va más allá de sus propios intereses.

No obstante, la presión para este impulso recae entonces en los sistemas de comunicación gubernamentales porque en él se administran las labores públicas y se manifiesta el ejercicio del poder del Estado.

De este modo, la variable de los medios de comunicación es factible diferenciarla por sus intereses inmediatos de corte económico de la constante de la información gubernamental por sus intereses ideológicos; además, de la forma como se entrelazan ambas y las consecuencias que tienen sus actos de comunicación en la población.

La cultura política en este escenario actuará para dotar de márgenes de operatividad creíbles para los medios de comunicación ya sea para aceptar o para rechazar su visión de la realidad, independientemente de las ingenuidades de los mandatos de la “mayoría” y en donde se incluyan planteamientos de las “minorías” que llegan a ser “mayorías”.

La cultura política y las instituciones

Las instituciones políticas creadas bajo el precepto del bien común encuentran en las diferencias de su aplicación, rasgos importantes que señalan divergencias en las formas de comunicarse.

Las divergencias se encuentran en la concepción del bien común y en las vigencias del origen que éstas tienen; así como también en el desgaste de concepciones normativas tradicionales en las cuales se fundamentaron y que contrastan claramente con el actual escenario global, en el cual se manifiestan y en donde los públicos tienen otro tipo de demandas.

Principios como igualdad, libertad, justicia, entre otros, se enfrentan con éste escenario, pues se han transformado y situado en una modernización mediática, que traza otra forma de aproximarse a las instituciones. Por ejemplo, el principio de “justicia”, recurrido en nociones de origen jurídico, al replantearse en la sociedad moderna como una virtud social en los escritos de John Rawls, adquiere una vitalidad que revoluciona diversas categorías, entre ellas, la cultura política.

Para Rawls la noción de justicia distributiva entendida como un principio de diferencias, ha sido uno de los conceptos modernos de la transformación de las instituciones ya que “el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.”¹³

Por lo tanto, las instituciones sociales adquieren nuevos retos, pero principalmente, el compromiso de respetar derechos y libertades que constituye la base del segundo principio de Rawls, enfocado a ordenar las desigualdades sociales y económicas de tal forma que ambas estén dirigidas hacia el mayor beneficio de los menos aventajados y vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos los públicos bajo las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades.¹⁴

En el estudio de las instituciones, este tipo de planteamientos resulta importante porque amplía su marco de acción y se manifiesta directamente en la sociedad en un nuevo planteamiento de las responsabilidades y de las relaciones informativas con la sociedad que resultan en esquemas de poder novedosos como las relaciones comunicativas que al ser operadas bajo las aportaciones de Rawls, dinamiza en el ciudadano, las interpretaciones de lo público y las identidades de los fines de la política.

¹³ Rawls, John. *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 23.

¹⁴ Ídem p. 75.

Gabriel Almond, buscaba abordar la cultura política en un sistema político separado en las opciones de sistema, de procesos y de estrategias de gobierno;¹⁵ el autor afirma que es necesario conocer cuáles son sus formas de identificación social dadas por la intermediación de los medios masivos, por la influencia de clisés y estereotipos contruidos. Opciones que afectan la credibilidad de cualquier tipo de sistema y de institución o de estrategia gubernamental, para poder abordar su operatividad en la realidad del conocimiento actual.

El problema de estas opciones, sin embargo, reside, primero, en la definición que la población tiene de uno de los procesos y conceptos así como la forma y método empleado en una medición estadística para poder hacer estudios comparativos certeros. Sin duda el estudio comparativo de Almond en "Civic Culture" puede tener esa lectura. Por lo cual en mi opinión su estudio debe ser revisado en el texto de Cornelius.¹⁶

El segundo problema es la interpretación que se tiene de las mediciones realizadas a un grupo de personas, pues se basan en percepciones o creencias de la realidad, es decir en problemas de opinión pública que fácilmente pueden ser cuestionadas como un elemento certero de la generalidad y de la realidad política misma. Problema al cual nos referiremos más adelante.

En este sentido las instituciones, con fines y tendencias establecidos por la política de poder tradicional, tienen una serie de nuevas interpretaciones sociales que les confieren responsabilidades y límites novedosos; producto afortunado de la multiplicación de la información, de los escenarios comparativos y en suma de un mundo menos cerrado y más abierto a nuevas formas de ejercer el poder.

¹⁵ Almond Gabriel. *Una disciplina segmentada*, México, Ed FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 206.

¹⁶ El primer estudio de Almond sobre la cultura política en México puede ser visto en su obra de manera lineal pero ello nos llevaría al escenario relatado. Sugiero para complementar y observar el estudio, la lectura de Craig, A, y W. Cornelius, "Political Culture in México" en Almond y Verba, *The Civic Culture Revisited*. Boston, 1980.

El debate social de las instituciones se basa, entonces, en una serie de argumentaciones, que esclarecen formas de control social contenidas en el perfil de las instituciones y que se entienden en subsistemas sociales como el educativo, el político e incluso el afectivo, mismas que están en constante transformación por la intermediación de otros agentes (como los *mass media*) que forman o deforman la cultura política y que hace mucho más vulnerables de interpretación los objetivos de regulación de las instituciones.

La conformación social de las instituciones, en este caso es importante para determinar la forma y los por qué de la regulación social. Las mediciones que se pretendan hacer de tópicos de la cultura política tendrían que tomarlo en cuenta, así como sujetarse a los procesos de conformación de los nuevos escenarios y de los públicos a los cuales se les dirigen las mediciones de la cultura, lo que sin duda, constituyó la mayor crítica a los estudios de Almond y Verba.

La evolución de las instituciones ha pasado entonces del campo de la violencia legítima y sus medios-fines al campo discursivo de acciones comunicativas en donde el entendimiento o aplicación cobra una nueva dimensión para el establecimiento de las relaciones sociales.¹⁷, lo que implica por un lado, un alejamiento de la acción por la pasividad mediatizada y por otro, un fortalecimiento del sistema de comunicación política con la sociedad.

Jürgen Habermas, describe dos conceptos complementarios, el de la racionalidad instrumental y la comunicativa.

El primero tiene por objetivo el dominio de la realidad por parte de los seres humanos para garantizar la autoconservación del individuo o la sociedad y para identificar claramente el terreno de las instituciones; sobre el segundo, de racionalidad comunicativa, nos dice:

¹⁷ Ver: Habermas Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Ed Taurus, 1989.

Posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que se desarrollan sus vidas ¹⁸

Habermas entendía de manera ideal que el entendimiento de los individuos era indispensable para la construcción de la realidad y el establecimiento de un sistema de comunicación social; con lo cual se diferenciaba del planteamiento de Luhmann, que identificaba la realidad como todo un sistema de comunicación, sin intermediación racional del individuo.

El problema de la apreciación de Habermas radica, como lo señala John Keane¹⁹, en que afirma que el individuo tiene un dominio y conciencia de la realidad y con ello da validez a los acuerdos de entendimiento subjetivo, lo cual no siempre se cumple.

Además supone que existe una comunicación libre, con individuos que mantienen relaciones comunicativas y sociales simétricas donde los consensos son logrados asertivamente, sin reconocer una intermediación persuasiva de otros agentes con diferentes motivaciones, situación que lo conduce a un escenario de pseudo-comunicación y por tanto a pseudo- consensos de la realidad.

Sin embargo, es preciso señalar que los postulados de Habermas son producto de una integración del individuo en los sistemas sociales entendidos como sistemas de comunicación por lo cual necesariamente nos encontramos ante la posibilidad de distorsiones comunicativas y entendimientos diferenciados de la realidad, además como señala Keane efectivamente, aboga por una comunicación libre, como un ideal que en si mismo constituye todo un desafío a la acción que le demanda él mismo.

¹⁸ Ídem p 27.

¹⁹ Keane, J., *La vida pública y el capitalismo tardío*; México, Alianza, 1992, p. 225-297.

Pese a ello son justamente estas distorsiones las que constituyen la base desde la cual analizamos operativamente el fenómeno de la comunicación social en México pues transforman el sentido de las instituciones, de sus marcos de referencia y sus límites, dado que en un contexto de cultura política débil, es factible que los agentes intermediadores, intervengan en el proceso de formación de consensos que nos lleve, ya no a una formación social de las instituciones, sino a una deformación tanto de las instituciones como de la misma cultura política.

En este sentido, la modernización de las instituciones habría que abordarla tanto con preceptos renovados de justicia como con preceptos argumentativos que justificaran su función social y sobre todo, que establecieran vínculos de comunicación sólidos con los ciudadanos para diferenciarse de la comunicación persuasiva para transitar a esquemas de una mayor eficacia gubernamental.

Ahora bien, el esclarecimiento de este tipo de relaciones de poder ha sido abordado también por diferentes pensadores identificados con las corrientes posmodernistas, que al deconstruir temáticas “racionales”, han puesto de manifiesto la gran carga prefabricada y liberado, para bien, temas que antes se consideraban como algo natural.²⁰

Discurso e imagen son ahora fuentes modernas de poder que se sobreponen reiteradamente a la acción social y se encuentran por lo tanto, plenamente ligadas al uso político de la comunicación en sociedades con débil cultura política.

La presencia de la actividad gubernamental y de sus actores en la vida cotidiana, en los *mass media*, principalmente la televisión, significan algo y buscan el consentimiento como especie de consenso a su poder, a su esfera de acción e intervención.

²⁰ El pensamiento posmoderno, sucesor de los rasgos románticos y artísticos de la modernidad enfatiza la afirmación de la diferencia, la importancia del saber narrativo, de sus contenidos. Para mayor información recomiendo revisar a: Bauman Zygmunt, *La posmodernidad y sus descontentos*. Madrid, Ed Akal, 2001; Habermas Jürgen. *La posmodernidad*, España, Ed Cairós, 1995.

La inversión y gasto público en diseños de imagen, en modalidades discursivas, en *trainee media*, en publicidad y/o en eventos para la entrega “institucional” y simbólica de apoyos sociales en las plazas públicas así lo demuestra. Pareciera que se multiplica la ritualización y se espera la magnificación por instrumentos mediáticos en los que se “agradece” al actor el que haga bien su papel. Además de que se establece como una forma de apertura informativa.

Es evidente, entonces, que la llamada cultura política requiere de precisiones normativas y de un análisis de los instrumentos de comunicación de la sociedad para poder ser abordada como una forma de participación ciudadana de la sociedad en la vida política, entendiendo que no se fortalece reproduciendo ésta forma simbólica del poder en actos propagandísticos, sino que se deforma.

De tal suerte que nos encontramos en el terreno de las instituciones que al ser diferenciadas de los intereses primarios de control político que les dieron origen, hoy, se encuentran en plena transición a la modernidad en diversos escenarios locales como es el de nuestro país.

Las opciones, sin embargo, no están terminadas debido a que si bien los discursos constituyen una parte diferenciada del vínculo de la sociedad con sus instituciones, ello conlleva a plantearnos tendencias de pensamiento que guían las acciones de las mismas instituciones hacia una sola realidad, sin opciones de futuro ni de multiculturalismo.

Indagar cómo se logran estas tendencias, nos coloca en un nuevo plano de observación de cada uno de sus procesos y de la relación instrumental de poder que se busca por diferentes caminos, pero que necesariamente parte de un fuerte simbolismo, aun vigente. (evidentemente fortalecido en ámbitos de comunicación masiva.)

La comunicación es una síntesis que resulta de tres selecciones: información, acto de comunicación, comprensión. Cada uno de estos componentes es, en si mismo, un evento contingente. La información es una diferencia que transforma el estado de un sistema, es decir, que produce una diferencia. Pero ¿por qué precisamente una determinada información y no otras debe ser la que influye en un sistema?²¹

²¹ Luhmann Niklas. *Teoría de la sociedad*. México, Ed. Universidad Iberoamericana, 1993, p. 85.

De tal forma que tenemos que los sistemas de comunicación requieren de construcciones para poder ser referenciadas en la llamada intersubjetividad y de amplia información para poder analizar su viabilidad moderna, pues no son los medios ni el incremento tecnológico lo que determina la comprensión de la realidad.

Los medios de masas, nos dice Luhmann “sirven a la sociedad para producir y procesar estímulos, mismos que esclaren la duplicidad del concepto de información: en un primer componente que sirve para registrar la distinción que indica la separación de lo que ya se tiene conocido y el segundo designa el cambio de estructuras en el sistema.”²²

En la misma línea de Habermas, Luhmann entiende la necesidad de que exista unalibertad en la información para que los medios de comunicación puedan desarrollar su propia función, pero va más allá al señalar que ante la complejidad, los medios ofrecen ignorancia disfrazada de hechos con cierto apego a la realidad y a la verdad y con amplias dosis de sorpresa, que refuerzan su papel de estimulador social.

En este sentido las instituciones no es que se encuentren con un formador más de la cultura política, sino con un instrumento que sirve para encontrar diferenciaciones de la realidad y que le sirven para la toma de decisiones.

El problema es cuando se establece un sistema de competencia en la formación de la realidad sobre las cuales operan valores, tradiciones porque ello genera deformaciones al sentido positivo de la cultura política que aún no conocemos en su impacto real.

En este contexto de exigencia de transparencia de las actividades públicas gubernamentales en el mundo y democratización informativa, es indispensable observar cómo se logran las relaciones de poder existentes entre los sistemas de de comunicación de la sociedad en la construcción de esquemas de poder político, que a partir de la opinión pública, se convierten en otra forma más de control social.

²² Luhmann, N. *La realidad de los medios de masas*, Barcelona, Anthropos/UIA, 2000.

De ahí la importancia de comprender la contingencia de cada una de las partes del sistema de comunicación, de las voces oficiales y desde luego, la inclusión real del ciudadano.

La opinión pública y la cultura política

La opinión pública se presenta como una forma moderna de consenso, lo que implica desde luego, una activa participación social en el entendimiento de las contingencias sociales que se presentan en una sociedad porque se piensa que puede articular todo un sistema de creencias, expectativas o deseos de la sociedad y su realidad, que abre el debate y establece vínculos comunicativos, no necesariamente sobre temas relativos a la política, sino también a gustos y preferencias a su vida cotidiana.

La opinión pública al referirse a temas de la vida política como son los procesos de democratización, contribuye a la toma de decisiones coyunturales, a la regulación temporal de los procesos y a determinar el curso de acción de las instituciones y sus operadores, pero dependerá de la forma como se logren estos consensos y de la fortaleza cultural de la participación ciudadana.

María Luz Morán describe la necesidad de revisar la participación social en los procesos de democratización en la sociedad española y conjunta la cultura política para ésta causa de la siguiente manera:

Opto por una perspectiva que entronca con una sociología de la interpretación, en la que la cultura aparece como elemento central en la construcción de las identidades sociales. Además, ésta se define como un recurso básico que manejan los actores en la acción colectiva. La cultura política ha de entenderse, pues, como el conjunto de significados compartidos de la vida política. La forma en que la gente construye su concepto del sistema político y determina su posición dentro del mismo es, así, el fundamento de la propia definición de los individuos como actores políticos y de la concepción de

ciudadanía. Las distintas culturas políticas que conviven dentro de toda sociedad constituyen los elementos que dotan de significados compartidos a los acontecimientos políticos concretos. De todo ello podemos concluir, en esta defensa apresurada, que la cultura política es altamente significativa para el análisis sociológico porque proporciona los recursos que necesitan los actores para definir sus estrategias y líneas de acción.²³

La construcción del “cómo percibe” el ciudadano al sistema político en la época actual, es un planteamiento que involucra nuevamente a dos actores activos en las decisiones del poder público: los medios de comunicación y las instituciones gubernamentales.

Ambos compiten de manera desigual en la interpretación de conceptos y realidades que construyen la ciudadanía, estimulando un imaginario colectivo de identidades, que impacta su participación en la cultura política mediante la información que le vierten, lo cual supone distintas formas de adopción de identidad, de acción e incluso de pasividad.

Esto abre la posibilidad de una disputa por la aceptación de las premisas, que señala un primer problema con la opinión pública pues al ser moldeada por influencias externas, genera dudas de su certeza y con ello pone en tela de juicio la toma de decisiones.

John Dewey²⁴ al respecto señala que la vida pública está en una especie de eclipse por la interposición de eventos que transforman la capacidad institucional, pero que esto es algo moderno, por lo cual la recuperación de la vida pública tendrá como prerequisite, una expansión radical de la comunicación libre y sistemática a fin de que los ciudadanos tengan una mayor capacidad para la argumentación, lo cual transforma la opinión pública y se inscribe en el ideal de la participación ciudadana.

Por ello, es de vital importancia entender los escenarios políticos en los cuales se desenvuelven estos dos actores para comprender que la difusión estatal, establecida por estrategias de políticas públicas, se emplea para cumplir con una

²³ Morán, 1997.

²⁴ En Keane, p 224

misión colectiva que parte de sus intereses e ideologías. Por ejemplo en la actualidad, cuando cruzamos la variable comunicación con la de transparencia gubernamental encontramos temáticas que difieren de lo expuesto por los medios de comunicación y los sistemas de comunicación gubernamental.

Sin embargo esto no es de reciente aplicación porque la opinión pública al ser una categoría con un desarrollo histórico propio, ha definido la relación entre gobernante y gobernado para justificar la toma de decisiones, pese a los inconvenientes y sospechas que guarda frente a conceptos como voluntad popular o mandato.

En la actualidad, su desarrollo y consolidación con la política y los sistemas de comunicación ofrece una mayor importancia a la gobernabilidad, debido a que en su nombre se continúan justificando la toma de decisiones y además se representan virtualmente a las mayorías o minorías en su y para su bienestar; se definen las relaciones y el tipo de comunicación con la sociedad; se establecen vínculos de interés con los grupos sociales y con los individuos y; se conforman los referentes por los cuales el ciudadano percibe la gestión gubernamental. Ello sin considerar otras temáticas sociales en las cuales se involucra también su participación. Por ello la opinión pública, no puede considerarse solamente como encuestas y criticarse a partir de las mediciones de segmentos perjudicados.

Esto implica la necesidad de construir una opinión pública justificada mediante interpretaciones sólidas de la realidad, entendidas como conglomerados que componen un conjunto mayor y por lo tanto decisiones políticas diferenciadas.

Así la opinión pública la entendemos como una combinación única de sus conceptos la cual se refiera a juicios colectivos fuera de la esfera del gobierno y que afectan a la toma de decisiones políticas, económicas y sociales pero que al mismo tiempo el concepto esta referido a un fenómeno más político que social.²⁵

²⁵ Price, Vincent. *Opinión Pública*. España, Piados, 1994, p. 22.

En este sentido, la incorporación y modernización del concepto de “público” adquiere relevancia para opinión pública y la política, pues se separa del concepto de multitud al definir los límites y alcances de su actividad por la comunicación, primordialmente masiva.²⁶

Lo “público” como un concepto separado, ha tenido también una larga transformación histórica para diferenciarla de lo “privado”. “Tanto en Grecia como en Roma la esfera de lo privado gira entorno al domicilio doméstico (oikos) ... la esfera de lo público (Koyné) se refiere a todas aquellas actividades públicas donde el ciudadano liberado de cargas domésticas, puede participar como libre en las actividades cívicas (políticas) y comunes.”²⁷

Posteriormente lo público pasa a ser el concepto por el cual el señor Feudal representa a los demás por una cuestión de status y ésta representación pasa, directamente a la burguesía que pone en funcionamiento un nuevo sistema de producción que con el tiempo traerá un nuevo orden social: el tráfico de mercancías y noticias, en el cual lo público ya no se reserva para las cortes, sino para publicitar lo estatal y su funcionamiento.²⁸

La necesidad de discutir y propagar las actividades de lo público, así como sus diferentes enfoques, constituye la arena en la cual se desarrolla la opinión pública y en donde encuentran su punto de mayor conflicto y relevancia, las actividades comunicativas, tanto privadas como políticas. Así la opinión pública “es ante todo y sobre todo, un concepto político.”²⁹

Con el incremento y la complejidad de las sociedades de una esfera política activa, la opinión pública emergió como una nueva forma de autoridad política, con la cual se desafió, desde un punto de vista de libertad, al gobierno absoluto y sus diferentes variantes.

²⁶ Moscovici, S. *La era de las multitudes*. FCE, México, 1993, p 240.

²⁷ Monzón, p 29.

²⁸ Ídem. p 30-31.

²⁹ Sartori Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid, Tomo I, Ed, Alianza., 2005, p 118.

De tal forma que lo público considerado como “una creación política o ideológica, proporcionó un nuevo sistema implícito de autoridad en el que el gobierno y sus críticos tenían que pedir el juicio a la opinión pública para asegurarse sus respectivos objetivos.”³⁰

Esta nueva forma de autoridad se encuentra en la actualidad de manera presente y adquiere grandes dimensiones por el crecimiento natural y necesario de los sistemas de comunicación y formadores de opinión pública, tanto nacionales como internacionales, en donde los sistemas políticos, por muy cerrados que sean, no dejan de recibir el influjo de los juicios sociales.

Según Sartori, “las opiniones no son innatas ni surgen de la nada, así que para responder qué es la opinión pública es necesario distinguir tres procesos: a) las opiniones que destilan las diferentes élites; b) el hervidero de opiniones que emana de la base; y c) las identificaciones de los grupos de referencia”³¹

Procesos que identifica en el modelo de la cascada de Deutsch, en donde considera que “el depósito más elevado lo constituyen las élites económicas y sociales. Le siguen las élites políticas y gubernamentales, los medios de comunicación, los líderes de opinión y, por último la masa del público... en donde destaca la importancia de resaltar en qué punto los procesos de formación se ven interrumpidos horizontalmente”³²

Pero este hecho tiene dimensiones mucho más complejas y entremezclan diversas consecuencias cuando lo confrontamos con la comunicación social gubernamental. Por ejemplo, Bobbio se pregunta ¿qué Estado podría declarar públicamente, en el mismo momento en que firma un tratado internacional, que no lo respetará?, ¿qué funcionario puede declarar en público que utilizará el dinero del pueblo para intereses privados? Y nos acerca a la respuesta ubicándola en la importancia de conocer las acciones de quién detenta el poder, pero entendiendo en si mismo que la información (como una forma de publicidad) es una forma de control.³³

³⁰ Price, p 30.

³¹ Sartori, p 126.

³² Sartori, p 127.

³³ Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ed, 2005, p 37.

La forma de control, sucede en el sistema de referencias de la realidad de cada individuo, es decir en la facticidad de la información, en el sistema de creencias que componen la opinión pública y en donde la cultura política adquiere relevancia significativa.

Ello se debe a que la publicidad como motivador o como elemento de persuasión “es una categoría típicamente iluminista en cuanto representa exactamente uno de los aspectos de la batalla de quién se considera a derrotar el reino de las tinieblas.”³⁴

Por ello en el concepto de opinión pública se inscriben diversos mecanismos modernos de operación gubernamental, de consenso y decisiones pues si es con ella como se toman las decisiones, entonces es necesario ser el instrumento motivacional que la forme, principalmente en un contexto de endeble cultura política democrática como es el nuestro.

El problema que se presenta ahora es la medición de la aceptación o rechazo de los mensajes o informes de gestión presentados y cómo ya mencionamos, en las consecuencias que esto tiene para la conformación de la cultura política a largo plazo y desde luego para la economía y ajuste del gasto gubernamental.

Bourdieu en su conferencia “la opinión pública no existe” señala justamente ésta última cuestión poniendo en tela de juicio su procedimiento, sus funciones y su adhesión a temas pre-formulados.

Las problemáticas que proponen los sondeos de opinión están subordinadas a intereses políticos, y ello determina con fuerza a la vez el significado de las respuestas y el que se atribuye a la vez la publicación de los resultados. Tal como están las cosas actualmente, el sondeo de opinión es un instrumento de acción política; su función más importante consiste en imponer, la ilusión de que existe una opinión pública como mera suma de opiniones individuales.³⁵

³⁴ Ídem. p 100- 101.

³⁵ Bourdieu Pierre. *Sociología y cultura*. México, Ed, Grijalbo, CONACULTA. Serie Los Noventas, 1990, p 241.

La necesidad de la medición entonces tiene diversas consecuencias para la credibilidad de las decisiones, pero sobre todo diferentes niveles de impacto en el sistema de creencias, expectativas y acciones en los ciudadanos.

Si contemplamos la opinión pública como un sistema que mantiene relaciones estrechas con otros sistemas del entorno, de todos ellos debemos destacar la importancia del sistema cultural y, del conjunto de temas y elementos que lo integran, desviaríamos la atención hacia el clima de opinión. La antropología cultural se ha visto enriquecida en las últimas décadas por los estudios sobre comunicación política y opinión pública. La cultura política y su investigación vuelven al primer plano de la mano de la comunicación política como un efecto que se genera a largo plazo y como resultado de la convergencia de innumerables factores. Enlaza directamente con el clima de opinión, la agenda pública y la agenda de los medios y, como concepto político, la opinión pública encuentra en la cultura política su marco natural de referencia.³⁶

En este sentido la opinión pública identifica diversas corrientes teóricas y los puntos de vista de diversas disciplinas. La política en si misma por considerar a todo el conjunto de la sociedad, la adopta como un mecanismo para posicionarse entre los ciudadanos, para retroalimentarse de sus demandas, para dar resultados y para ejercer el poder político con formas de representación modernas, es decir mediante sistemas de comunicación social.

La opinión pública en México

En el caso particular de México, la opinión pública ha tenido a lo largo de la historia un desarrollo importante, que es incluso, más extenso que la propia formación de la comunicación social, pero que ha mantenido una constante, ser la base para el logro de consensos.

³⁶ Ídem p. 252.

La opinión pública ha tenido en nuestro país, un gran sustento por las dimensiones del desarrollo democrático en el que se encuentra en la era contemporánea que sin embargo, no ha logrado ser una plataforma sólida para la generación de consensos pues la cultura política ha sido vulnerada por la incertidumbre, la intolerancia, la exclusión y el fraude. Situación por la cual, resulta demasiado complejo establecer acuerdos en una normalidad democrática.

Para el desarrollo pleno de una opinión pública libre de toda sospecha, se necesita una sociedad libre e informada, sin embargo en nuestro país las bases por las que se sostiene son endebles, pues ha sido utilizada para manipular. De ahí la necesidad de encontrar sus puntos de apoyo y reconocer elementos sólidos para fortalecerla.

Fernando Castañeda señala que la opinión pública en México se ha movido en tres direcciones fundamentales, 1) en torno a la cultura, particularmente los valores democráticos; 2) en torno a las preferencias electorales, las tendencias de votos y; 3) en torno al uso de las encuestas, particularmente en los medios de comunicación, pero nos advierte que “la opinión pública es fundamental para la política moderna, pero no es capaz de fundarla moralmente y ésta es una lección que debemos tomar en cuenta en México, particularmente para el proceso de 2006”.³⁷

Direcciones que desembocan en el cauce de la construcción democrática en nuestro país y que en su conjunto muestran las particularidades de la opinión pública identificada con los asuntos sociales pero también, plenamente desarrollada en temas predominantemente políticos.

³⁷ Castañeda, Fernando. “Política, democracia y opinión pública”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. UNAM, abril 2006, p. 73.

Cómo funciona la opinión pública en la democracia.

La opinión pública no sólo son encuestas, ni medición de preferencias ni justificación de toma de decisiones, ni logro de consensos inmediatos, ni participación social, es un conjunto de todos estos elementos. Con ella, se busca analizar sus características y motivos en cada sociedad pues es algo que se puede construir con fines determinados y esto es justamente donde la cultura política adquiere mayor significado pues en medida que sea más fuerte, logra descifrar la intencionalidad política y ponerle su justa dimensión.

Para la democracia, la opinión pública es importante así como el conocimiento de las bases, en las cuales se afianza entre la población porque de ello dependerá su necesidad de aplicación, sus alcances, pero también sus límites.

La democracia que entendemos en esta investigación como un sistema de gobierno, adquiere relevancia significativa para el estudio de la comunicación social y más precisamente cuando se le comprende en su acepción política.

El uso de la palabra democracia en los diversos aspectos políticos, sociales y comunicativos, multiplica sus significados y encamina la discusión sobre bases equivocadas o que pretenden significarle, añadirle o crearle, diversas responsabilidades que la democracia no tiene o que carece de carácter vinculatorio.³⁸

Situación que origina, una grave descomposición de su referente y una aplicación inadecuada de las formas como se ejerce el poder.

El problema por lo tanto se encuentra en el origen del entendimiento de lo qué es la democracia y tendrá que pasar, necesariamente a sus formas de aplicación como una forma de gobierno de la sociedad. De lo que se trata entonces es de evitar que la democracia se convierta en cualquier cosa, para limitar su desesperanza y darle su dimensión real, apegada a valores y al desarrollo de una sociedad más justa.

³⁸ Para este subtema es esencial el texto de: Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia*. España, Ed. Alianza Universidad, Tomo I, 1988.

Esto se debe a que el concepto democracia se encuentra en el centro del debate actual y a que algunos sistemas políticos han utilizado el concepto como una etiqueta para tratar de situarse dentro del concierto internacional que implica un sistema político democrático.

En términos de lo que implica nuestra investigación, el problema de lo qué es la democracia y sus aplicaciones de cómo se gobierna y a través de qué, resultan importantes, pues en ambas, el tema implícito de la construcción democrática, de formación de consensos y toma de decisiones, adquieren un significado importante para comprender el papel que juega la comunicación política en cada régimen, pues es justamente en la política, cuando se muestra la preponderancia de la democracia.

La democracia a nuestro entender debe considerarse como un sistema de gobierno del pueblo y para el pueblo que se construye diariamente con plenas libertades y reglas claras, en donde existe una dualidad prescriptiva normativa y una descriptiva de los que debería ser. De tal manera podemos comprender la doble función que tiene y analizarla en distintos espacios de representación política y sistemas políticos.³⁹

La democracia así definida debe ser complementada con lo que no es o no puede ser únicamente. De tal forma que no puede limitarse a un ejercicio electoral para definir quién toma las decisiones, ni a ser una panacea para la solución de los problemas sociales y económicos que corresponden a otros ámbitos, por el contrario deben agregarse elementos como libre expresión, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas, revocación de mandato, etc.⁴⁰

Los sistemas de representación juegan en las condiciones de la democracia un elemento importante pues pareciera que se ha pasado de la representación política clásica en donde su presencia era indispensable en las tribunas públicas a una donde ahora son los líderes de opinión de los medios de comunicación los que asumen, por efectos de la transformación del espacio “público” la representación social y por lo tanto, la credibilidad.

³⁹ Ver Sartori *¿Qué es la democracia?* México, ed. TRIFE - nueva imagen, p. 8, 1997.

⁴⁰ Sobre las condiciones de la democracia consultar Suárez- Iñiguez, Enrique, “la verdadera democracia” en *Enfoques sobre la democracia*. México, UNAM, 2003, p. 161.

Por lo cual pareciera que la sociedad ya no se encuentra representada por los profesionales de la política, los políticos; de ello dan cuenta los estudios de opinión de los ciudadanos por las más diversas encuestadoras tanto nacionales como internacionales. Por ejemplo, en la III Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas realizada por la secretaría de Gobernación, el 42% de los encuestados considera como poco necesarios a los partidos políticos para que el país progrese.⁴¹

Pareciera entonces que los sistemas de representación tradicionales están en crisis por la multiplicidad de actores como son los medios de comunicación, los líderes de opinión, los principales personajes del arte, la cultura, el deporte y los espectáculos. Aquí encuadra a la perfección el concepto de “mediocracia” acuñado por Raúl Trejo al cual nos referimos anteriormente. Desde mi punto de vista considero que esto es producto de la propia complejidad de la sociedad y de la comunicación política, que no logra comunicar ni informar políticamente al ciudadano, sino que sólo expone una realidad virtual preconstruida para imponer voluntades de grupo en la cual considera al ciudadano como un espectador apta para llenar los espacios públicos en los cuales los líderes se presentan para ser victoreados por sus seguidores que con ello esperan hacer cumplir sus derechos o incluso de recibir apoyos sociales de un actor.

Esta situación origina una multiplicación de voces que definen a la democracia y a sus políticas públicas como cualquier cosa y conforma diferentes y variados sistemas de creencias acerca de los compromisos que se adquieren con ella.

Cuando se revisa ésta representación como una forma de ejercicio del poder, es cuando encontramos, una serie de responsabilidades trazadas por el principio del apego a las reglas del sistema político y cuando comprendemos a estos autodenominados sistemas de representación identificadas como parte componente de la llamada democracia social, que sin duda nutre al sistema maestro, el político, pero que deja muchas dudas de su recurrencia como forma de gobierno.

⁴¹ El resultado completo de la encuesta se puede observar en www.gobernación.gob.mx/encup

Por ello, el denominado sistema de representación de la sociedad sigue identificando a grupos sociales, autocráticos, como los legítimos representantes de la política, que visto así, se inscriben tanto como políticos profesionales como en partidos políticos.⁴²

El problema, por lo tanto, se continúa situando en el ámbito de “los públicos” y en las formas de comunicación de cómo se ejerce la voluntad de y para la mayoría por una minoría que representa o liderea los intereses o inquietudes de la sociedad. Podemos ubicarlo más claramente en la pregunta enojosa que al respecto hace Sartori “¿cómo es que el gobierno de la mayoría, acaba por ser el gobierno de una minoría?”⁴³.

Respuestas podemos encontrar demasiadas. Por ahora, acotaremos nuestra respuesta en la frontera de los modernos sistemas de representación alternos y publicitarios que otorga el espacio de los medios de comunicación así como en la creación de modernas técnicas de generación de opinión pública basadas en el marketing.

La definición y condiciones que se tengan de la democracia resultan de vital importancia pues del grado de conocimiento cultural que tengamos de ella, dependerán afirmaciones, negaciones de lo que nos presentan los sistemas de comunicación como democrático independientemente del fenómeno social que representa.

El tema de la cultura política en esta consideración subjetiva de cada persona, juega un papel importante, pues se llega a considerar como el punto de partida (o referencial) de cada individuo o también, desde luego, como un punto producido por la misma idea o práctica de la democracia. En particular, considero que necesariamente éste fenómeno es cíclico y progresivo, como lo revisamos en el texto de Bolívar Echeverría al inicio de este capítulo.

⁴² La ley de hierro de la oligarquía de Michels aborda la complejidad de estas estructuras y los riesgos que tiene para la democracia. Para analizarlo en su conjunto operativo, ver Sartori, *Teoría de la democracia*, Cap. VI.

⁴³ Sartori, 1988, p. 168.

La democracia por ello no puede ser cualquier cosa, debido a que como es un sistema de gobierno como tal, requiere de reglas que la fortalezcan cada vez más. Así, de ser un sistema ideado por los griegos, revalorizado por la revolución francesa y complementada por los ideales del liberalismo político, la democracia clásica es considerada como, el gobierno del pueblo y para el pueblo.

De la misma forma, es algo más que una fórmula electoral constante y la aplicación de reglas, aunque en sus diferentes combinaciones encuentre, su ejercicio legítimo del poder.

La complejidad de las sociedades actuales impone criterios de representación de las mayorías, en donde, supone como señala Sartori, que los seleccionados sean los mejores y los más capaces, es decir, en donde los gobiernos se compongan por ellos y al mismo tiempo se eviten los actos de la tiranía de la mayoría, preservando el derecho a disentir, a oponerse.

Los gobernantes conforman entonces, un primer componente de la democracia y el otro, desde luego son los gobernados, que eligen quién debe gobernar e imponen límites a su poder otorgado, es decir, ambos están dominados por las reglas, que constituyen el principio por el cual se rigen sus relaciones entre ellos, con los demás y con otros Estados.

La democracia adquiere así, referentes más completos y dinámicos para abordar las distintas problemáticas sociales. Sin embargo, en ello, subsisten actualmente elementos que buscan resolver con la democracia como son: el acceso a la igualdad económica, la atención a los problemas de la pobreza, la eficiencia del Estado, la educación, etc.

Problemas que no son ajenos a la realidad social, pero que la democracia clásica no ha encontrado la forma de resolver y que por lo mismo, se proponen como argumentos claves de las polémicas mediáticas que confunden los alcances de la misma y dan pauta para la intervención temática de los medios de comunicación que, en muchos casos distorsionan el sentido de la democracia, pero principalmente fracturan la endeble formación de la cultura política, dando lugar a la utilización de los medios de comunicación para diseñar realidades óptimas para el poder político en turno, confundiendo comunicación social con propaganda, pues tienen finalidades diferentes.

El ciudadano.

El tema de la ciudadanía y su relación con la forma democrática de gobierno, se situó como otro de los puntos centrales en la construcción de los sistemas de comunicación gubernamentales pues el ciudadano era justamente el sujeto-objeto de las informaciones. Sin embargo, con la amplitud de la información de otras latitudes, deseos y aspiraciones, el objeto mismo se ha venido transformando. No sólo es objeto de valores locales, sino sujeto de valores internacionales que transforman las concepciones locales y tradicionales del ciudadano y de “manera radical al Estado, sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que encuentra su actividad”⁴⁴

Este ciudadano se inscribe como un individuo libre, sin compromisos claros de participación individual pero con una amplitud de necesidades, muchas de ellas creadas por agentes y factores externos expuestos por los medios de comunicación, mismas que le demanda satisfacer, tanto a su propio entorno como a su sistema político. De igual modo ocurre con sus derechos civiles, políticos y sociales.

Ciudadano y democracia son conceptos importantes en la cultura política pues ambos son indispensables para el funcionamiento de cualquier sistema de comunicación que motive la participación social en temas públicos que rebasen su propia latitud.

Pareciera también que en términos de comunicación, ambos conceptos han sido desplazados por conceptos como público o audiencia por ciudadanos y democracia participativa por rating. De la misma forma, debido a que la democracia más que ser un sistema de gobierno, se confunde, por diversos sistemas de comunicación como, una aspiración en el mejor de los casos y en el peor de todos, como una moda, a la cual se le pueden hacer arreglos para que se confeccione a la medida del sistema social.

⁴⁴ Bokser, Judith. *Democracia y formación ciudadana*. México, Ed. IEDF, 2002, p 20.

La ciudadanía se entiende entonces no solo en el enfoque histórico del habitante de la ciudad que pugnaba por sus derechos locales sino como un principio de igualdad universal que coexiste (y confronta) con la desigualdad social que rechaza y que resulta del juego de las fuerzas del mercado que limitan la gestión del Estado en la vida cotidiana, de los sistemas de comunicación y de la identidad misma que conforma su sistema de creencias, así “la ciudadanía es el resultado de un proceso a través del cual los grupos excluidos se movilizan para formular y reclamar sus derechos. Negociando con los demás actores de la sociedad, logran que estos derechos sean reconocidos, legitimados y finalmente institucionalizados.”⁴⁵

El concepto de participación tiene una doble dualidad al ser por un lado una condición ciudadana indispensable para la gestión del sistema democrático y por otro ser parte de la representación política. La integración del ciudadano en asuntos públicos lo identifica dotándolo de iniciativa y capacidad de respuesta ante el Estado que lo representa, pero que bajo ciertas condiciones, puede actuar en contra de sus libertades. El problema es términos de nuestra investigación reside en la forma cómo se asume la representación, en cómo se delega y quién la sume. Por lo cual nos encontramos nuevamente en la construcción de nuevos espacios públicos conformados por los medios de comunicación.

Hopenhayn en este sentido plantea por su parte que la revolución tecnológica tiene efectos sobre el concepto de ciudadanía en la medida que su ejercicio se expande a prácticas cotidianas políticas y culturales mediante el uso del espacio mediático, produciendo mayor dispersión de actos y mayor diferenciación de las demandas.⁴⁶

De tal modo que la ciudadanía se encuentra diferenciada y ello hace más complejas las decisiones públicas porque obliga a integrar en mayores espacios de identidad la gestión, la información y co-responsabilidad a los medios de comunicación en las tareas formativas, pero también pasivas de la población en tanto niega su participación activa.

⁴⁵ Ídem p 59.

⁴⁶ Hopenhayn Martín, “Orden Mediático y Orden Cultural”, *Pensar Iberoamérica*, España, OEI, N° 5 enero- abril, 2004.

En este sentido, la cultura no sólo es un conjunto de percepciones de los objetos de políticos, sino que adquiere una dimensión global derivada de los nuevos intereses sociales que señalan un camino a la evolución de los derechos políticos que inicia con una especie de estandarización de los derechos en cualquier Estado democrático.

La comunicación social

La comunicación de prácticamente todos los temas culturales y científicos que acontecen en el mundo es una característica básica que diferencia a las sociedades modernas y abiertas de las que no lo son. El problema radica en el tipo de información ofertada, en su escasez o abundancia así como en la oportunidad para tenerla y difundirla, así como en las dimensiones de sentido que tiene para una realidad dada al ser decodificadas.

Esto es fácil de identificar con la simple observación de los medios masivos de comunicación que, de manera regular son la fuente natural de abastecimiento informativo “creíble” en las sociedades (principalmente por la Televisión) y donde, además, los ciudadanos identifican su identidad, fobias y acuerdos.

Los medios de comunicación actualmente son un instrumento social institucionalizado para facilitar la exposición y el debate público de la información y las ideas, es en donde se construye y contrasta la opinión pública en torno a las cuestiones cotidianas que interesan a los ciudadanos. Pero los medios para comunicar se nutren de información que recogen de sus distintas fuentes tanto públicas como privadas y no limitadas únicamente a entidades locales lo cual propicia redes y sistemas de comunicación con códigos de lenguaje, visuales, imaginarios y referentes de cultura, de aceptación o rechazo.

Si pesamos que “la comunicación es una evidencia mucho más abarcadora que el solo lenguaje, aunque el lenguaje sea el acontecimiento evolutivo más brillante de la comunicación (y que) la sociedad es el universo de las comunicaciones

posibles el cual puede ser pensado en infinita expansión”.⁴⁷ Podemos considerar en esta multiplicidad de opciones en la importancia de disponer de información, además de verídica, socialmente susceptible de ser decodificada por el ciudadano e involucrarla directamente con su sistema cultural de referencia.

La discusión del valor de la información se encuentra localizada entonces con valores sociales que la describen tanto en su operatividad como en la creciente importancia que tiene para los individuos que la emiten, quienes buscan, bajo ciertas condiciones de cultura política, establecer “verdades” o realidades que se construyen a los ciudadanos. Pensemos por ejemplo en la realidad nacional hecha por la comunicación social de sexenios como el de Carlos Salinas y/o de Vicente Fox con los mensajes del arribo al primer mundo.

De tal forma que la comunicación es un proceso social en el cual se involucran los distintos actores que se dan vida a los ciclos comunicativos y sistemas de comunicación.

La organización política del Estado, es decir el ente gubernamental habilitado para la conducción política y administración del Estado es, en términos de nuestro estudio, la parte central en donde encontramos con gran vitalidad las distintas emisiones informativas de su gestión al ciudadano y donde los medios de comunicación tienen un papel destacado pues es a partir de ellos, como se difunde la información gubernamental.

La comunicación social en términos de nuestra investigación la consideramos como un instrumento de utilidad pública, en cubre tanto la necesidad informativa y preventiva de la sociedad así como también contribuye a ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas públicas y obtenga por ello, niveles de importancia, en los receptores, en la autorreferencia que cada individuo le otorgue y en donde la cultura política juega un papel relevante, pues de ella dependerá el punto de partida para identificar su nivel de importancia, los diversos sentidos y significados que adquiera.

⁴⁷ Javier Torres Navarrete en: Luhmann, Niklas. *La realidad de los medios de masas*. México, Ed. UIA, 2000, p. IX.

La discusión tendrá que situarse entonces operativamente en las relaciones establecidas por la descripción de la comunicación para entender qué es junto con la realidad, (de la cultura política) en la cual encuentra su utilidad y/o sus fines.

Para comprender esta situación es necesario agregar que la comunicación social es un conjunto amplio de medios y sistemas de información agrupados en dos esferas, una, conformada por los medios masivos de comunicación entendidos como entidades sociales de interés particular y otra, la pública, entendida como las instituciones con intereses estatales y políticos de corte ideológico, pues en la actualidad como revisamos anteriormente, ambos sistemas compiten por la construcción de realidades sociales y por los liderazgos de la representación social.

Reconocer estas dos esferas implica identificar que los intereses y fines que las mueven no siempre son los mismos, es su conformación y desarrollo en un contexto social lo que determina sus alcances.

Así nos encontramos ante más de una forma de presentación de la información, que oscila entre dos esferas y a su vez, en cada elemento que integra cada una de ellas.

Como es de suponer, ello multiplica las opciones de generación de ideas, de la contrastación de las diversas realidades, ya mediatizadas, politizadas e incluso mitificadas que impactan las percepciones y a la opinión pública, así como también abre el terreno para abordar los asuntos públicos de distintas formas, por parte de los ciudadanos que nutren con información de otras latitudes su cultura política.

No es de extrañar, por lo tanto, que ésta pluralidad sea percibida, como una lucha entre ambas esferas. Ello dependerá el punto de partida en el cual nos ubiquemos. Por ejemplo cuando pretenden informar de la democracia o de la posición que guarda cierta acción gubernamental; ambas son referenciadas conforme a nuestro sistema de información, de creencias o de estereotipos, que su vez nos obligan a comprender la manera como fueron creadas y los fines de

estas acciones para así analizar cómo se mediatizaron y cómo se comportan cada una de ellas. Esto se comprueba fácilmente al analizar las campañas locales que pretenden, discutivamente, generar condiciones para una estrategia nacional, cuando están muy lejos de su alcance.

La utilidad pública de la comunicación social entonces es el punto de partida desde el cual oscila la información hasta llegar a la validación en un contexto social determinado o pretendido, en nuestro caso por la cultura política.

La información por si sola (casi) no tiene significado, requiere de referentes de utilidad práctica, es decir, pasar por diversos códigos de comunicación como símbolos o lenguaje, que ligen directamente su origen emisor con el receptor, en donde el medio (masivo) la socializa y la valida en correspondencia con su propio sistema de referencia, acercándola a un sistema de creencias personales, independientemente de su objetividad o posición crítica.

Sin embargo, cuando la referencia es a valores políticos, la noción de las relaciones sociales de poder es comunicativa, con lo cual subyace o prevalece la esfera pública como predominante informativamente frente a la privada, en donde encuentra su referencia y busca la coparticipación como entidades de interés social.

A esta descripción, se tiene que considerar en su interrelación con la suma de percepciones que la hacen operativa y que la llevan a definir el problema de la credibilidad en su influencia, del conflicto y de su intencionalidad; que puesta al servicio de un Estado no democrático, como esfera predominante, ocasiona, engaños en la información o distorsiones identificadas con falta de libertad de expresión, control y normatividad informativa excesiva, persecuciones, etc.

La cultura política adquiere así un sentido referenciado al sistema social donde las relaciones comunicativas se establezcan con ciertos fines operativos concretos por lo que una política de información variará, de manera inevitable, dependiendo del contexto o estructura social o gubernamental en el cual se exponga.

Al respecto, Silvia Molina señala que “la comunicación gubernamental mantiene procesos de interpenetración con otros sistemas de la sociedad. Las razones para ello pueden ser tan variadas como: asegurar su mejor funcionamiento, defenderse o atacar a quienes amenazan al gobierno y sus instituciones, tratar de provocar un impacto en la sociedad para ganar simpatizantes y una opinión pública favorable, buscar consensos para ganar legitimidad”⁴⁸

En nuestro país, con una fuerte tendencia histórica a la centralización de figuras como la Presidencial, la situación no es diferente, las estrategias de información gubernamental, aunque con fines concretos, tienen puntos de arribo distintos y diversas consecuencias en su ejercicio. Plantean debate y discusión de los asuntos públicos, en los cuales cada grupo, segmento o estrato poblacional, decide la credibilidad que le otorga. Es decir es tanto de consumo interno, como vinculatoria de su entorno⁴⁹

La comunicación social es, por lo tanto en nuestra realidad, más que un instrumento de información acerca de las actividades que el gobierno realiza a favor de la población, es un mecanismo estratégico de relación e interrelación con los ciudadanos; es la base sobre la cual se apresta a tomar decisiones colectivas con la generación de una opinión pública que forma a través de sus mensajes, en una constante lucha por las preferencias y la disminución de las críticas.

⁴⁸ Molina y Vedia, Silvia. *La comunicación política desde el horizonte de la identidad y la tolerancia*. México, Ed UNAM, 2002, p 48.

⁴⁹ Molina y Vedia, Silvia. *Comunicación gubernamental ¿encanto o desencanto?* p. 9.

CAPITULO II

DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA VERTICAL AL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

En presente capítulo el lector comprenderá el desarrollo histórico de la comunicación social presidencial en nuestro país, para ello ubicará primero, la época en la cual se inicia y la tendencia que genera, para luego, identificar la importancia que le otorgaron al uso de la información y propaganda de la gestión gubernamental sus principales actores políticos en un escenario de precaria cultura democrática, nacimiento de medios masivos de comunicación y adopción de modelo de comunicación. El control estatal que se tenía de la información crítica, de los medios y de la libertad de expresión como una condición de la democracia, le permitirá identificarla como vertical. Finalmente, se repasarán diversos acontecimientos históricos y acuerdos internacionales firmados por nuestro país desde los años 50's que sitúan a la información gubernamental como un derecho y que muestran, además de un rezago, contrastes con las finalidades acontecidas el desarrollo histórico de la comunicación social en nuestro país.

1. Origen y desarrollo de la comunicación gubernamental contemporánea.

Estudiar el establecimiento del sistema de información gubernamental en México nos conduce a considerar, por lo menos dos épocas, una referida al proceso en que se forman las oficinas de comunicación en México así como su contexto político y tecnológico y una segunda, mucho más compleja, directamente ligada al mundo moderno, en donde las informaciones de cada país, repercuten en otros rápidamente, por efectos de la llamada globalización⁵⁰.

⁵⁰ En el caso concreto de esta investigación, este segundo punto lo revisamos en el caso presentado en el siguiente capítulo. Por ahora sólo realizaremos una descripción histórica.

El papel ambivalente de los ciudadanos que son receptores y sujetos de la información preparada por estas áreas adquiere, en este proceso, dimensiones especiales de transformación que señalan tanto su marco referencial respecto al aparato gubernamental, como su vinculación con expresiones y movimientos de libertad y reconocimiento de derechos, lo cual representa, el abandono a la consideración de súbdito, a la su propia construcción de ciudadanía, principalmente en la última década.

El proceso de gestación histórica del ciudadano mexicano, pasó por una serie de movimientos sociales como son los movimientos armados de Independencia de México en 1810 y de la Revolución Mexicana de 1910, principalmente. Este último suceso juega un papel importante para nuestra investigación, no el hecho armado en si mismo, sino la construcción comunicativa del sistema político e institucional que se emprendió y justificó en su nombre pues la comunicación social, tuvo un papel destacado. Revisemos rápidamente ésta relación.

Inicia la comunicación social con Lázaro Cárdenas

Para Fátima Fernández, con Porfirio Díaz se pasó de la tolerancia a la censura y al control de la prensa y con el triunfo de la revolución, partidista y oficialista.⁵¹ Estos acontecimientos son en si mismos representativos porque tras la revolución en la búsqueda de un modelo de organización política para el México contemporáneo, se tuvo la necesidad de transformar también la relación con la prensa que gestó este perfil sin dejar de reconocer, la importancia que tenía (y tiene), pero mediante mecanismos que la hicieran funcional a los objetivos políticos. Se buscaba informar y consolidar los postulados de la revolución. Se decía que todos debían conocer.

⁵¹ Fernández Christlieb, Fátima. *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos editor, 1995, p 19.

En esta búsqueda, Lázaro Cárdenas influenciado por las estrategias de comunicación provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, es quién delinea, de manera general, lo que conocemos hoy en día como área de comunicación social gubernamental y quién la emplea, para informar a los ciudadanos, pero también para lograr consolidar su campaña electoral y para dirimir, con el uso de la opinión pública y los medios de comunicación, su conflicto con Plutarco Elías Calles y el levantamiento en Veracruz.

Para ésta época, la estrategia estaba dirigida a la creación de medios oficiales para tratar de equilibrar los “ataques” de la prensa. Destacan por su importancia la creación del periódico *El Nacional Revolucionario*, dirigido en 1929 por Basilio Vadillo y para 1931, la estación radiofónica *XEPNR* que luego se transforma en *XEO* y posteriormente en *XEFO*, misma que era operada por el Partido Revolucionario Institucional; “El objetivo era reproducir los logros revolucionarios que la prensa no reproducía”⁵²

El caso del diario *El Nacional* destaca la forma cómo logró posicionarse en el público pues en él se buscaba: “conciliar dogmatismo del órgano de partido con una notable imaginación creativa; más allá de objetivos estrictamente políticos se esforzó por poner en movimiento amplias capas sociales por medio de métodos que, salvando anacronismos, pudiéramos llamar interactivos. En 1935 fue imprescindible ésta cooperación popular para sacudir las trabas del maximato, apaciguar los conflictos posrevolucionarios —en particular el rebrote de ataques clericales, que ocuparon gran espacio en el periódico— y conseguir el mejoramiento moral y económico del país”.⁵³

Con el diario se buscaba, además de centralizar la figura central del Presidente Cárdenas en la población, contrarrestar los efectos de la Asociación de Expendedores de Diarios, dominados, en ese entonces, por los dueños de los grandes medios de comunicación.

⁵² Murillo Torres, Eduardo. *La política de comunicación social del gobierno de Lázaro Cárdenas*. México. Tesis. Escuela de Periodismo Carlos Septien García. 1996.

⁵³ Covo Jacqueline, “El periódico al servicio, del cardenismo” México, Universidad Charles de Gaulle-Lille III. Se puede encontrar en http://historiamexicana.colmex.mx/pdf/13/art_13_2003_16651.pdf

Esta estrategia es clave porque registra el inicio de lo que sería el control del papel con la creación de PIPSA (Productora e Industrializadora de Papel) fundada en 1935 y que por mucho tiempo fue señalada como el filtro para la creación y sostenimiento de los medios de comunicación que en ese entonces eran primordialmente escritos.

No obstante la nueva forma de control informativo, Cárdenas reconoce la importancia de disponer de un órgano gubernamental comunicativo para acceder de manera permanente al diálogo con la población y crea la Dirección de Publicidad y Propaganda dependiente de la secretaría de Gobernación.⁵⁴

En la exposición de motivos del Acuerdo que la crea se señala:

El desarrollo de un programa de gobierno como el que rige actualmente la acción del Poder Público, requiere de un conjunto de órganos de publicidad y propaganda coordinada bajo una dirección única e intensamente aplicadas a analizar una obra continua de difusión de hechos y doctrinas que provoque a colaboración de todos los sectores sociales en el interior del país y que de a conocer, en el exterior, la verdadera situación de México y haga entender la justeza de los postulados revolucionarios al mismo tiempo y contrarreste, eficazmente las campañas de falsedades y ataques injustificables que a nuestra patria y su gobierno se dirigen a veces por individuos o por grupos interesados en acarrearle desprestigio.⁵⁵

Esta Dirección, bajo el mando de la secretaría de Gobernación, tenía la responsabilidad de manejar la información oficial de todo el Gobierno, sus órganos periodísticos y sus radiodifusoras, a excepción de la Red Nacional, el Diario Oficial y los Talleres Gráficos que permanecían bajo el control de la Presidencia.

Sin embargo y debido a la creciente importancia de esta Dirección, Cárdenas decide, por la vía del Decreto publicado el 31 de diciembre de 1936, a tan sólo cuatro meses de su creación, incorporarla como un Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda (DAPP), dependiente directamente de la Presidencia de la República. Al frente designa al exgobernador de Guanajuato, Agustín Arroyo Chagoyan.

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación. 17 agosto de 1936, p 1.

⁵⁵ Idem p 2.

Al año siguiente del DAPP se crea la estación *XEDAPP* donde se incorpora la estrategia del entonces Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Roosevelt, de hablar una vez por semana a sus ciudadanos; en nuestro país se identifica como *La Hora Nacional*, misma que inicia sus operaciones el 22 de julio de 1937.

Pese a los frutos obtenidos por el régimen de Cárdenas, este departamento desaparece a los tres años de su conformación. Las razones son, desde mi particular por lo menos tres; la primera era la política, pues adquiere poderes fácticos que posibilitan la salida de Plutarco Elías Calles del país, amalgamando una opinión pública favorable para el Presidente al grado de vincularlo con esquemas reeleccionistas; la segunda, es la influencia norteamericana en la información presentada por los diarios nacionales⁵⁶ y; la tercera fue la gran cantidad de recursos que utilizó para conseguir sus fines pues “en tres años gasto 9' 666 378.61 pesos de ese entonces, cantidad que superaba ampliamente a los departamentos autónomos de educación física, asuntos indígenas y la misma PGR”⁵⁷

Además, en plena convocatoria recaudatoria de fondos para hacer frente a los pagos de la expropiación petrolera, Cárdenas no podía darse el lujo de ser criticado por el alto costo de su campaña de propaganda gubernamental ni mucho menos intentar reelegirse. Conoció el impacto que tenía disponer de instrumentos que operaran el control de los medios de comunicación masivos, tal y como venía ocurriendo en los Estados Unidos, de donde adaptó el modelo de comunicación. El mundo era otro en términos de comunicación y propaganda y México comenzaba a serlo también con la influencia que el cine y la radio tenían en la población.

⁵⁶ “Para 1945 tres cuartas parte de la información que llegaba a Latinoamérica era controlada y monitoreada por los Estados Unidos según Nelson Rockefeller” expuesto en: Arredondo Ramírez Pablo. *Comunicación social. Poder y democracia en México*. México, Universidad de Guadalajara, 1984, p 40.

⁵⁷ Murillo Torres Eduardo, p 35

En el periodo de 1942 y 1952 el gobierno asumió la modalidad de dirigir la información pues, siguieron apoyándose una serie de instrumentos para fortalecer la idea de “dar a conocer los logros de la Revolución” y que iban desde el financiamiento a producciones cinematográficas hasta la intervención en los contenidos de publicaciones para lo cual, el boletín de prensa servía para uniformar los criterios periodísticos del sistema político y el papel de las agencias de información como Informex (1958) que sería el antecedente de Notimex para los años 70’s.

La comunicación vertical de los 60 y 70’s

Con Manuel Ávila Camacho se crea la Dirección General de Información, controlada por la secretaría de Gobernación y que no era muy diferente del DAPP, pero adquiere formas mucho más verticales por su alta intervención en los contenidos.

Con Miguel Alemán se crea oficialmente la primera oficina de prensa y relaciones públicas de la Presidencia de la República Mexicana, la cual estaba a cargo de Manuel Espejel.

Vale la pena llamar la atención aquí sobre dos puntos que se constituyen en tendencias importantes en el plano social para nuestro estudio. El primero está relacionado con la falta de profesionalismo para llevar a cabo este tipo de políticas públicas y que desencadenó la serie de vicios y corrupción con los medios y con los periodistas.⁵⁸ El segundo es la presión ejercida desde el exterior para implementar el derecho a la información consagrado en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948.⁵⁹

⁵⁸ Existen incontables casos y anécdotas al respecto. Uno de los primeros escritos en donde se denuncia esto es en: Scherer Julio. *El poder, historias de familia*, México, ed. Grijalbo, 1970; Otra publicación más reciente que documenta las prácticas gubernamentales con los periodistas es: Rodríguez Murguía, Jacinto. *La otra guerra secreta*. México, Ed. Debate, 2007.

⁵⁹ Este punto lo revisaremos en el siguiente apartado. Por ahora sólo es importante para lograr una mejor contextualización de la formación de la comunicación social.

Estos elementos constituyeron, en buena medida, la forma y el apoyo para que el Gobierno mexicano difundiera sus quehaceres pero con una prensa más apegada a sus fines y con críticas reguladas.

Para 1960 entendiendo que la información ya no se circunscribía únicamente a la prensa escrita, se crea la Ley de Radiodifusión en México pues su influencia se había desarrollado suficiente tanto en México como en los Estados Unidos de Norteamérica y en buena parte del mundo esta gestándose la televisión por lo cual era necesaria regularla.

Junto con esta Ley de Radiodifusión, el costoso sistema de pago de publicidad trajo nuevamente, otra forma de relación comercial con los medios. Luego de 1968, los trueques de información por publicidad marcaron otro desafío para la relación de la comunicación social del gobierno con los medios de comunicación privados mostrando una puerta abierta para el control gubernamental.⁶⁰

Para 1972 el gobierno decide continuar con su política de difusión y equilibrio con los medios privados adquiriendo el canal 13 de Televisión con el cual compite con la actual Televisa y legitima el precepto de monopolio a fin de agruparse como un medio fuerte y con evidentes compromisos informativos.

Bajo esta óptica al año siguiente, 1973, se crea la subsecretaría de radiodifusión que fue la primera organización gubernamental dedicada a la coordinación entre el gobierno con los emisores privados y sus producciones. Más tarde pasaría a ser RTC.

La administración de Luis Echeverría tiene para nuestra investigación importantes aportes. Se crea la agencia de noticias oficial, Notimex y se pone en marcha *Radio México Internacional* por onda corta.

⁶⁰ Más información sobre este punto se puede encontrar en: Caletti Kaplan Rubén, "Las políticas de comunicación en México". Fox Elizabeth (comp) *Medios de comunicación y política en América Latina: la lucha por la democracia*. México Ed. Gustavo Gili, 1989.

En esta época resalta la modificación que tiene el artículo 6 constitucional en 1977, la cual se añade a su última parte que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁶¹

Este complemento es muy importante pues colocó en la mesa de debates la formalidad de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y definió el papel del Estado con sus gobernados además de dar un paso firme para la construcción democrática de la ciudadanía.

Sin embargo, la política de información se centró en cuatro áreas, 1) Gobernación, 2) Hacienda, 3) Salud y 4) Trabajo y Previsión Social, con lo cual se limitó el acceso y ocasionó un cuestionamiento social del funcionamiento de los medios de información, de sus fuentes y de la misma información. Hay que recordar que la sociedad estaba envuelta en un mar de confusión por los sucesos de 1968 y 1971, que la credibilidad de la comunicación gubernamental estaba en crisis y que por ello, el complemento del 6° constitucional, ofreció muchas expectativas; mismas que se vinieron abajo con el golpe al diario Excélsior el 8 de julio de 1976.⁶²

De hecho, posterior al complemento se intentó una serie de foros que tenían el objetivo de lograr una ley reglamentaria, pero los esfuerzos, como se verá más adelante, fueron, infructuosos.

La década de los 80's y la Televisión

En la década de los 80's, tres sucesos marcaron un nuevo ciclo en la consolidación de la comunicación social en México: los sismos de 1985, el mundial de fútbol y la elección presidencial.

⁶¹ En el siguiente apartado abundaremos sobre este complemento para revisar el papel que desempeña con las nuevas disposiciones de transparencia y acceso a la información pública.

⁶² Al respecto existen diversas versiones que señalan al expresidente Luis Echeverría al frente de una campaña de censura y de organizar un boicot. Para profundizar en el tema recomiendo la lectura de: Levario Turcott Marco. “Un mito llamado Excélsior”. Semanario *Etcétera*, México, julio 2001.

La tragedia producida por los terremotos de 1985 trajo nuevas dudas acerca del quehacer gubernamental y sus discursos. La participación de la población rebasó a los controles gubernamentales que no atinaban a imponer su verdad del número oficial de víctimas y de los destrozos en otras ciudades. El control ejercido a los principales medios de comunicación fue una constante, de ahí el crecimiento en cantidad y en credibilidad de los radioaficionados.

El movimiento social generado cuestionó severamente a la autoridad y a los medios, obligándolos a dar respuestas inmediatas e información creíble.

Aunque ese año se logró contener la crítica al Presidente Miguel de la Madrid, al año siguiente, en plena inauguración del Mundial de Fútbol, la rechifla al mandatario, se comentó en todo el mundo. Pese a ello, uno de los principales logros en materia de telecomunicaciones fue la puesta en órbita del sistema satelital Morelos.

Para este periodo, el régimen había perdido la credibilidad, pocos confiaban en la información oficial. Los movimientos políticos representados por Cuauhtémoc Cárdenas y los estudiantiles identificados en la huelga estudiantil de la UNAM 1987 buscaban salidas alternativas por medios de manifestaciones callejeras y jornadas informativas para dar a conocer sus inquietudes a la sociedad, debido a que los grandes medios les habían tenido que cerrar sus puertas a la sociedad, pues ante todo estaban los compromisos e intereses comerciales con el sistema político.

La elección presidencial de 1988 fue el marco para un mayor control vertical de la información gubernamental y de, por supuesto, de todo el proceso electoral. Se observaron en este periodo la manipulación de imágenes y de los discursos opositores, se dispararon de los tiempos de promoción para el candidato oficial en los medios de comunicación privados y se dio un impulso a la propaganda gubernamental en televisión principalmente.

Aquí subsisten preguntas que aún dan mucho de qué hablar todavía, por ejemplo ¿Por qué los grandes medios cerraron sus puertas a la sociedad? ¿Qué tipo de control o de operación política se gestó desde el aparato gubernamental para ello?

¿Qué se ofreció a cambio? Aunque sospechamos de las respuestas, éstas son algunas de las preguntas que aún permanecen abiertas para responder detalladamente.

La modernización de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo

Siguiendo con nuestra reconstrucción, toca al gobierno de Carlos Salinas de Gortari en la Presidencia de México (1988-1994). Para esta época, la utilización de los instrumentos de comunicación social no fue diferente, pero adquirió un sentido más evidente para formar una opinión pública favorable a fin de: a) ganar legitimidad en el ejercicio del poder luego del polémico proceso electoral de 1988 y b) consolidar un sistema de creencias positivas en torno a la situación económica y posición internacional del país y desde luego, de su persona.

Salinas entendía muy bien la forma como se podía utilizar la información en los medios de comunicación. Su campaña como señalamos, condensó una gran utilización. Él nombra al frente del área de comunicación social a un experto en la materia, José Carreño Carlón y a su lado a José Córdoba Montoya, su principal asesor político, ambos entendieron cómo utilizar los medios en ese contexto de cultura política.

Podríamos señalar que es durante este sexenio cuando comienza la segunda época de la comunicación social en México, por la modernización de las instituciones, la rapidez de las telecomunicaciones, por la apertura comercial del país y por el cambio significativo que dio la comunicación social del gobierno federal.

Este cambio en particular está marcado por la preferencia para desprenderse de los medios creados para “dar a conocer los logros de la revolución mexicana” o para “servir de contrapeso al poder de los medios privados”. Con Carlos Salinas el Estado se desprende de medios como teléfonos, cines, diarios y televisión y de empresas como PIPSA.⁶³

⁶³ Para comprender de viva fuente como se lograron estas privatizaciones recomiendo revisar: Salinas de Gortari Carlos. *México*. USA. Ed. Plaza Janés, 2000, parte 5.

La política de comunicación del gobierno mexicano se transforma completamente en su parte estructural. Se comenzó por la implementación de políticas novedosas de comunicación social entendidas ahora como políticas públicas efectivas, que transformarían las leyes mordaza y que replantearían la relación con los medios de comunicación, aunque claro sin transparencia ni rendición de cuentas.

Para 1992 se establecen lineamientos federales para regular las actividades de comunicación social de las dependencias principalmente a la partida 3605 del presupuesto federal considerada como la nómina de los periodistas.⁶⁴

Sobresalen de estos lineamientos, la aplicación del presupuesto únicamente para las actividades a que eran destinadas; los gastos que se generen por conceptos de giras deberán ser absorbidos por los medios de comunicación; una mejor asignación de publicidad, entre otros.

Este hecho resulta de la mayor importancia para comprender la conformación del uso político de la comunicación social en México, pues reconocía grandes fallas en su operatividad y hasta cierto punto, complicidad con los medios de comunicación que, como se ha visto, se fue gestando por años y por diferentes administraciones, además que el sistema de comunicación gubernamental no estuvo destinado a ser un puente de diálogo con la sociedad sino que sirvió para otros propósitos.

La necesidad política del antiguo régimen de informar de “los logros de la revolución” de manera parcial y segmentada condujo a la baja de credibilidad en la información presentada ante la sociedad que entendió de la relación de los medios con el Gobierno.

Mientras durante la administración de Carlos Salinas se insistía en una comunicación gubernamental que por medio de los discursos anunciaba el arribo al primer mundo, para el final de su mandato en 1994, se conocían diversos acontecimientos como son: un movimiento indígena que, a diferencia del gobierno, utilizaba Internet para regresar a la realidad a millones de mexicanos excluidos de los proyectos oficiales; además de que en el escenario político sobresalían

⁶⁴ Diario Oficial de la Federación 1992.

problemas como asesinatos políticos que daban cuenta de revanchas políticas; crisis financiera nacional y la inestabilidad política mundial. Todas ellas cuestionaban la comunicación oficial. De manera clara en este periodo observamos, las distintas interpretaciones de nación, de sociedad y de la política, la llamada “nueva manera de hacer las cosas”.

El periodista Raymundo Riva Palacio para esta época señala que algunas características de la prensa mexicana eran: a) aceptar el patrocinio político, pues ayuda a los editores y directores a lograr éxito financiero; b) ser un foro para una élite educada; c) poseer una falta de exactitud e imparcialidad; d) no tener fronteras éticas. Por lo tanto, el concepto del conflicto de intereses es casi inexistente; e) publicar anuncios o desplegados cuestionables; f) aceptar fácilmente regalitos y gratificaciones; g) publicar elogios sobre los funcionarios y políticas gubernamentales.⁶⁵

El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León arriba a la Presidencia de México en diciembre de 1994 en un complicado escenario político para trabajar seis años y tratar de lograr imponer su versión oficial de la situación pública y económica.

Sin embargo la credibilidad de la población en materia económica, se desgastó rápidamente por el llamado *error de diciembre* que no le dejó mucho margen de acción en materia de comunicación política al Presidente Zedillo.

Error económico que obedeció a una falta de liquidez para hacer frente a los compromisos contraídos por el país en los llamados *Tesobonos* y que, la entonces administración dijo que su antecesor Carlos Salinas, había ocultado, ocasionado una severa crisis en la economía nacional y en amplios sectores de la población, que multiplicaron sus deudas por las altas tasas de interés y perdieron sus patrimonios.⁶⁶

⁶⁵ Riva Palacio, Raymundo, "La prensa en México. Una aproximación crítica", en *Comunicación y Sociedad* N° 25-26, septiembre/abril, Universidad de Guadalajara, 1996, p. 11-13.

⁶⁶ Un análisis más completo de este tema puede encontrarse en Salinas de Gortari Carlos. *México*, USA, Ed, Plaza y Janés, p 1071.

No obstante las diferencias de percepción y las responsabilidades de cada uno de los ex Presidentes, en términos de nuestra investigación, resalta el manejo de la comunicación política que enmarcaron este problema, debido a por lo menos, tres circunstancias identificables, la primera era la necesidad de deslindarse del anterior Presidente Salinas como una consideración producida por una subcultura política tradicionalista; la segunda era que en tanto se deslindaban responsabilidades, la población afectada tenía un espectáculo mediático que luego implicó la hipoteca del petróleo para poder dar solución inmediata; la tercera era la credibilidad perdida en la acción gubernamental.

Datos que se fortalecen en los constantes relevos de funcionarios en la administración de Zedillo y que se reflejaban en la comunicación social gubernamental. Por ello el fracaso de sus pretendidas conferencias de prensa con él al frente, lo cual motivó a recurrir a la figura del vocero oficial y ha constantes ajustes del titular de ésta área.

Otro de los problemas que la comunicación presidencial de esta época fue el cambio tecnológico, pues se tuvo la necesidad de implementar sistemas de cómputo para agilizar el trabajo y atreverse a implementar la moderna Internet, “teníamos un TLC, pero no teníamos un sistema de comunicación efectivo” se nos dijo en una entrevista.

Los datos en esta materia eran representativos pues según NIC México al 10 de octubre de 1995 tan solo consignaba la existencia de 9 dominios de instituciones públicas (.gob.mx). Entonces, el total de dominios del sector privado (.com.mx) ascendía a 100 y había rebasado, de forma ya prácticamente irreversible al total de dominios de instituciones educativas (.edu.mx) el cual era de 83.⁶⁷

La Internet era sin duda un importante elemento que se va construyendo en esta época, pero también lo fueron las estrategias de comunicación y sus instrumentos como las encuestas permanentes, el monitoreo de medios, la imagen Presidencial (personal, logotipos, símbolos, discursos, frases), el marketing y desde luego, la

⁶⁷ http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n20/20_proyecto.html

publicidad, aunque hay que señalar, que el discurso de la “sana distancia” con su partido (PRI) propició una baja del uso de la figura presidencial como elemento de propaganda, que a la larga posibilitó la transición a la democracia.⁶⁸

La información fluyó con mayor responsabilidad y menos verticalidad que en otros sexenios, pero todavía estaba lejos de hacer valer los acuerdos internacionales firmados por México para transparentar e informar con estándares internacionales.

Importancia actual y finalidades de las oficinas de comunicación en México.

La importancia de las oficinas de comunicación se encuentra fundamentada en la información social que dirigen a la población, vía los medios de comunicación, la cual está regulada en preceptos constitucionales y secundarios que revisaremos más adelante. Por ahora, señalamos que en la actualidad, su importancia es mucho más representativa que la información legalmente válida para cada época de su desarrollo porque bajo este argumento, se propician percepciones de parcialidad informativa, divergencias de la realidad y desconfianza pero también encontramos, claridad, identidad y confianza.

Aquí es donde las estrategias de comunicación cobran importancia para colocar un tema gubernamental en la confianza de la población. Es donde la efectividad del acto de información se vuelve clave para mediar los conflictos. Sin embargo, no podemos quedarnos únicamente en este nivel para medir su importancia, es necesario entonces reconocer que los fines no han sido solo para informar de un hecho en si mismo ni para propiciar el debate ciudadano.

El modelo de los Estados Unidos está más identificado entonces con las necesidades informativas de la Presidencia, pues contempla una forma más agresiva de intervención en la comunicación, con tendencias mucho más marcadas al marketing, a la constante medición del cliente que confunde sus

⁶⁸ El reforzamiento del modelo de comunicación adoptado de los Estados Unidos lo podemos apreciar y comparar en: Hess, Stephen. *The government-press connection: Press officers and their offices*, Washington, Ed. Brookings Institution, 1984.

principios con la formación de la opinión pública y donde la figura presidencial es parte central del show, la que acapara los reflectores y los grandes recursos económicos que necesitan para su implementación.

En este modelo los medios de comunicación, principalmente la TV, juegan un papel primordial pues es con las televisoras y a través de ellas como se logra la consolidación de la estrategia de comunicación social.

Para este modelo no interesa tanto la formación de cultura y por ello no se ofrece información crítica o que sirva de crítica a la gestión gubernamental. Interesa el momento, el aplauso, el consenso volátil que justifique la supuesta apertura informativa y a partir de la interpretación de la realidad, la toma de decisiones que involucran la cotidianidad de la gente.

Los actos de información, (comunicados, conferencias, discursos, imagen, spot, publicaciones y presentaciones en medios de comunicación y en actos públicos) significan algo y tienen una intencionalidad por lo cual, la importancia de la comunicación social debe explicitar estas intenciones.

Por este motivo, subsisten diferentes percepciones e intereses para presentar la información oficial a los ciudadanos, por la vía de los medios de comunicación o por las cadenas nacionales que muchas veces contrastan con cotidianidad de los ciudadanos, de los propios medios y de las estrategias de comunicación.

Intereses que buscan generar una opinión pública favorable o desfavorable para el gobierno en turno, según el punto de partida adoptado en esta lucha de *esgrima*, como gusta en llamar, uno de nuestros informantes este escenario.

El modelo de comunicación política francés, por su parte, nos ayudará para reconocer esta importancia. Al respecto Jean Mouchon nos dice:

La enunciación presidencial se define sobre nuevas bases. Informar, decidir, enunciar, persuadir o simplemente presentarse son actos que tienen finalidades comunicativas que deben hacerse explícitas. El contrato tácito que vincula al jefe de Estado con el público se funda en una exigencia de transparencia mayor: la aceptación o el rechazo del público tiene que ver con esta claridad de las intenciones. Restringido por reglas precisas y limitado en la cantidad de sus presentaciones, el presidente elige esas ocasiones de manera muy selectiva.⁶⁹

⁶⁹ Mouchon Jean, *Política y medios*, Ed. Gedisa, 1999, p 109.

Mediante este modelo, la comunicación adquiere otro nivel de importancia que va más allá del acto de informar del modelo norteamericano porque se comprende también los motivos y que todo acto gubernamental significa algo. Por lo cual la comunicación, bajo este modelo francés debe ser creíble y transparente en sus intenciones, alejada de toda pretensión manipuladora, publicitaria o propagandística en donde se pueda y deba reconocer su utilidad para la construcción de mejores ciudadanos.

Para entender esta problemática habrá que revisar entonces, de manera más concreta, cuáles son los otros fines que se persiguen (los políticos y económicos) y con ello la utilidad que representa la comunicación social en las interpretaciones de la voluntad popular que revisamos en el capítulo anterior, sin olvidar que el conocimiento colectivo que luego se traducirá en la cultura política siempre está presente y ayuda tanto para identificar cada una de ellas como para esgrimir argumentos que puedan ser decodificados por el público a quienes se dirige.

Aunque en este estudio sólo abordaremos la pista de la comunicación social gubernamental; la de los medios de comunicación y los ciudadanos son de gran importancia y están en constante referencia en la coyuntura electoral del 2006 y que revisamos en el cuarto capítulo.

Con relación a los medios de comunicación, por ahora bastaría señalar que han jugado un papel importante en la historia de la comunicación social en México y que sin embargo, como empresas periodísticas que son, su papel ha sido cuestionado por la sociedad e incluso por el mismo gobierno. Compromisos informativos y subsistencia económica gubernamental ocupan una buena parte de su historia.

Esta última está en constante evolución hacia nuevas formas de relación comercial; sin embargo subsisten los compromisos informativos que llevan a privilegiar escenarios como la televisión y a depender de la oficina de comunicación gubernamental para el acceso a entrevistas, exclusivas, publicidad, etc, el problema de ello son los nuevos compromisos adquiridos con la

dependencia gubernamental, el control de la información, la exclusión de otros medios, la inequidad y un periodismo poco crítico y escasamente investigador como ocurre en el modelo de comunicación norteamericano.

Sobre el escenario económico las cifras y los hechos son representativos, pues mientras en los Estados Unidos de Norteamérica los medios de comunicación mantienen cifras económicas fuertes en México, el periodismo se acostumbró al control financiero gubernamental y por ende, a su dependencia y poca capacidad de autonomía financiera. Por ejemplo, en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se utilizaron las “cadenas nacionales” de manera recurrente y según informaron nuestras fuentes consultadas “ocasionaban roces con *Televisa*, principalmente, porque le representaba pérdidas económicas importantes”.

Aún con estos datos, habrá que agregar que en el escenario electoral, las ganancias de los medios fueron mucho más grandes por la publicidad tanto gubernamental como de los partidos políticos, que finalmente, siguen siendo recursos públicos.

En el segundo escenario encontramos una gran inercia al control y la autocensura informativa, condiciones laborales desfavorables de los trabajadores de los medios de comunicación y un catálogo extenso de sinónimos del modismo “lo dijo” que presentan al periodismo mexicano en una especie de denuncia mezclada con información que no acaba siendo contundente. “En otras palabras, en vez de informar sobre México como un país con diversos grupos de personas y problemas, lo tratan como una gigantesca y complejísima versión de Macbeth”⁷⁰

La dependencia informativa y económica llevó a los medios de comunicación nuevamente a las oficinas de comunicación social, ya que es donde tradicionalmente se atienden las peticiones informativas de los mismos, en donde se brinda información oficial de algún acontecimiento, se aclara y transparenta el ejercicio público y mediante estas empresas, se garantiza la información a los ciudadanos.

⁷⁰ Gideon Lichfield, “La declarocracia en la prensa”. *Letras Libres*. Julio de 2000, p 54. El texto se puede encontrar electrónicamente en la dirección: www.letraslibres.com/index.php?art=6407

En términos concretos esto significa que aunque aceptáramos los datos de independencia económica de periódico *Reforma*, o de *El Universal* o las molestias de *Televisa*, pareciera que el periodismo de investigación, se sostiene en cimientos débiles y que esta circunstancia lo orilla a ceñirse, principalmente, a las fuentes formales como el área de comunicación social para realizar su trabajo diario.

La comunicación social adquiere así, un papel preponderante, por la cantidad o nulidad de información que genera, en donde se mezclan estas diferentes pistas y en dónde podemos encontrar tanto los intereses de comunicación gubernamental como los intereses de comunicación de las empresas periodísticas que han mantenido la verticalidad de la información.

Por su parte Enrique Bustamante⁷¹ añade más objetivos a las políticas de comunicación como son: “promoción de la capacidad productora e informativa nacional, cooperación internacional de los países, reequilibrio de los ajustes territoriales, nacionales e internacionales, programas de comunicación para el desarrollo, derecho activo de la comunicación, adecuación de las nuevas tecnologías a las necesidades sociales”, entre otras.

De tal manera que la comunicación social se propone también el logro de objetivos concretos como son los electorales, mezclándolos con intereses o corrientes internacionales que buscan utilizarla como un motor de impulso a las actividades públicas, es decir, buscan generar condiciones favorables de opinión pública para sus propios intereses y subsistencia política. “Son capaces de configurar la voluntad del pueblo e incluso crearla dentro de unos límites muy amplios. La voluntad que observamos en los procesos políticos no es ni con mucho una voluntad auténtica, sino una voluntad fabricada. La voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político”.⁷²

⁷¹ En Miguel de Moragas p. 128.

⁷² Schumpeter J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, tomo 2, 1996, p 336.

Por ello, cuando un periodista o ciudadano busca información por medio de estas oficinas de comunicación y no la obtiene o es negada o es remitido al área de Transparencia Gubernamental, se cuestiona la viabilidad y su funcionamiento ya que se desconoce cual es fin político de estas áreas de interés público en la construcción de la realidad.

Por ejemplo, según se nos dijo, un 80% de las peticiones de información en materia de transparencia en nuestro país son realizadas por periodistas. Esto nos habla de que la información de las oficinas de prensa va por un lado y las peticiones de los periodistas o sus intereses van por otro diferente a la agenda gubernamental. Desde luego, la pista de información para el ciudadano también es diferente, lo cual hace que los objetivos se confundan y no se entienda el papel que ambos desempeñan, desencadenando la visión del “esgrima” que se nos dijo.

Para Carreño Carlón,⁷³ “el Estado debe satisfacer no sus necesidades informativas y/o de imagen, más bien los varios y variados intereses, expectativas, gustos, necesidades, temores, anhelos y requerimientos informativos y comunicacionales de los ciudadanos.”

Como es de suponer la propuesta de Carreño, descubre por lo menos tres puntos, el primero que la comunicación social atiende otras necesidades más de corte político que social (de ahí que teóricamente se le identifique más como comunicación política), dos, que la comunicación social se enfoca más al fomento de la imagen del gobierno en turno y sus titulares que a la rendición de cuentas y tres, que deja de lado los requerimientos de los ciudadanos.

Este dato es significativamente relevante cuando observamos que en el gobierno de Fox se decidió impulsar un sistema de información que pudiera contrarrestar la presencia informativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador y de la izquierda radical. Pues según las fuentes consultadas, “el cargo, de vocero, por ejemplo, no lo podía ejercer ningún otro profesional de la comunicación, a menos que cubriera el mismo perfil”, pues se trataba de mandarle el mensaje a la izquierda misma desde la derecha.

⁷³ Carreño Carlón José, “Nuevo régimen”, *Etcétera*, México, enero 2001, p 21.

En este sentido, siguiendo a Carreño, los intereses ciudadanos quedaron supeditados a la agenda gubernamental y un papel de espectadores de su futuro colonizado, en donde la labor de informar a los ciudadanos quedo rebasada, en donde se cuestionó si existía o no una agenda gubernamental y donde los intereses de comunicación de la Presidencia de México se mezclaron con los intereses electorales a fin de lograr mantener un discurso y un modelo económico.

Como se puede apreciar, las oficinas de comunicación adquieren importancia por su generación de información oficial, pero también, la comunicación social gubernamental no se limita a un sistema legal o espacio burocrático formal con finalidades informativas y pretensiones poco claras o éticas, sino que es parte de un conjunto mayor y al mismo tiempo representa la unificación de todo el sistema gubernamental.

Además es importante señalar que los valores, las identidades políticas e ideológicas se plasman en toda la comunicación social, por lo cual la entidad gubernamental es un todo que comunica e informa por todas partes y no necesariamente por el conducto de las oficinas de comunicación.

Por ello la búsqueda de lograr el reconocimiento de información no como una concesión regulada de libertad de expresión, sino como un derecho político elemental del ciudadano es una plataforma de la política moderna en el mundo y que en la actualidad, se encuentra en pleno crecimiento. Ante ello, es necesario revisar la forma en que se originó para comprender las dimensiones en las cuales se arriba a nuestro estudio de caso.

2. Origen y desarrollo del derecho a la Información en México.

El derecho a la información constituye una parte importante en la construcción de la comunicación social. Como hemos observado, ésta ha pasado de ser un mero instrumento de información de los logros de la revolución a ser un mecanismo complejo en donde las coincidencias se traducen en consensos y estos en decisiones políticas democráticas hechas a nombre de la voluntad popular.

El derecho a la información tiene diversos puntos de partida, algunos están dedicados a observarlo como producto de las luchas sociales liberales contrapuestas a criterios de regímenes totalitarios en un sentido más abstracto, otros, identifican este derecho en el terreno de las garantías individuales que todo ciudadano debe poseer como producto de los idearios de la modernidad y de los modelos de comunicación política francés y desde luego el norteamericano, ambos justificados en leyes e interpretaciones de la realidad televisiva.

Los puntos de partida no obstante, conducen a un reconocimiento de las libertades y, a una revisión de la operatividad del ejercicio público para todos los ciudadanos, independientemente de sus creencias o posiciones ideológicas. Hoy en día, es natural pensar en el derecho a la información como un ingrediente esencial de las democracias modernas, en donde la comunión de la sociedad con su gobierno adquiere vigencia plena, pero el proceso, no ha sido fácil.⁷⁴

En nuestro país arribar a esta construcción plena, tiene también muchos puntos de encuentro y desencuentro. La construcción de la comunicación social es una de ellas y tiene puntos de enlace, (como observamos en el apartado anterior) con el derecho a la información. Ambos se cruzan en diversas ocasiones, son complementarios, sucesivos e incluso comparten la misma raíz.

Cuando las Naciones Unidas promulgaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, buscaban, según su artículo 19, establecer que el derecho a la información fuese la garantía fundamental que toda persona posee para: a) atraerse información, b) para informarse, c) para ser informada.

Este contenido supone a) que el ciudadano adquiere el derecho a los accesos de archivos, registros y documentos públicos y la decisión de en qué medios se lee, se escucha o se contempla; b) el derecho de informarse incluye libertades de expresión o de imprenta y la constitución de sociedades y empresas informativas;

⁷⁴ En esta investigación solo retomaremos datos que consideramos relevantes para la misma. Si se requiere mayor información al respecto revisar en el Apéndice A, del libro: *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001)*; México, Ed Porrúa, 2002.

c) el derecho a ser informado incluye facultades de recibir información veraz u oportuna, completa, de carácter universal y sin exclusión.⁷⁵

Como podemos observar, los alcances del derecho a la información son amplios y si contextualizamos con la información del apartado anterior, en el contexto de la formación de la comunicación social en México, obtenemos una carencia prácticamente de todos los puntos y/o grandes contradicciones. Por ello, lograr el reconocimiento a la información como un derecho se consideró una lucha social.

Jurídicamente se puede decir que el derecho a la información es “la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *strictu sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”.⁷⁶

Libertad de información que Ernesto Villanueva entiende como:

el derecho de todo individuo a recibir, investigar y difundir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social y ... son los periodistas quienes encuentran en esa libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión. De manera correlativa, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, el individuo que se pretende proteger para que “pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos”.⁷⁷

La libertad de información por lo tanto, no sólo es el largo camino a la consecución de un derecho, sino parte de una definición más compleja y con más puntos de apoyo a su construcción.

⁷⁵ Ver López Ayllón Sergio. *El derecho a la información*. México, Ed Porrúa, 1984, p 160-161

⁷⁶ Villanueva Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades e expresión e información en México*. UNAM, IJJ, 1998, p 13.

⁷⁷ Villanueva Ernesto. *Derecho Comparado de la información*. México, Ed. Universidad Iberoamericana, 1998, p 28. [el entrecomillado es del autor y refiere a una cita que dice: SCT 6/1988 de 21 de enero]

El mismo Villanueva nos amplía las características de los derechos de la libertad de información y sus instrumentos:⁷⁸

El derecho a recibir información, es el primer bien jurídico que entraña la libertad de información, permite la conformación de una opinión pública libre, consustancial a un Estado democrático de derecho y tiende a evitar que los intereses económicos y políticos puedan obstaculizar la libre recepción de la información.

El derecho a difundir información, es el segundo bien jurídico protegido, es un requisito sine qua non de la conformación de la sociedad civil sobre la que se erige un Estado democrático de derecho. El Estado tiene el deber de llevar a cabo acciones necesarias para poner a disposición general los datos, documentos e informaciones de interés público.

El derecho de acceso a los documentos en poder de entidades públicas, es uno de los instrumentos subsidiarios de la libertad de información. Permite el materializar el derecho a ser informados de los asuntos a que se comprometió el gobernante, sus desviaciones y a evaluar su desempeño en el cargo.

El secreto profesional de los periodistas, es una característica importante en términos de lo público y sus intereses. La prensa contribuye al bien público y rinde un servicio público importante al reunir y presentar información que, de otra forma, sin guardar el secreto de las fuentes, no podría conocerse.

La cláusula de conciencia de los periodistas, es un derecho subsidiario reciente del derecho a la información y consiste en que un informador puede solicitar una indemnización cuando sea despedido cuando el medio cambie su orientación y esta afecte su reputación, honor e intereses.

El derecho de autor del trabajo periodístico, es una novedad y busca la protección de la autonomía del informador en lo que publica.

⁷⁸ Idem p 29-34

El derecho de replica, se puede definir como la facultad que se concede a una persona, física o jurídica que considere perjudicado su honor, prestigio o dignidad por una información, noticia o comentario en un medio de comunicación y que le lleva a exigir la reparación del daño.

Mayores restricciones al ejercicio de las libertades de expresión e información. Aunque Villanueva titula este apartado de esta forma, se refiere a que el sistema legal debe intervenir solo ante evidencia de ilegalidad, por lo cual el principio de legalidad es vital cuando se trata de derechos fundamentales de los individuos y cuando las restricciones a su ejercicio son las excepciones a la regla.

Como podemos apreciar en el estudio comparativo internacional de Villanueva, los temas de la agenda para el arribo de un escenario de reconocimiento pleno de derechos son todavía abundantes y en ello, el periodista tiene un papel trascendente, mismo que escasamente ha ejercido debido a la política vertical de los sistemas de comunicación gubernamentales en nuestro país.

El desarrollo de las políticas de comunicación en México entonces ha sido partícipe de esta evolución en la cual se ha involucrado muchas áreas, disciplinas y actores. De ahí la importancia de comprender estos temas para analizar que tanto se ha utilizado la comunicación social para fines políticos, para “informar de los logros de la revolución” y en la actualidad, para “informar de los logros de la democracia”

Marco legal de la comunicación social en México

El artículo 6° constitucional al cual nos referimos ya en diversas ocasiones de manera indirecta, es parte esencial en la conformación de la relación de comunicación del Estado con la sociedad, en los derechos de ésta última con los quehaceres gubernamentales y con la formación de una opinión pública libre.

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el proceso electoral del año 2006 señala:

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 tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

El artículo tiene históricamente tres momentos de composición. El primero está identificado con el origen de las ideas libertarias de los siglos XVIII y plasmado en las Constituciones de 1857 y 1917; el segundo, añade la parte relativa al derecho a la información, publicada por Decreto el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial.⁷⁹

Poco después del proceso electoral del 2006 el artículo tiene otra reforma en la cual se contempla que toda la información que generan los gobiernos y las instituciones públicas en el territorio nacional es por definición pública y que sólo por razones excepcionales podrá ser negada temporalmente.⁸⁰

El artículo séptimo se ha mantenido en tensa calma durante mucho tiempo, pero también tiene un significado importante para el desarrollo de la comunicación social en México, puesto que es el referente donde se materializan las relaciones de comunicación y es donde se depositan las distintas informaciones del Estado.

El artículo 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer 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.

⁷⁹ Para mayor información histórica relativa al art. 6° Ver: Cueva Mario De la, *La Constitución de 5 de febrero de 1857 en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, Ed UNAM, 1957, tomo II.

⁸⁰ La reforma se publica el día 20 de julio del 2007 en el Diario Oficial de la Federación para darle vigencia.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito 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 aquellos.

Estos dos artículos constitucionales establecen las reglas generales en donde se sustentan las políticas de comunicación social del Estado y como se puede observar, han sido parte de nuestra historia pero, en muchos momentos, también han sido letra muerta y/o utilizada para fines distintos a los que les dieron origen, sobre todo al intentar establecer las leyes secundarias.

Revisemos ahora los intentos por hacerla operativa en el contexto de la formación de la comunicación social en México.

Tras la reforma de 1977, se han realizado diversos intentos por dotar de un marco normativo al 6° constitucional. En el periodo de 1978 a 1982 la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo, emprendieron una serie de consultas para lograr este propósito.

De estos dos llama la atención la participación del entonces Poder Ejecutivo a través de su Coordinador de Comunicación Social porque “advierde una voluntad para lograr una efectiva política de comunicación social y lograr un amplio proyecto de reformas y adiciones al marco legal vigente para traducir en el acto de la reglamentación del derecho a la información”.⁸¹

Los trabajos estuvieron encabezados por Luis Javier Solana, Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Como resultado el documento denominado *Bases estratégicas para la construcción de un sistema de comunicación social*.

De las innumerables propuestas de esta obra, destacan, por ahora y para nuestra investigación la necesidad de clarificar las reglas de acceso a la información pública y transparentar las partidas presupuestales federales dedicadas a la comunicación social.

⁸¹ Solís Leree Beatriz, “el derecho a la información 20 años después: crónica de un debate” en Villanueva Ernesto. *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México*. Ed. Media comunicación, 1995, p 22.

No obstante estos esfuerzos, en pocas ocasiones se lograron medidas para el establecimiento de una comunicación social con estas características. El mismo Solana señaló el 15 de noviembre de 1981 lo siguiente:

El derecho a la información ha sido sancionado constitucionalmente pero carece de aplicación...pero no debe olvidarse que es especialmente delicado, en buena medida porque las actividades de comunicación social se han desarrollado y han crecido por mucho tiempo, sin legislación o regulación adecuada que oriente su desarrollo, encontrándose hoy ante una situación de hecho en torno a la cual se tejen poderosos intereses. Es la existencia previa de estos intereses en juego lo que convierte delicado el tema y no su complejidad jurídica en sí.⁸²

Esta declaración tiene un carácter sumamente importante porque refleja la complejidad de las relaciones económicas y políticas de los gobiernos con los medios de comunicación iniciada en la década de los 60's, en donde la sociedad es excluida.

En el ámbito de competencia del ejecutivo, no es sino hasta 1992, cuando el 22 de diciembre se publica en el Diario Oficial, los lineamientos que tienen como objeto establecer los nuevos mecanismos de control y verificación en el ejercicio de los recursos públicos destinados a los rubros de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y en general los relacionados con los actos de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en particular se refiere a la partida 3605, que es, el mecanismo a través del cual se cubren nóminas a los periodistas.

Esta situación transformó la forma vertical de operar la comunicación social en México, desde la Presidencia de la República. Los intereses creados por décadas, tuvieron un fuerte sismo. Los gastos de los reporteros que cubrían la fuente presidencial, ya no eran más con cargo al erario público, sino a las empresas de comunicación. El escenario entonces, dio un giro importante para la construcción de una comunicación social que presentaba grandes problemas operativos (diría casi delictivos), y completamente desapegados a sus objetivos.

⁸² López Ayllón Sergio. *El derecho a la información*. México, Ed. Porrúa, 1984, p 117.

En el contexto de esta época, Gilberto Hernández señala:

La tarea ideal de las oficinas de comunicación social es informar a los ciudadanos a través de los medios masivos y sus órganos de difusión internos sobre propósitos, acciones y políticas de la autoridad en el ejercicio público. Pero en la práctica ha dudas de fondo sobre si cumplen su objetivo.

Debido al manejo de boletines, los “apoyos” económicos a los reporteros y las asignaciones de publicidad, las oficinas y sus productos informativos han ido perdiendo credibilidad... en la interlocución de los grupos de poder, la sociedad es ignorada.⁸³

Ante este clima generado, se constituyó un segundo intento por reglamentar el derecho a la información en 1995 cuando se crea la *Comisión Especial de Comunicación Social* en la Cámara de Diputados con el propósito de “presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contempla el punto de vista de la sociedad, el respeto y el fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución”.⁸⁴

El resultado de esta consulta quedó pendiente pues el periodo de la Cámara llegó a su término y los trabajos de la consulta se heredaron para concretizarse a la siguiente legislatura, la LVII, pero los intereses, seguían predominando y los esfuerzos fueron vanos.

Posteriormente a la primera consulta, ocurrieron hechos adyacentes que se pueden sistematizar dentro de esta operatividad.

Uno de ellos fue en 1996, cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide sobre una investigación solicitada por el Presidente de la República en los términos del artículo 97 Constitucional. En ella estableció que el derecho a la información resulta estrechamente vinculado con el respeto de la verdad, que

⁸³ Corlay Pérez Isaura. “ser y deber ser de las oficinas de comunicación social”. *En Revista Mexicana de Comunicación*. México, N° 19, marzo - abril de 1996, p 21.

⁸⁴ Beatriz Solís, p 27

ese derecho contribuirá a que la comunidad se encuentre más enterada, lo cual resulta básico para el progreso de la sociedad y se pronunció en contra de la propensión de las autoridades a incorporar en la vida política “la cultura del engaño”⁸⁵

Otro hecho fue cuando en 1998 la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos recomienda al Estado mexicano que “promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismo tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrada por la convención americana”.⁸⁶

Esta recomendación pasó casi inadvertida. El Estado mexicano se conformó con la resolución del amparo 3137/98 promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en ese mismo año, resolvió ajustarse a los lineamientos de 1948 [Declaración Universal de los Derechos Humanos]. Esta resolución es un hecho importante porque a partir de este momento, se comienza a interpretar el artículo 6° de la constitución desde la perspectiva del derecho a la información.

De manera general, la interpretación jurisprudencial en torno al derecho a la información ha tenido tres momentos:

El primero [...] consideró esa prerrogativa legal como garantía social por la cual el Estado permite que se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones por los diversos medios de comunicación. Posteriormente [el segundo], la Suprema Corte [...] precisa que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con la exigencia de conocer la verdad y demanda que las autoridades se abstenga de dar a la comunidad información manipulada, incompleta y falsa, so pena de incurrir en violación grave a las

⁸⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, 9 época, Tomo II Junio de 1996. Garantías individuales (derecho a la información) violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional. La configuran el intento de lograr impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, la maquinación y el ocultamiento, por infringir el artículo 6° también constitucional. Tesis PLXXXIX/96 N° de registro 200, III aislada. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Solicitud 3/96. petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del art, 97 de la Constitución federal, presentada el 23 de abril de 1996. SCJN. P 513.

⁸⁶ El informe completo se encuentra en: www.cihd.org/countryrep/mexico985/indice.htm

ganitas individuales. Más adelante, [el tercero] al resolver el precedente que dio lugar a la tesis P. LX/2000, [...], se estableció que el citado derecho obliga al Estado no solamente a informar, sino a asegurar que todo individuo pueda enterarse de cualquier suceso de carácter público y de interés general, por lo que tal derecho configura una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean éstas privadas, oficiales o de cualquier otra naturaleza.⁸⁷

Como podemos observar en todo este proceso se pueden trazar líneas políticas en donde cobran vigencia los más diversos movimientos sociales que luchan por las libertades, se originan tanto caídas como el surgimiento de nuevos medios de comunicación y se convulsionan distintas opciones de gobierno.

La obligación de informar sobre las acciones gubernamentales que redujera las críticas negativas se convierte en una necesidad que corre a la par de los escenarios electorales adquiriendo así, la urgencia de encontrar reglas precisas para la promoción tanto de acciones y restricciones gubernamentales como de partidos que, bajo el influjo de lo hasta ahora expuesto, adquieren un papel elemental para determinar la importancia de la comunicación social vista como un instrumento de la política. Reglas que representan una condición para el juego democrático y determinan el impulso de la información y los alcances de la propaganda.

⁸⁷ *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, Ed, SCJN, 2 ed. 2006, p 9-10. [Los corchetes son míos]

CAPITULO III

LA COMUNICACIÓN SOCIAL DE VICENTE FOX

En el presente capítulo y una vez analizados los referentes como la cultura política en los sistemas de comunicación gubernamentales de nuestro país se busca que el lector conozca la forma operativa de ejercer la comunicación social como un instrumento del ejercicio del poder político en mandato de Vicente Fox Quesada como Presidente de México. Se reconocerá junto con la apertura a esquemas de Información Pública y Transparencia Gubernamental, la tendencia histórica de usar la comunicación gubernamental, la información, la opinión pública y los recursos públicos mediáticos con fines político-electorales favorables para su gobierno y sus actores y en contra de sus oponentes políticos en los escenarios públicos modernos de los medios de comunicación, principalmente la televisión.

La comunicación social de la Presidencia de la República

La Presidencia de México con Vicente Fox Quesada, marcó un cambio importante en la forma de informar tanto social como políticamente a la sociedad.

Los medios de comunicación, junto con las políticas de comunicación social tradicionales, se vieron en una transformación dimensional diferente, que transitó de una difusión de los logros de la revolución, a una difusión de los logros del cambio democrático.

La transición política modificó la forma de emprender comunicación social vista como una política pública. Se transformó así el sentido de la información pública gubernamental, en un contexto de un cambio democrático que demanda como condición, una mayor apertura y transparencia. Los ciudadanos y Gobierno encontramos nuevas maneras de informarnos de los asuntos públicos y ambos, coincidimos en comprender a la televisión, como el principal medio por el cual acercarnos a la información gubernamental.

Para esta transformación de la comunicación social, existieron precedentes importantes, uno de ellos, fue la apertura y libertad reconocida de los medios de comunicación, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo debido a que se derrumbó, como una condición de la democracia, uno de los mitos políticos que señalaba al Presidente de la República como un personaje *intocable*, y así, en especie de cascada, todos los demás funcionarios, padecieron lo mismo.

Otro de ellos fue la reconfiguración del mapa político construido con otras fuerzas políticas, que entendían la necesidad de abrir la información gubernamental en nuestro país y con ello, emprender la diversificación de los medios de comunicación, que se traduciría en un sistema político con características plurales. Uno más fueron los intentos por regular la publicidad oficial y limitar los gastos que por concepto de imagen, efectuaban los funcionarios de primer nivel.

Este último punto es clave en el uso de la comunicación social porque si bien, la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada estuvo dirigida por estrategias en marketing político que tenían su propio diagnóstico de los medios de comunicación mexicanos y de sus formas tradicionales de operar, al trasladarse a un escenario gubernamental había que romper paradigmas, establecer nuevos criterios de operación financiera e informativa gubernamental que necesariamente llevaría a replantear la relación con los medios masivos.

Las políticas de comunicación tradicionales o tendenciales a que estaban acostumbrados los medios de comunicación por la dependencia publicitaria y de información como revisamos en el capítulo anterior, dieron un giro importante en la administración de Fox así como también, la necesidad de informar y comunicarse de manera más directa con la sociedad que en buena parte, se logró por los suministros de información de las encuestas y por el recurso de las llamadas cadenas nacionales.

La comunicación emprendió así, un papel importante pues a partir de ella, se buscaba consolidar un elemento diferenciador con el anterior régimen y establecer condiciones sociales para la creación de una opinión pública que aceptara al nuevo régimen en su concepción de democrático, sin embargo, el papel relegado a los ciudadanos continuaba siendo el de espectador.

El cambio en la estrategia de comunicación social

La política de comunicación social del Gobierno dado a conocer el 5 de diciembre de 2000 ⁸⁸, fue uno de los primeros documentos generados por la Presidencia de la República con Vicente Fox que buscaba hacer frente al escenario arriba trazado.

En este documento se refrendaba el derecho de la sociedad a la información, el derecho social a la libre expresión y el derecho ciudadano a la participación. Como innovación, se pretendía informar de manera constante (aunque no se precisa qué) y lograr, medios y gobierno, un buen ánimo social que canalizara o tradujera en logros sociales, el cambio democrático; apelando siempre a la responsabilidad social de los medios.

En este documento se sustenta un cambio importante en las oficinas de comunicación de toda la administración pública federal, pues reconcentra los recursos destinados a la imagen de los secretarios de Estado en la Presidencia de la República, así, los onerosos gastos de promoción personal de altos funcionarios, serían controlados desde una oficina central.

Esta reorganización del gasto publicitario ocasionó, según lo que hemos podido investigar, un nuevo reacomodo en diversas empresas de comunicación, algunas desaparecieron y otras más sufrieron importantes bajas en sus ingresos y a su vez, según nos dicen las personas entrevistadas, “esto propició que la luna de miel del 2 de julio, se convirtiera en un divorcio prematuro”, “en falta de entendimiento para estructurar una nueva relación de comunicación gubernamental” y porque las empresas que sí la entendieron, pensaron en cómo sacar provecho de la nueva relación prensa-gobierno.

La libertad de algunos medios agudizó “el esgrima” entre las oficinas de prensa gubernamentales y los representantes de la prensa. Las críticas de éstos fueron subiendo de nivel, provocando una mayor rigidez informativa en las áreas de comunicación y una multiplicación de las llamadas notas aclaratorias para los diarios y sus colaboradores.

⁸⁸ El documento se puede encontrar en <http://www.ietd.org.mx/medios/comunicacion.html>

La discusión centralizó la figura presidencial, por lo cual había que buscar una figura intermedia que emitiera el mensaje del cambio democrático y que resistiera los ataques de la prensa, en una especie de escudo.

Para lograrlo se volvió a readaptar como la alternativa de comunicación Presidencial para México, la figura del vocero presidencial del modelo de comunicación norteamericano pues en él se mantenía centralizaba la política en la figura Presidencial basada en el marketing en un representante con escaso margen de responsabilidades legales. Sin embargo, no se reconoció tampoco en este sexenio, que este modelo estaba diseñado para funcionar en un contexto de apertura informativa y de medios de comunicación fuertes y no dependientes económicamente del propio régimen político; por el contrario, se representaba en un contexto de cultura política de cambio de régimen como una oportunidad para reconstruir condiciones sociales y económicas a partir de las mediciones de las percepciones

La figura del vocero presidencial logró entonces colocarse en este giro de la comunicación y polémica con las empresas de comunicación, bajo la misión de trazar una agenda pública gubernamental que se sobrepusiera al “ataque” de algunos medios de comunicación, es decir, muy temprano se tuvo que emprender una comunicación de crisis.

Martha Sahagún, se convirtió así en *Vocera Presidencial* y portavoz de 47 dependencias públicas, con una estructura de más de 220 personas nombradas como personal de confianza y con la Comisión intersecretarial, disponía de cualquier información de cualquier dependencia federal en todo momento incluso de las plazas laborales.⁸⁹

La propuesta de trabajo con esa estructura era no abundar al clima de enfrentamiento con algunos medios y trabajar de manera conjunta, para lo cual se buscó disponer de una agenda oportuna de trabajo que conjuntara las necesidades informativas de los medios de comunicación, el tratamiento

⁸⁹ Según el texto de Hess, en los Estados Unidos, el vocero arriba a sus oficinas, prácticamente solo y trabaja con el personal de planta, el cual dispone de amplia experiencia para el manejo de crisis

informativo y el empate de la agenda de comunicación presidencial, en cada evento, en cada discurso y entendiendo en todo momento que la necesidad de disponer de una opinión pública favorable del Presidente, pues, según varios entrevistados, “de una imagen presidencial fuerte, depende que se generen mejores inversiones y un mejor clima social”.

Formalmente la reorganización de la estructura de comunicación social buscaba dotar una nueva forma de entendimiento más profesional y de mercado a la comunicación social del Poder Ejecutivo, pues contempla, en plena concordancia con el modelo de comunicación norteamericano, una forma más agresiva de intervención en la comunicación, con tendencias mucho más marcadas a los medios electrónicos, a la constante medición del cliente que confunde sus principios con la formación de la opinión pública y donde la figura presidencial es parte central del show, la que acapara los reflectores y los grandes recursos económicos que necesitan para su implementación.

El problema reside en que el contexto de aplicación, fue para un escenario de naciente democracia y crisis informativa, por lo cual este sistema de comunicación no se interesó en la formación de una opinión crítica y por ello no se ofrece información adversa o que pudiera perjudicar la gestión gubernamental. Interesaba el momento, el aplauso, el consenso volátil que justificara la supuesta apertura informativa y a partir de la interpretación de la realidad, la toma de decisiones que involucran la cotidianidad de la gente.

Dick Morris. Al respecto, dice: "Los medios no son muy buenos para establecer las prioridades de las preocupaciones del público ni para explicar qué hacer con ellas. A pesar de la arrogancia de los editorialistas, hay una buena razón de por qué trabajan en periódicos y no gobiernan naciones. La mayoría carece del entendimiento de las políticas públicas, presupuestos, programas o de la política para gobernar con sabiduría. Si sus editoriales se siguieran al pie de la letra cada día, el gobierno tendría un curso zigzagueante que nos dejaría desconcertados". Para Morris, la arrogancia de los medios sobreestima el papel que tiene para formar opiniones: "Los editorialistas y reporteros piensan que ellos pueden manipular los temas para establecerlos en la lista de prioridades del público."⁹⁰

⁹⁰ Citado por Leo Zuckermann: "Está perdiendo Fox en los medios", *El Universal*. 1 de julio, 2002, p.28.

De tal forma que la Comisión intersecretarial, sí logró concentrar la información de las dependencias para uniformar las políticas de comunicación, pero esta misma centralización, fortaleció el control del flujo informativo de las mismas hacia los medios de comunicación que percibían que las dependencias federales informaban muy poco de su quehacer gubernamental.

Sin embargo, este modelo norteamericano contrastaba en la realidad mexicana por diversos motivos como son: a) el nivel de profesionalismo en la estructura burocrática; b) el respecto a la información basada en investigación periodística y; c) las dimensiones globales informativas que se tienen con los Estados Unidos de Norteamérica.

Ciro Gómez Leiva (Milenio, 2001) en una entrevista a la vocera Presidencial, Martha Sahagún refiere esta situación, al ubicar que mientras los periodistas buscaban información del caso de Cuba o de algún narcotraficante, la agenda presidencial era otra y los temas de la conferencia se perdían o no tenían el efecto esperado, lo cual ocasionó estos roces de *esgrima* con la prensa y sus directivos.

Esta misma situación se repitió durante prácticamente todo el sexenio, basta recordar el caso de los llamados Amigos de Fox; la fuga del Chapo Guzmán; Carlos Abascal y su polémica por el libro de Aura de Carlos Fuentes; los rumores del romance presidencial; los silbidos para llamar a su esposa Martha Sahagún; las referencias de Fox a las lavadoras de dos patas; la caravana zapatista; el litigio del Canal 40; el caso Atenco; etc.

Para poder adaptar este sistema de comunicación a las necesidades políticas de la Presidencia en este inicio de gobierno se dio un giro importante a la comunicación social creada desde 1958 y su modificación en 1983, al crear la Coordinación General de Comunicación Social y la Coordinación Nacional de Opinión Pública e Imagen.⁹¹

⁹¹ *Diario Oficial*, 4 enero de 2001

Pilares que según el propio Acuerdo Presidencial buscarían hacer frente a “las nuevas condiciones políticas y sociales del país, a los compromisos de Transparencia y Difusión de las actividades de la Presidencia y que la sociedad pueda evaluar de manera constante su actuación”.

Con este Acuerdo, se centralizaban las actividades del Ejecutivo y las demás dependencias públicas dependientes de este, se centralizaba también la información, pero sobretodo se reconocía que en un nuevo escenario de cambio político, era necesario adecuarlo a un sistema de comunicación que privilegiara el manejo de la Opinión Pública e Imagen en la toma de decisiones.

De la misma forma y para tratar de solventar esta nueva realidad con las industrias de comunicación se instaló la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, en la que participaron según el informe de la glosa del primer informe de gobierno, representantes de los partidos políticos, legisladores, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), permisionarios, sociedad civil y funcionarios públicos.

En 2001, se celebraron 64 sesiones en las que se buscó fortalecer el ejercicio de la libertad de expresión y que, según la información obtenida de nuestros entrevistados, marcó el inicio informal de la reforma a la Ley de Radio y Televisión.

Organización y funciones formales

Como se ha advertido, la Presidencia de la República con Vicente Fox en materia de comunicación social se sostenía por dos Coordinaciones, la de Comunicación y la de Opinión Pública e Imagen, interdependientes entre sí, y con funciones diversas que no se limitaban exclusivamente a comunicar, sino también a hacer política o por lo menos, incidir en ella.

1. La Coordinación Nacional de Comunicación Social

La Coordinación Nacional de Comunicación Social como podemos apreciar en el cuadro 1, señala funciones que formalmente eran propias de una oficina de tales características, como es la emisión de boletines de prensa, la organización de conferencias de prensa, el monitoreo, etc, pero que también dejaba abiertas diferentes atribuciones para continuar con una política de control de la misma información; por ejemplo, limitar la información a una conferencia del vocero en el contexto político de nuestro estudio. De acuerdo con los periodistas que entrevistamos, esto limitaba la información a los temas que la presidencia quisiera tratar y con la profundidad que sólo ellos quisieran darles, “además muchas veces, lo presentado, no era noticia, sino propaganda”.

En la misma situación encontramos la coadyuvancia con dependencias de la Administración Pública Federal para la difusión de sus estrategias de comunicación, lo que colocaba en una situación de lucha por los recursos de difusión y negociaciones recurrentes por los tiempos oficiales.

Cuadro 1. Funciones de la Coordinación de Comunicación Social

La Coordinación General de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

I. Prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación, los servicios informativos de la Presidencia de la República;

II. Ser vocero del Titular del Ejecutivo Federal;

III. Organizar conferencias de prensa, así como redactar y emitir los boletines a que haya lugar;

IV. Cubrir y difundir las actividades y eventos en que participe el Titular del Ejecutivo Federal;

V. Organizar y coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, los eventos en que participe el Titular del Ejecutivo Federal;

VI. Realizar la compilación, análisis y evaluación de la información difundida por los medios de comunicación nacionales y extranjeros, referente a los acontecimientos de interés para la Presidencia de la República;

VII. Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el Titular del Ejecutivo Federal y proveer a su eficaz divulgación mediante cualquier medio;

VIII. Coadyuvar con la Secretaría de Gobernación, en la elaboración de las estrategias de comunicación social de las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX. Dirigir las relaciones públicas de la Presidencia de la República;

X. Coordinar y proporcionar la información oportuna para su publicación en Internet a través de la página oficial de la Presidencia de la República;

XI. Coordinar con la Secretaría de Gobernación la difusión de la información generada por la Presidencia de la República a los otros Poderes de la Unión, a las entidades federativas y autoridades municipales, y

XII. Las demás que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal.

Fuente: Diario Oficial 4 enero de 2001

En este punto, según nos comentan, existían prioridades para la Presidencia de Fox; La primera era el tema de Salud, encaminado por el tema del Seguro Popular: La segunda, era el tema de sociedad y cultura y; la tercera era el tema de la seguridad, que transitó en diferente orden de prioridades.

El manejo de las relaciones publicas de la Presidencia como una función agregada es altamente cuestionado por la amplitud y riqueza de sus alcances debido a que se le usa tanto para el logro de objetivos concretos de colocar información, como para usos extra legales o fuera de funciones, tales como son gestiones personales para los reporteros, hechas a nombre de la Presidencia “a fin de mantener una buena relación con ellos” según nos dicen, o para notificar a las televisoras, preferentemente, que el Presidente dará un mensaje por la Cadena Nacional, a los ciudadanos.

En este compilado de funciones y atribuciones, destacan dos puntos más, el primero relativo a la difusión por cualquier medio, lo que implica uno de los puntos centrales: el costo económico de la comunicación social, que veremos más adelante. El otro punto que es la amplitud de funciones que el Presidente le dispusiera, lo cual junto con el anterior apartado, posibilito a la publicación de la historieta *2 de julio*, (que veremos más adelante) con un costo de 125 mil pesos y un tiraje de 3 millones de ejemplares, hecha en calidad de urgente “para hacer notar el cambio en el país, los avances en la administración del presidente Fox y recordar también la elección presidencial de hace dos años”⁹²

En esta serie de ideas habrá que agregar en primer lugar, la incomodidad para la lectura de diarios manifestada por el Presidente Fox y que se tradujo en la campaña de comunicación de que “las buenas noticias son también noticia”. Campaña que trataba de mostrar ese desfase de pistas que se comentó anteriormente y que se mantuvo manifiesto una buena parte del tiempo.

En segundo lugar, el escenario de competencia informativa (o lucha de agenda setting, como le llaman en ciencias de la comunicación) con su principal actor opositor, Andrés Manuel López Obrador, el cual se constituyó una pieza de

⁹² El Universal, 14 julio de 2002

referencia para las llamadas contingencias informativas de la Presidencia y qué sin decirlo abiertamente, era el centro de atención en prácticamente todos los momentos de las entrevistas con funcionarios del área de comunicación social de la administración de Fox que realizamos.

2. La Coordinación Nacional de Opinión Pública e imagen

El caso de la Coordinación Nacional de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de Fox tuvo también una actuación destacada pues como podemos observar en el cuadro 2, sus funciones la condujeron al primer gran escándalo mediático con la llamada “águila mocha”.

El tema y su bautizo asignado por el entonces diputado, Félix Salgado Macedonio, se reprodujo en el terreno social rápidamente en un contexto de cultura política endeble. Los argumentos o justificaciones del “águila naciente” de la propia Presidencia no lograron colocarse en la cotidianeidad social. Por ello, la modificación de la imagen del escudo nacional, se apreció como una imposición y despreció por los símbolos patrios así como por la normatividad vigente en la materia.

Para los opositores y para un importante sector de la población, ésta disposición se convirtió durante todo el sexenio, en una bandera política que pugnaba por el regreso del retrato de Benito Juárez y por el respeto a los símbolos patrios. No sobra recordar que según el modelo francés, todo acto significa algo y que debe ser transparentado para entender sus fines.

La modificación de la imagen de los símbolos patrios en este contexto no es una excepción por lo cual, no se logró convencer a la población inconforme con un simple argumento de corte estético.

En este cuadro de funciones llama la atención la recurrencia a la generación de información no noticiosa debido a que condensaba parte sustantiva de la comunicación gubernamental que consistía en generar una sola imagen institucional para todo el aparato gubernamental, disponer de variados estudios de opinión y propiciar encuestas para legitimar la toma de decisiones.

Cuadro 2. Funciones de la Coordinación de Opinión Pública e Imagen

La Coordinación General de Opinión Pública e Imagen tendrá las siguientes funciones:

- I. Diseñar y desarrollar las estrategias de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de los asuntos prioritarios;
- II. Planear, desarrollar y elaborar estudios de opinión pública de la Presidencia de la República, del gobierno federal y de los asuntos que la primera estime convenientes;
- III. Establecer lineamientos de imagen de la Presidencia de la República y, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, de la Administración Pública Federal;
- IV. Generar información para la toma de decisiones sobre medios de comunicación y opinión pública;
- V. Diseñar, organizar y producir los materiales de información no noticiosa relevante de interés público, relacionada con la Presidencia de la República y, en coadyuvancia con la Secretaría de Gobernación, en lo que corresponde a la Administración Pública Federal;
- VI. Diseñar y supervisar la edición, actualización y publicación en Internet a través de la página oficial de la Presidencia de la República, de la información que le proporcione la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República;
- VII. Coordinar el diseño de la estrategia de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal en el extranjero, y
- VIII. Las demás que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal.

Fuente: Diario Oficial 4 enero de 2001

Sin embargo, también tuvo que enfrentar dos paradigmas que rompieron la imagen tradicional de comunicación en la figura presidencial, como son en primer lugar, la imagen de un Presidente divorciado (que poco después se volvería a contraer nupcias) y que usaba botas en todo lugar y momento. En segundo lugar, la imagen misma de la esposa del Presidente, que llegó a replantear, en el ámbito periodístico principalmente, los alcances de la figura Presidencial, su entorno

personal y que incluso, figuró en los estudios de *información no noticiosa*, como son las encuestas, como una posible candidata para misma Presidencia de la República.

En el terreno concreto de la generación de una sola imagen gubernamental encontramos la modificación estética al escudo nacional, pero también la disputa por encontrar difusión a las actividades de las demás dependencias públicas federales.

En cifras concretas, según los datos de la glosa del primer informe presidencial se señala que:

Durante el periodo 2000-2001 se evaluaron un total de 206 programas de comunicación social. Tras verificar su apego a la normatividad vigente en la materia, 171 fueron autorizados.

Por lo que respecta a campañas institucionales de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se recibieron, evaluaron y autorizaron 535, lo que representa incrementos de 13.6 por ciento respecto a 2000 y de 48.6 por ciento con relación a las previstas.⁹³

Este apartado tiene por lo menos, dos impactos importantes de cambio en la política de comunicación social de la administración de Vicente Fox. Uno de ellos está enmarcado por los criterios metodológicos para la evaluación de las campañas de comunicación, lo cual reforzaba la centralización de la información y uniformaba los criterios de operación. El otro es consecuencia de esta evaluación porque a partir de ella se media la circulación o el raiting de los medios de comunicación y con fundamento en ello, se autorizaba la correspondiente pauta publicitaria.

Este dato deja de manifiesto la reconcentración de la política de Comunicación y el grado de importancia política para los titulares de las dependencias públicas federales porque abre un espacio importante para la profesionalización del área a la vez que limita el manejo discrecional de los recursos económicos e informativos.

⁹³ Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, México, 2001, p. 439.

Llama la atención que el Acuerdo de la secretaría de Gobernación relativo a los “Criterios metodológicos para la evaluación de campañas de comunicación” haya sido publicado hasta el día 30 de diciembre de 2004 porque se infiere que existían otras formas de evaluar las campañas de comunicación social hasta antes de esa fecha o, en su caso, formas de acoplamiento de las entidades públicas a una estrategia de comunicación general.

Una de estas estrategias generales se encuadró en la imagen institucional del Programa Oportunidades. En ella, podemos identificar criterios de uniformidad para las dependencias federales, slogans publicitarios e identificación plena de una comunicación gubernamental que luego se acoplaría a la propaganda electoral de la campaña presidencial en dos palabras: *Contigo* y *Oportunidades*. Posteriormente se agregaría la frase, “el gobierno del cambio, cumple” y que tenía como propósito fundamental, formar una opinión pública favorable para consolidar el cambio democrático.

La estrategia *Contigo*

La estrategia *Contigo* que agrupaba a todos los programas de la administración de Fox, tenía como propósito principal eliminar todos los rezagos que padecían la población⁹⁴. La política gubernamental busca combatir no solo las consecuencias sino las causas que originan la falta de Oportunidades.

En el Manual de Identidad gráfica, se señala que la palabra *Contigo* proviene del vocablo latino *contiguo*, que significa inmediato, próximo, junto, unido, cercano y que la frase *Contigo es posible* tiene una trascendencia más profunda, porque señala que el desafío es de todos y que juntos, unidos, cercanos, podremos alcanzar cualquier meta.

⁹⁴ La estrategia y el manual de identidad gráfica puede consultarse completo en www.fox.presidencia.gob.mx

Es decir, la frase buscaba la inclusión de la población en las responsabilidades sociales y el combate a las causas, señalaba el fin de la política social basada en el asistencialismo. Ambas buscaban, desde luego, un efecto diferenciador de las estrategias del régimen del PRI.

La imagen gráfica de *Contigo*, nos dice, está integrada por manos de diferentes tamaños y colores —que le dan forma al territorio nacional—, las cuales simbolizan la diversidad étnica, social y cultural, de niños, adolescentes, adultos y adultos mayores, quienes son parte integral de una nación en la que conviven más de 104 millones de hombres y mujeres, dispuestos a echar una mano, para lograr que México ocupe el sitio de privilegio que le corresponde y sus ciudadanos tengamos el bienestar que nos merecemos. Para terminar afirmando que *hoy, México está en las mejores manos. En las manos de todas y todos los mexicanos.*

Un dato adicional que se presenta en el mismo manual es la frase que se establece para el cierre de todo programa de comunicación que cambia de *Contigo es Posible*, a *Con oportunidades para que vivas mejor... El Gobierno del Cambio Cumple.*

Esta frase condensaba, el uso de un instrumento de comunicación porque buscaba unificar los logros del gobierno y empatarlos con la agenda electoral y, mediante este sistema, no involucraría ni el nombre ni la figura Presidencial de Fox, por ello la instrucción era que todas las dependencias recurrieran a esta frase mediática, para posicionarla en el inconsciente y buscar generar simpatías electorales.

En sentido estricto informar de los logros de la democracia no tendría ninguna complicación. El problema se centraba en que no era información, sino propaganda y en ese sentido, buscar la difusión de *los logros de la democracia* que no es otra cosa que la equiparación de los gobiernos priístas que vimos en el segundo capítulo y que buscaban *difundir los logros de la revolución* para preservarse en el poder sobre una base de cultura política endeble.

Por este motivo, la presencia de encuestas, mediciones de impacto y consolidación de logros democráticos, llevo a la cimentación de esta área de comunicación como una de las más importantes pues, según nos dijeron, el Presidente actuaba en función de los impactos de popularidad, al entender que “solo con la presencia de una Presidencia fuerte, se lograrían los cambios en el país”, en un escenario político adverso, principalmente en el Congreso, en donde las reformas que el Ejecutivo consideraba “necesarias” no sería bien vista por la oposición, por lo cual, el camino trazado, desde el primer año era usar y utilizar los medios de comunicación del Estado, públicos y privados a fin de lograr consensos directos con la población sobreponiéndose a los representantes populares.

La imagen y presencia mediática es por ello, un elemento de gran importancia en la actualidad política de una democracia moderna con grandes políticas de comunicación social y medios de comunicación masivos.

La imagen busca impactar y reproducirse en los elementos claves de la cultura política como son los valores, las emociones y las creencias. Esto es justamente la parte medular de esta Coordinación, que como dato adicional, no contempla un límite claro a los recursos públicos destinados para su operación.

Habría que agregar con ello los riesgos de la imagen. Estos podemos identificarlos con los recursos públicos destinados para el vestuario de la Presidencia, mismos que causaron un gran impacto en la autollamada “pareja presidencial” al hacerse del conocimiento público las erogaciones en vestidos y artículos personales para imagen con cargo a la partida 3825 del presupuesto federal.

Este acontecimiento o riesgo poco evaluado, provocó un desequilibrio en la apertura informativa y en la transparencia que dio origen a estas dos Coordinaciones de Comunicación.

Tras la investigación periodística de Transparencia relativa a los gastos de la casa presidencial realizada por el diario Reforma y que dio por resultado compras de diversos insumos a altos costos, entre ellos toallas de baño a un costo de \$402 dólares cada una y que fuera bautizado por la prensa como el “toallagate”, la información de los gastos no se aclaró suficientemente y convincentemente

durante todo el sexenio. Por el contrario, se generó una fuerte sospecha de más gastos excesivos y ello se colocó en el plano social rápidamente, por la tendencia a la desconfianza y desde luego, por los efectos culturales a los que ya hemos hecho referencia. Esto desgastó rápidamente las labores de imagen de la Presidencia y puso en tela de juicio el precepto de honestidad de la autodenominada pareja presidencial.

Para el último año de la gestión de Fox se informó que en materia de programas de comunicación social que:

en 2005 se autorizaron 133 programas y 338 campañas de comunicación social a 133 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de las cuales se difundieron los trabajos y acciones realizadas por el Gobierno Federal durante dicho ejercicio fiscal. En ese mismo año, se llevó a cabo un segundo proceso de evaluación de programas correspondiente al ejercicio fiscal 2006. Entre octubre y diciembre se recibieron 125 programas de comunicación social de igual número de dependencias y entidades.

- De enero a agosto de 2006 se recibieron cinco programas más. El proceso de autorización abarcó 130 programas en total y 206 campañas de comunicación social. En el mismo periodo se evaluaron 62 resultados de estudios sobre la pertinencia y efectividad de las campañas, a efecto de reforzar el proceso de planeación del programa anual de comunicación social de los años subsecuentes. Los resultados, comparados con el mismo periodo de 2005, significan una disminución de 2.3 por ciento en los programas, y un incremento de 9.6 por ciento en las campañas

Lo cual tiene varias lecturas, una de ellas, señala que el reforzamiento de la campaña de comunicación de resultados con la frase de cierre que revisamos anteriormente, en un contexto de coyuntura electoral, en donde “inevitablemente se empatarían las campañas gubernamentales con la campaña del partido en el poder” según se nos dijo y en donde la baja que se reporta como un logro, no es otra cosa que la limitación establecida por la Ley Electoral.

Funcionamiento operativo

La Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia y la Coordinación de Opinión Pública e Imagen aunque son áreas que prácticamente laboran las 24 horas, en la gestión de Vicente Fox tenían dos momentos u horarios claves, el primero era a las 6 de la mañana, el otro a las 12 horas aproximadamente.

En el primer horario se reunían las distintas áreas para discutir, vía el monitoreo y la síntesis informativa, el tratamiento que la prensa nacional dio a la información generada por la Presidencia el día anterior, los temas informativos vinculatorios y los escenarios inmediatos predecibles a fin de lograr una estrategia de manejo informativo, a efecto de que no se mezclara con los temas de la agenda propuestos por la misma institución en esa mañana.

La entrevista realizada por Ciro Gómez (Milenio, 2001) describe de manera precisa este momento con la actitud tomada por Martha Sahagún para responder los cuestionamientos de los reporteros y salirse de la propia agenda de la información presentada por la misma Presidencia en esa mañana. Agenda que muchas veces, no era del interés de los medios de comunicación porque no era la llamada “nota periodística” del día y ante ello, la vocera presidencial decide responder a los cuestionamientos y, en dicha entrevista reconoce que debió aprender a quedarse callada para no confrontarse con los medios de comunicación y no desviar la atención de los temas centrales de las conferencias.

Ésta situación alteraba la planeación y la forma de operación trazada en el primer horario de reunión porque en ella se discutían también, si era el caso, desde luego, la conveniencia de salir a dar una respuesta oficial a los medios de comunicación, sobretodo, si la crisis o coyuntura no fue planeada por la estrategia de Comunicación Social.

El segundo horario estratégico implicaba definir y analizar por la red la información presentada por los medios así como medir los alcances y definir a los funcionarios responsables de aterrizarla con sus respectivos canales de información (medios de comunicación).

Esta estrategia tenía un horario límite: antes de las 12 del día. La hora no era casual. Se pensaba en una respuesta oficial a medio día para lograr colocar la información o respuesta en la barra noticiosa de las 13 a las 15 hrs.

En el entendido que la información a veces correspondía a la estrategia de un solo medio, se decidía, si así convenía a los intereses de la Presidencia, que la información fuera retomada por otros medios de comunicación, ya que de lo

contrario se disponía de mayor tiempo para dar un respuesta o simplemente no ofrecerla, a fin de no contribuir a la formación del “efecto bola de nieve” que metiera la agenda presidencial a la propia de los medios de comunicación.

El problema de este tipo de funcionamiento de contingencia se advierte en dos vertientes, la primera, es el reconocimiento tácito que hacen nuestros informantes, en el sentido que las coyunturas informativas pueden ser propiciadas por la misma estructura de comunicación a fin de colocar un tema en la opinión pública y poder medir sus efectos. Lo que significa utilizar la comunicación social políticamente. La segunda se inscribe en que la agenda periodística marcha por otro terreno y da pie para medir si efectivamente Presidencia de la República estaba comprometida con la información, con la libertad de opinión y con la transparencia.

En la primera vertiente encontramos, entre otros casos, el llamado “Pemexgate”, la creación de la Fiscalía del pasado”, la reforma fiscal, el Seguro Popular, la situación familiar y política de Martha Sahagún, el nuevo aeropuerto, el Consejo de Seguridad de la ONU, el desafuero de López Obrador y el “destape” de Santiago Creel a la candidatura del PAN.

En la segunda vertiente encontramos múltiples situaciones como el toallagate, el vestidogate, la fuga del Chapo Guzmán, la caravana zapatista, el águila mocha, el caso de Cuba, las polémicas giras internacionales presidenciales, la relación con Estados Unidos, el Congreso, el poder judicial, López Obrador, canal 40, Atenco, la pobreza creciente, los compromisos de campaña, los 7% de crecimiento, los 15 minutos para resolver los problemas, los chiquillos, las chiquillas, las lavadoras de dos patas, el changarro y el vocho.

Esta lista reducida de acontecimientos reconocemos que no eran propiamente asuntos que el área de comunicación pudiera resolver, pero si marcan una tendencia de los temas de interés de los medios de comunicación y que, a decir de los propios medios de comunicación, eran temas que “se podían resolver con una buena campaña de comunicación y con transparencia”.

La forma de operación centralizada de la Coordinación de comunicación obligaba a disponer de una estructura interna cada vez mayor, pues se disponen de más de 200 plazas para esta área de gobierno, las cuales se repartían entre la elaboración conjunta con dependencias federales de estrategias de comunicación y planes de contingencia informativa que acababa, en los hechos, siendo dominante.

El horario vespertino - nocturno era el que más se ajustaba para la planeación, la medición de los mensajes, la elaboración de escenarios, de las estrategias con grupos de enfoque y por supuesto, para la preparación de los eventos informativos como fueron las recurrentes cadenas nacionales, utilizadas, según se nos dijo, para tratar de llegar de manera directa a la población, principalmente por la TV y para evitar que los mensajes fueran mediados, y/o se convirtieran en productos digeridos a conveniencia de los medios de comunicación.

Por ejemplo, cuando se decidía que el Presidente Fox saldría en una cadena nacional, se hacía considerando, en primer lugar, la voluntad del titular del Ejecutivo para informar a los ciudadanos, “alguien tiene que pagar el costo y ese no seré yo” según nos dicen, era el argumento principal; luego se definía el discurso, en el que intervenía directamente el vocero, se ajustaba el tiempo para que no fuera más de 3 minutos; de manera casi simultánea la Coordinación de Imagen instalaba o seleccionaba el lugar de la grabación (que dicho sea de paso, lamentaban que el cuadro de Juárez no estuviera para “decorar” el mensaje); una vez grabado el mensaje y con el tiempo exacto se definía la hora precisa para salir al aire.

Este último paso era, según nos dicen, el más complejo ya que implicaba un roce constante con los medios de comunicación, principalmente con las televisoras, concretamente con Televisa.

El roce consistía en que la televisora argumentaba, en primer lugar, grandes pérdidas económicas por la cadena, debido a que el horario pensado para difundir el mensaje era considerado triple A, es decir, de los más caros en televisión abierta, y en segundo lugar, porque buscaban acoplarse al noticiero de Joaquín López Dóriga, situación que tanto al comunicador como a la empresa Televisa les disgustaba.

El manejo de este tipo de cadenas para la Coordinación de Comunicación Social representaba el espacio idóneo para la efectiva comunicación con la sociedad utilizando la programación habitual de los medios de comunicación y para el Presidente, representaba la oportunidad de dirigirse a la población con un mensaje que no fuera “tergiversado” por los medios de comunicación, ni mucho menos increpado por los representantes de éstos y le permitía, colocar un tema de la agenda Presidencial en el conocimiento social de los ciudadanos.

De hecho, tan solo en el primer año de la gestión de Vicente Fox se realizaron 10 cadenas nacionales y para el 2002, se pensó en la puesta en marcha del programa radiofónico de “Fox en vivo, Fox contigo” que se transmitió de manera regular todos los sábados, mientras duró su gestión.

La vocería

La vocería de la Presidencia fue un elemento importante en la gestión de Vicente Fox la cual fue ocupada en primera instancia por Martha Sahagún, luego por Rodolfo Elizondo y finalmente tendría el papel más polémico con Rubén Aguilar Valenzuela.

Raúl Trejo señala que en la opinión pública “la función del vocero y de los medios de comunicación es muy importante. Ambos ejercen influencia en las opiniones individuales, en la opinión del público y en el proceso formativo de la opinión pública. Muchas de nuestras opiniones y conceptos sobre las cosas son tomadas de lo que el vocero o los medios de comunicación establecen. Ellos establecen la “pauta” de lo que debe ser considerado como importante y además, nos dicen qué pensar al respecto”.⁹⁵

⁹⁵ El documento completo se puede leer en <http://digitalia.uvmnet.edu>

Por lo cual, en la figura del vocero se pretendía agrupar lo que venimos identificando como las tres pistas o ámbitos de la comunicación social que son la gubernamental, la de los medios y la social. Todas mediadas por un sistema de creencias o de cultura política que define a los públicos que reciben la información, porque como apunta Trejo Delarbre en el mismo documento, “dependerá del nivel de información de la persona sobre el tema en cuestión, el aceptar esa influencia.”

El problema aquí está claramente identificado porque, ante la escasa cultura política existente (ver cuadro 3), los mensajes, independientemente de la veracidad que tuvieran, aterrizaron en una subcultura del engaño y el fraude que deformaba la cultura política.

Abundantes son los casos que el público ha escuchado durante años que instaura la desconfianza en el conocimiento social. Aunque en el mejor de los casos, aceptaban, por falta de información, o por negación de su estabilidad cotidiana, los mensajes sin ningún conflicto o conciencia de sus finalidades políticas reales.

En este sentido la figura de la vocería, emitía mensajes que buscaban informar, pero al momento de ser decodificados, en primer lugar y siguiendo los datos de la ENCUP 2003, a la gente poco le interesaba, porque con una declaración de prensa diaria, no se resolvían sus problemas y en segundo lugar pareciera que se ocupaba el espacio de comunicación y de información para buscar otros fines de corte más político con el manejo de la opinión pública, que no tenía información sobre lo que se estaba hablando o simplemente, no le interesaba.

La gestión de Rubén Aguilar que inició el 18 de abril de 2005 señala que “dio a conocer diversos posicionamientos del Gobierno de la República, respondió a los cuestionamientos de los medios de comunicación, ofreció diagnósticos sobre el cumplimiento de los programas y acciones de Gobierno, además, abrió el espacio a secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales y titulares de organismos descentralizados, así como a invitados externos.”

Cuadro 3. Encuesta de Cultura ciudadana

<p>Por lo que usted ha visto, en general el rumbo que lleva actualmente el país ¿es el adecuado o no es el adecuado?</p> <p>Es el adecuado 22.8 No es el adecuado 59.8 Es el adecuado, en parte (espontánea) 10.7 Otra 1.8 No sabe 4.6 No contestó 0.3 Total 100</p> <p>Por lo general, cuando está conversando con algunas personas y éstas empiezan a hablar de política. ¿Qué hace usted?</p> <p>Deja de poner atención cuando empiezan a hablar de política 13.2 Usualmente escucha, pero nunca participa en la discusión 51.1 Generalmente participa en la discusión y da su opinión 29.9 A veces da su opinión (esp.) 3 Otra 1.2 No sabe 1.5 No contestó 0.2 Total 100</p> <p>¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en la política? Primera mención</p> <p>Radio 22.1 Televisión 60.1 Periódicos 9.6 Revistas 0.4 Por comentarios o rumores 2.2 No me interesa informarme de política (espontánea) 3.4 Otro (esp.) 0.4 No sabe 1.4 No contestó 0.4 Total 100</p>	<p>¿Sabe usted cuánto tiempo duran los diputados federales en el cargo?</p> <p>Respuesta correcta 37.1 Respuesta incorrecta 24.6 No sabe 37.9 No contestó 0.3 Total 100</p> <p>¿Alguna vez... El Gobierno le ayudó a mejorar las condiciones de vida de usted o de su familia?</p> <p>Sí 26.7 No 73.1 No sabe 0.2 No contestó 0 Total 100</p> <p>En su opinión ¿cuál es la diferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático?</p> <p>No sabe 49.6 No hay ninguna diferencia (espontánea) 10.9 Hay libertad de expresión, de opinión, de creencias, etc. 6.1 No contestó 5 La democracia permite elegir/ votar 4.7 La democracia toma en cuenta a la gente 4.2 La democracia permite opinar 3.1 La democracia permite participar/organizar 3 No relacionados/ otros 13.4 Total 100</p>
--	--

Fuente: Secretaría de Gobernación.⁹⁶

⁹⁶ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, realizada por la secretaría de Gobernación. [las preguntas fueron seleccionadas de acuerdo a nuestro objeto de estudio] Puede obtenerse la encuesta completa, su metodología y otros años en www.segob.gob.mx/encup

El vocero ofreció 327 conferencias de prensa y tuvo 130 visitas, o espacios que se abrieron para dar a conocer “los logros del gobierno del cambio.”

Sin embargo, la figura del vocero Rubén Aguilar tenía una finalidad más política que informativa, ya que según nuestros entrevistados, su función era amortiguar los ataques a la figura presidencial y contrarrestar el crecimiento mediático de Andrés Manuel López Obrador. De hecho, el principal atributo que tuvo para ser nombrado en el cargo, no fue su participación en la preparación de los discursos de Fox, sino su pasado como ex miembro de una guerrilla.

Recursos económicos y el manejo de la publicidad gubernamental

Las campañas de comunicación social han tenido un costo elevado desde el inicio de su implementación en nuestro país como se señaló en el segundo capítulo con el DAPP (Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda) del General Lázaro Cárdenas que se vio en la necesidad de disponer de sus servicios por el alto costo que representaba.

En la administración de Fox se buscó reducir los gastos de comunicación social, principalmente las inserciones pagadas en un 10% anual, lo que ocasionó, como señalamos al inicio de este capítulo, un reacomodo de las empresas de comunicación que se financiaban tradicionalmente con el presupuesto de éstas áreas gubernamentales y que propició un pronto término de “la Luna de Miel” del Presidente del cambio.

El manejo de los recursos presupuestales en el área de comunicación tuvo dos importantes vertientes, la primera fue la adopción tendencial mundial de la Transparencia y la rendición de cuentas el 10 de junio del 2002, mismo que se incorporó como un logro del gobierno del cambio y que posibilitó conocer temas de polémica como el “toallagate”; el segundo estuvo dado por la reingeniería administrativa que implicaba el registro de medios de comunicación con certificación de circulación, licitaciones públicas y una reconcentración de los recursos de las dependencias federales en la Presidencia de la República.

Un punto que merece mención aparte, está constituido por la reorganización de la aplicación de los tiempos oficiales. Para la administración de Fox este cambio buscaba su aprovechamiento al máximo por la adecuación de horarios privilegiados y con ello, reducir los gastos de publicidad gubernamental. Sin embargo, no queda muy claro por qué el 10 de octubre del 2002 publica un decreto en el que se redujo el impuesto del 12.5% de tiempo oficial de transmisión al que tenía derecho el Estado a cambio de 18 minutos diarios de programación en televisión y 35 minutos en radio.

Las modificaciones implicaron que la transmisión de los programas oficiales ya no serían por la madrugada, sino en horarios considerados como los de más alta audiencia de entre las 6:00 y las 24:00 horas, lo cual permitía mezclarse con la publicidad privada, a fin de buscar una mayor penetración y posicionamiento en el elector, de los logros de la democracia; de ahí la importancia del *Manual de Identidad del Programa Oportunidades* que revisamos anteriormente.

La modificación del escenario de participación del Estado en los medios de comunicación se puede comparar en el tránsito de primer año de gobierno, en el documento Primer informe de Ejecución 2001, pues se puede observar (ver cuadro 4) las siguientes cifras:

Cuadro 4. Utilización del tiempo fiscal y de Estado, 2001, (horas)

Utilización	Tiempo utilizad
Tiempo Fiscal	
Radio (1 425 estaciones)	450 823
Televisión (518 estaciones)	80 032
Tiempo Estado	
Radio (1 425 estaciones)	170 013
Televisión (518 estaciones)	80 032

FUENTE: Secretaría de Gobernación

Pese a estos tiempos oficiales, la secretaría de Gobernación informó mediante una petición de información que la administración de Vicente Fox erogó en 2001 la cantidad de mil 934 millones de pesos para la promoción de las acciones de su gobierno.⁹⁷

Para el año siguiente en la glosa del segundo informe de Gobierno se incorporó el siguiente cuadro para explicitar el uso de los tiempos oficiales y en ella vemos un escaso margen de incremento:

Cuadro 5. Seguimiento del tiempo de transmisión en radio y televisión 2001-2002

Tiempo Fiscal ^{2/}			Tiempo de Estado ^{3/}		
Tiempo disponible	Tiempo utilizado	Porcentaje de utilización	Tiempo disponible	Tiempo utilizado	Porcentaje de utilización
Radio ^{4/}					
479 997 horas	479 997 horas	100.0	259 992 horas	168 742 horas	64.9
Televisión ^{5/}					
97 844 horas 26 min	97 844 horas 26 min	100.0	94 535 horas	86 130 horas	91.1
1/ Cifras estimadas del periodo septiembre 2001 a agosto 2002.					
2/ Tiempo Fiscal corresponde a la difusión de las campañas de radio y televisión utilizando 12.5% de la transmisión.					
3/ Tiempo de Estado corresponde a lo señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, y no menor a cinco minutos.					
4/ 1 425 estaciones, incluyendo repetidoras y combos.					
5/ 518 canales, incluyendo canales nacionales, con señal propia y repetidores.					

FUENTE: Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, posterior a este recuadro se incorpora otro más, (ver cuadro 6) que a continuación veremos y en donde quedan de manifiesto las prioridades de comunicación de la Presidencia en el uso de los tiempos oficiales.

Por ejemplo, llama la atención que dependencias como la Procuraduría General de la República, sólo hayan dispuesto del .04 de tiempo de televisión, siendo que el tema de seguridad ha sido central en los últimos 10 años en nuestro país.

⁹⁷ Esta información fue publica por El Universal el 23 de mayo de 2007

En el mismo caso se encuentra el Gobierno del Distrito Federal que sólo contó con el .01 de tiempo oficial y que muestra de manera precisa, la rivalidad que se gestaba entre ambos gobiernos.

**Cuadro 6. Tiempo de estado y fiscal utilizado en radio y televisión por dependencia
Periodo 2001-2002 1/**

Dependencia	Tiempo de Estado		Tiempo Fiscal ^{3/}	
	Radio %	Televisión %	Radio %	Televisión %
Presidencia de la República	1.80	4.04	9.59	14.10
Secretaría de Gobernación	51.85	2.18	14.68	9.77
Secretaría de Relaciones Exteriores			0.50	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0.10	0.24	1.15	1.28
Secretaría de la Defensa Nacional		0.48	1.58	1.96
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación			5.28	4.09
Secretaría de Comunicaciones y Transportes			4.07	4.07
Secretaría de Economía	3.85	13.34	3.69	5.22
Secretaría de Educación Pública	2.26	39.14	7.48	15.76
Secretaría de Salud	0.09	0.01	23.73	16.52
Secretaría de Marina		0.47	0.72	0.80
Secretaría del Trabajo y Previsión Social		8.85	1.71	1.27
Secretaría de la Reforma Agraria	1.23	1.25	0.10	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.02		2.29	0.89
Procuraduría General de la República			0.17	0.04
Secretaría de Energía	0.02	0.24	4.42	4.31
Secretaría de Desarrollo Social			4.24	3.60
Secretaría de Turismo			2.62	4.86
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo			0.03	0.24
Secretaría de Seguridad Pública			1.36	2.84
Comisión Nacional de los Derechos Humanos			3.12	2.62
Gobiernos de los Estados	21.31	7.23		
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal		0.24	0.03	0.11
Gobierno del Distrito Federal			0.01	
Total	82.53	77.71	92.57	94.35
1/ Cifras estimadas del periodo septiembre 2001 a agosto 2002.				
2/ Tiempo de Estado corresponde a lo señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión , que establece que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, y no menor a cinco minutos.				
3/ Tiempo Fiscal corresponde a la difusión de las campañas de radio y televisión utilizando 12.5 por ciento de la transmisión.				

FUENTE: Secretaría de Gobernación.

Para el Tercer Informe de Gobierno esta información cambio de manera importante, ya que se presentó el problema con el canal 40 y la controversia con TV Azteca. Situación en la que el mismo Presidente daño su imagen con la expresión del “y yo porqué”, referida a la petición de intervención en el conflicto por parte de los representantes de los medios de comunicación.

Sin embargo, en este Tercer Informe de Gobierno (p. 661) se informa que “en 1999, se ejercieron cuatro quintas partes del presupuesto en medios nacionales y una en medios locales y para 2003 se tiene programado ejercer el 60 por ciento en medios nacionales y 40 por ciento en medios de los estados, con ello se logra un mayor impacto en la población”. Ésta nueva distribución se acompaña un recuadro con tiempos oficiales que incorporamos a continuación en el cuadro 7.

Cuadro 7. Seguimiento del tiempo de transmisión en radio y televisión 1/ (Septiembre 2002-agosto 2003)

Concepto	Tiempo utilizado (horas)	Tiempo disponible (horas)	Porcentaje de utilización
Tiempo Fiscal			
Radio (1 210 estaciones)	254 525	267 210	95.25
Televisión (460 estaciones)	54 330	54 330	100.0
Tiempo Estado			
Radio (1 433 estaciones)	197 235	259 880	75.89
Televisión (522 estaciones)	88 130	95 265	92.51
1/ Cifras preliminares.			

FUENTE: Secretaría de Gobernación.

Esta recomposición centralizada del gasto de comunicación, empezó a dar movimientos positivos a la baja pues se comenzó a intentar bajar el gasto en esta materia, en por lo menos 10%.

Situación que para el año 2005, no se logró pues se erogaron 3 mil 282 millones 370 pesos. Convirtiéndose en el año más caro en inversión de comunicación social y que curiosamente coincide con el tema del desafuero de López Obrador.

Finalmente para el año del 2006, las dependencias se apresuraron a colocar sus mensajes de los logros del Gobierno del cambio al inicio del año, erogando 2 mil 748 millones 806 pesos. Aunque Presidencia mantuvo su programación de gastos de acuerdo con el calendario de gastos fechado el 13 de enero del 2006 correspondiente al ramo 02 de la Presidencia de la República para el ejercicio fiscal de ese año.

La organización de los gastos de la Presidencia en materia de comunicación se constituiría en pieza clave en la implementación de este modelo de comunicación retomado de las estrategias norteamericanas porque le permitiría reportar posteriormente, solo un 30% de su presupuesto en el primer semestre del año.

La estrategia del cómic y el spot

Prácticamente no existía programa que no tuviera su apoyo en una campaña publicitaria.

Dos temas destacan en este punto. El primero encuadra con la campaña de promoción de logros por la vía del Cómic y el otro son las constantes recurrencias a colocar spot en espacios televisivos principalmente. El primero conocido por ser una extravagancia y el otro vinculado a la propaganda, a la venta del producto presidencial.

El Cómic representó para la comunicación social de la Presidencia de Fox, una nueva estrategia para dar a conocer sus logros democráticos entre la población. La base de partida era un escenario de escasa cultura por la lectura, la preferencia por la información digerida, mediatizada y llena de clisés.

La primera edición de las historietas alcanzó un tiraje de 3 millones de ejemplares y tuvo un costo de 125 mil pesos. El contenido de la historieta habla por si mismo de esta forma de informar provocando su reproducción mediática a través del escándalo.

En 130 viñetas, distribuidas en 24 páginas, el cómic "2 de julio" desarrolla una conversación de un grupo de universitarios que recuerdan cómo vivieron la elección presidencial. "Iván", de pelo largo, playera con dibujo de un cráneo y botas de plataforma, hace el rol del apático, escéptico y desinteresado en el "cambio democrático", pero al que sus compañeros le hacen tomar conciencia de su importancia. Los personajes hablan de los avances del gobierno en educación, vivienda, combate a la pobreza, estabilidad económica y ataque a la delincuencia organizada. Aclaran que el delito común, que afecta principalmente a los ciudadanos, es responsabilidad de los gobiernos locales y no del federal, e intercala viñetas en las que se representa al Presidente hablando de los logros de su administración. Una "conversación" entre Fox y varios jóvenes transcurre así: Fox: Combatimos los actos de corrupción, pasados y presentes, sin embargo no politizamos ningún hecho. Una joven mujer: ¿por qué no hacerlo? Sería muy efectivo. Joven rapado.- ¿no decían los emperadores romanos que el circo logra que el pueblo olvide los problemas? Fox: Pero no los soluciona.⁹⁸

La estrategia del cómic, de folletos y calcomanías ocasionó un gastó casi 20 millones de pesos en la impresión, de los cuales casi una tercera parte se utilizó para las historietas.

La estrategia del spot ocupó un importante lugar en la administración Foxista. Difundió de 2000 al 2001 dos campañas temáticas sobre Presidencia; seis para el presupuesto; dos para el Mensajes de Año Nuevo, un spot que se hizo para darle la bienvenida al presidente de EU, George Bush, y otro por los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En 2005 se lanzó la controvertida campaña de "No pasa nada", "Date cuenta", "Hoy sí puedo" y "Las buenas noticias". A finales de 2005 y principios de 2006, se lanzó la campaña "Logros y Acciones de Gobierno", la cual causó controversia entre legisladores.

La Presidencia de la República gastó de diciembre de 2000 a junio de 2005 más de 140 millones de pesos en la producción de los spots de 89 campañas de gobierno, en estudios e investigaciones en diseño de mercadotecnia, así como en la difusión del Informe de Gobierno en medios impresos, tal y como lo publicó EL UNIVERSAL el pasado 29 de agosto del 2005.

⁹⁸ La reseña es retomada de: Alejandro Torres Rogelio: "Recorre Fox al cómic para difundir logros". El Universal. 1 de julio, 2002, p 9.

Para el Quinto año de Gobierno legisladores como Pablo Gómez señalaban:

"No, ciudadano presidente, no buscamos acabar con las esperanzas y darnos por vencidos, como usted ha afirmado con insistencia en sus spots en radio y televisión, mensajes de gobierno esotero que ofrece una democracia esotera... Sin duda, a este gobierno le ha ganado el reflejo condicionado de los spots... para Fox y sus publicistas es evidente que siempre hay alguna razón para recurrir al spot. La principal es la falta de ideas en el equipo actualmente gobernante. Al no haber ideas se acude al spot que llega a amplias masas por su sencillez, pero también por su vaciedad. Ante las situaciones difíciles, a mucha gente no le gusta afrontar la dificultad, sino escaparse de ella. De ambas cosas, carencia de ideas de gobierno y sencillez para su asimilación en algunos círculos del pueblo, se nutre esta enfermedad del esoterismo oficial.

A pesar del anuncio de la modificación de tiempos oficiales, las cifras alzaron más de 150 millones de pesos en el periodo de agosto de 2005 a mayo de 2006.⁹⁹

De esa cifra, 40 millones de pesos se ejercieron para la producción de spot que serían transmitidos desde un mes antes del quinto informe de gobierno y que continuarían en plena efervescencia política por las elecciones del 2006.

De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, se erogaron 17 millones 401 mil 530 pesos en 2006 en las cuatro campañas que se promovieron a principio de año y que causaron la controversia constitucional que presentaron los legisladores ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los spots causaron controversia ya que aparecía el ex presidente Vicente Fox diciendo "Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer", lo cual causó molestia en los partidos políticos de oposición, porque se intervenía en el año electoral.

De acuerdo con información obtenida a través de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la secretaria de Gobernación informó que se llevaron a cabo cinco diferentes campañas promocionales durante el año electoral. (ver cuadro 8)

⁹⁹ Saúl Rodríguez Lilia. "Fox elevó publicidad en fase electoral". *El Universal*, 24 mayo 2007, p 8.

Cuadro 8. Campañas y costos

Campaña	Año	Costo
Logros y Acciones de Gobierno	2005	6 millones 370 mil pesos
Logros y Acciones de Gobierno	2006	5 millones 886 mil 370 pesos
Programas Prioritarios e Infraestructura	2006	5 millones 886 mil 370 pesos
Avances y Rendición de cuentas	2006	4 millones 628 mil 790 pesos
Logros en Programas Sociales	2006	1 millón de pesos.

Fuente: secretaría de Gobernación

A fines de enero, el gobierno federal tenía 8 mil 484 spots al aire, con un costo estimado de casi 87 millones de pesos. Hay que recordar que en ese periodo y tras la tregua navideña promovida por el Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, Felipe Calderón estaba empatado en segundo lugar con Roberto Madrazo, a casi 10 puntos de Andrés Manuel López Obrador.

En febrero se incrementaron los spot del gobierno federal en 77 mil 803 con un costo estimado de 442 millones de pesos. Calderón ya había rebasado a Roberto Madrazo en 6 puntos en la encuesta de GEA del mes en cuestión.

En marzo, el gobierno redujo su pauta a 51 mil 667 spots, con un costo estimado de 248 millones y medio de pesos.

En abril, mientras las encuestas publicadas mostraban el descenso de López Obrador y la subida de Calderón con empates técnicos, el gobierno difundió 156 mil 117 spots con un costo estimado de 505 millones de pesos.

En la primera quincena de mayo, el gobierno ya llevaba 162 mil 314 spots con un costo estimado de 427 millones y medio de pesos.

En total el gobierno federal colocó, entre el 19 de enero y el 19 de mayo, 456 mil 375 spots con un costo calculado en pautas publicitarias y horarios de mil 710 millones de pesos.¹⁰⁰

Las encuestas

Sin duda uno de los instrumentos principales de la estrategia de comunicación de Vicente Fox fue la medición constante de la opinión pública. Medir el momento, el impacto de los mensajes y trabajar a favor de su partido fueron una constante durante su gestión.

Las encuestas tenían la finalidad de mejorar la toma de decisiones, de emprender una gestión pública eficiente y apegada a la cotidianidad de la población.

Sin embargo, este tipo de planteamientos tenía dos concepciones que no terminaron de definir a la administración foxista. La primera se relaciona con la llamada “voluntad del pueblo” y la otra con la de “opinión pública”.

Hablamos en capítulos anteriores sobre la última y retomando a Sartori se señaló que es igual a la política, porque está referida a los consensos necesarios para cualquier sistema político democrático. Con ello queda establecido de manera clara, que la opinión pública no sólo se limita a mediciones, sino que tiene un proceso de formación mucho más complejo y como ya hemos advertido, una finalidad política.

La voluntad del pueblo, según Burdeau tiene grandes diferencias con la concepción tradicional de opinión pública (referida a encuestas). “la opinión pública se forma a nivel de lo colectivo; los individuos conservan su originalidad, no se unen más que por su participación en una representación común limitada a la cuestión que es el objeto de la opinión”¹⁰¹ y la voluntad popular por el contrario nos dice tiene un arraigo mucho más profundo en cada individuo.

¹⁰⁰ Aunque se tiene que señalar que ésta cifra es producto de análisis de costo en medios vía su pauta publicitaria porque de manera oficial se habla sólo de 150 mdp, como señalamos anteriormente.

¹⁰¹ Burdeau G. *Tratado de Ciencia Política*, UNAM, México, Tomo III, vol I, 1986, p170

De tal manera que la opinión pública requiere de una idea previa del hecho y de un cierto desapego o indiferencia de la persona consultada. La voluntad popular no son ideas agrupadas, sean o no indiferentes, sino que es un mandato.

Siguiendo a Burdeau la opinión es fuerte por la debilidad de obstáculos que presenta. Por este motivo la reunión de las 12 del día del área de comunicación de Fox era importante, pues decidía aclarar un tema mediatizado y si debía o no abundar en la agenda de algún medio.

Si a esta diferencia de concepciones le agregamos el problema de definir si el gobierno de Fox era de transición a la democracia o era un gobierno ya en la democracia, comprendemos el motivo por el cual, las políticas de comunicación basadas en encuestas, confundían propaganda con el acto informar de los asuntos públicos. Mención aparte tiene el estilo personal de concebir la política y los medios el propio Vicente Fox, al insistir en presentaciones mediáticas bajo cualquier pretexto y no explicitar sus intenciones políticas.

Pese a estas diferencias de carácter teórico, las encuestas realizadas por la Presidencia se llevaron a cabo permanentemente de hecho fueron 234 en los últimos 23 meses de su gobierno¹⁰² y abarcaron temas políticos cruciales como son las pretensiones presidenciales de Martha Sahagún, el seguimiento puntual a los candidatos, el impacto de los mensajes de los programas sociales, el IFE y desde luego el proceso electoral del 2006.

La pregunta de si la esposa de Vicente Fox quería ser candidata a la Presidencia de la República, debe ser respondida afirmativamente pues según lo que hemos podido investigar, uno de nuestros entrevistados abundó que la primera dama se dispuso a conseguir e investigar toda la historia de Eva Perón. Se nos dijo, que incluso en una encuesta realizada por la Presidencia, las cifras eran de mayor popularidad e intención de voto que el mismo Santiago Creel Miranda y que empataba con Andrés Manuel López Obrador.

¹⁰² Monterosa Fátima. "las encuestas que enloquecieron a Fox". *Revista emeequis*, 11 junio 2007, p 34

Esta información fue corroborada poco después por el análisis de encuestas que se logró desclasificar de la categoría de “reservado” por 10 años que la misma Presidencia había hecho. Posteriormente en la carta de renuncia del entonces secretario particular del Fox, Alfonso Durazo denunciaba públicamente que desde los Pinos se impulsaba la candidatura de la señora Martha.

Dichas encuestas fueron posteriormente publicadas por la *Revista Emeequis*:

“Martha aparecía con ciertas frecuencia, intercalada entre preguntas que medían la popularidad presidencial, el impacto de las campañas gubernamentales, la opinión en torno a la ejecución de programas oficiales y los temas de la coyuntura nacional...aparecía en al menos 20 de las 374 encuestas por las que los pinos pagaron poco más de 115 millones de pesos”¹⁰³

Dos cosas hay que destacar del hecho, la primera es reconocer que aunque Martha Sahagún, tenía preservados sus derechos políticos se tenía que remitir a una cuestión ética. La segunda es realmente la problemática, pues señala el uso de recursos públicos para obtener beneficios personales lo que implica en términos de nuestra investigación, también una forma de usar políticamente la comunicación social.

El problema no es que Martha Sahagún apareciera en las encuestas de la Presidencia pues hay más actores de la vida pública que aparecen, sino que, de forma deliberada, se provocaba su participación en el escenario público para un beneficio personal y/o de grupo¹⁰⁴.

Las encuestas como un instrumento de medición estuvo presente durante todo el 2006 por la Presidencia que tenía intenciones de conocer cómo se desarrollaba la contienda, el movimiento de los candidatos y cómo se evaluaba la gestión del Gobierno de Fox, pues se consideró a la elección como un refrendo al gobierno democrático.

¹⁰³ Monterrosa Fátima. “Marta Sahagún sí quería ser presidenta”. *Emeequis*. N. 72, 18 junio 2007, México, p 30.

¹⁰⁴ Las preguntas de las encuestas publicadas por la *Revista Emeequis* se tomaron en cuenta para la redacción de este apartado, sin embargo no se pudo comprobar que los resultados publicados fueran exactos porque se nos dijo en la editorial, no habían podido operar el software en el fueron remitidas por la Unidad de Transparencia y solo incluyeron unos resultados evidentes.

En este sentido entendemos las declaraciones del expresidente de “cambio de jinete y no de caballo” o “si seguimos por este rumbo, México saldrá adelante” que se incorporaron como parte de la campaña de difusión de logros.

Los instrumentos de comunicación de la Presidencia de la República sirvieron entonces de apoyo mediático a la campaña de Felipe Calderón. Con ellos se reconocía en Los Pinos que la campaña panista no funcionaba, pese a que por esa fecha la intervención comunicativa de Fox era evidente e incluso era sancionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como veremos en el siguiente capítulo. Por ejemplo entre el día 1 y 6 de abril levantaron la encuesta ordenada por Los Pinos preguntaba *¿Qué tendría que hacer Felipe Calderón para que usted votara por él?*¹⁰⁵. Coincidentemente, días antes también que el candidato blanquiazul había decidido realizar cambios en su equipo de campaña.

En este sentido, la estructura de comunicación de la Presidencia encaminó sus esfuerzos para participar en la contienda electoral bajo preceptos de apertura informativa y tratar así, de imponer una realidad a los electores, particularmente a los que preferían a otros candidatos.

La estrategia comunicativa, ante los votos sólidos de los simpatizantes de López Obrador era hacer de los electores tradicionales del PRI el objetivo de la comunicación oficial.

¹⁰⁵ *Emeequis*, 11 de junio, p 35

CAPITULO IV

EL USO POLÍTICO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA COYUNTURA ELECTORAL DEL 2006

El presente capítulo busca analizar en el escenario de la coyuntura electoral del año 2006 en nuestro país, la forma operativa de la comunicación social en la cual se tiene presente la cultura política originada por el cambio democrático del año 2000. Se pretende revisar la importancia que le otorgaron los distintos actores políticos a la comunicación social gubernamental de Vicente Fox Quesada en el terreno electoral y comprender su trascendencia en la formación de la cultura política. En este capítulo se expone la comunicación social del Instituto Federal Electoral como una fuente de referencia en el contexto del uso político de la información de carácter electoral y su carácter normativo. De igual forma se revisa el papel que jugaron actores como la Suprema Corte de Justicia de la Nación para limitar la publicidad gubernamental federal; el papel de los partidos y sus candidatos con respecto a estrategia de comunicación federal, el vocero y sus instrumentos de opinión pública a fin de comprender cabalmente la forma como se usa la comunicación social en México y su rezago en la diferenciación de procesos electorales, en este sentido y por último a manera de prospectiva, se revisa la propuesta de regulación en materia de comunicación social.

1. Análisis de la coyuntura.

La construcción del escenario electoral del 2006 tiene diversos antecedentes políticos, pero un origen común que es diferenciar el ámbito de trabajo gubernamental del ámbito de los procesos electorales.

Históricamente el punto de inicio más recurrido es la reforma política de 1977. En ella se reconoce a los partidos como entidades de interés público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 41). El cambio otorga

garantías importantes de apertura para la participación política en la construcción de futuros posibles, pues se reconoce que no existía solo una manera de ver a México. El camino de la democracia electoral a la construcción de la competencia había iniciado.

Tras esta reforma, se fueron diseñando diversos instrumentos y normatividades mediante lo que José Woldenberg define como “la mecánica del cambio político”¹⁰⁶ y que consiste en que los partidos participen en las elecciones para luego diagnosticar las fallas y carencias y partir de ahí, buscar nuevas reformas que hagan frente a las nuevas realidades y una vez aprobadas, nuevamente competir electoralmente por los cargos y repetir la mecánica de manera sucesiva.

Esta forma de participación política en los procesos electorales trajo frutos importantes como la creación instrumentos que dieran certeza y desde luego, credibilidad a los procesos electorales. Entre ellos encontramos las reformas electorales que diseñaron nuevas leyes que rigen los comicios y desvinculan la estructura gubernamental dando paso a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano especializado en materia electoral, así como también al Tribunal Federal Electoral como institución para dirimir controversias derivadas de los procesos electorales; de la misma forma se diseño un Padrón Electoral en constante supervisión junto con la credencial para votar con todos sus códigos de seguridad además, los Acuerdos del Consejo General del Instituto se tradujeron en mecanismos normativos que suponían abarcar las faltantes legales y hacer realidad los fines para los cuales fue creado el Instituto.

De manera interesante el artículo 6 de la Constitución también se modificó en 1977 como señalamos en el segundo capítulo y constituye en términos de nuestra investigación, un elemento importante en la operatividad de la comunicación social gubernamental en la coyuntura del 2006.

La reforma es la columna vertebral que constituye el sistema de comunicación en el cual se fundamentan todos los actores políticos para participar en la contienda electoral, por tres argumentos principalmente: 1) la libertad de expresión; 2) El derecho a la información que se traduce como publicidad gubernamental, y 3) la rendición de cuentas.

¹⁰⁶ Woldenberg José. “La transición democrática mexicana: seis tesis”, en Suárez-Iñiguez Enrique (coord) *Enfoques sobre la democracia*. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa- UNAM, 2003, p.48.

Esta triada de elementos como observamos en capítulos anteriores constituían un apartado importante en la coyuntura del 2006 ya que la publicidad oficial, por ejemplo ha tenido una tendencia histórica para operar como una forma de control sobre los medios de comunicación y sobretodo de control de la realidad social, mejor conocida como “oficial”.

La importancia de la regulación de estos elementos y su relación con los medios de comunicación se fue constituyendo durante todo este periodo como un elemento importante para limitar el uso de los recursos públicos en las contiendas electorales, pero a un paso mucho más lento pues en el mundo, la influencia que se podía tener mediante el uso de los medios masivos de comunicación estaba apenas gestándose.

Si bien la desvinculación de las estructuras gubernamentales en asuntos electorales se observó como algo positivo en las sucesivas reformas políticas, era evidente que las organizaciones gubernamentales necesitaban, desde mi punto de vista, por lo menos dos cosas. 1) Hacer efectiva la desvinculación y 2) lograr la credibilidad de su comunicación.

El primer punto busca separar o por lo menos acotar los programas y acciones de gobierno de las campañas electorales. No podían ser utilizados para apoyar, por ninguna vía ni mucho menos vía los medios de comunicación a los candidatos provenientes del partido en el gobierno. En este sentido, la desvinculación tendría que reconocer su propia transición a esquemas más democráticos o competitivos.

El segundo punto parte de esa misma desvinculación y requería hacer de la información gubernamental, una fuente basta y creíble de datos y acciones que tiendan a mejorar la percepción ciudadana del trabajo gubernamental, independientemente de diferencias ideológicas e intereses partidarios y/o confusiones con la publicidad.

Sin embargo, la desvinculación electoral en materia de comunicación fue a paso lento, porque como observamos en el capítulo II, no fue sino hasta fines de la década de los 90 cuando las reformas en materia de comunicación social dieron importantes muestras de avance y de desvinculación en programas sociales. De

hecho para la coyuntura del 2006, encontramos aún presentes intervenciones gubernamentales en materia de publicidad y de comunicación para influir en el proceso electoral.

De tal forma que en el escenario electoral del 2006 se sometieron a prueba, por lo menos, dos disposiciones novedosas para nuestro estudio como son 1) el acceso equitativo de los partidos políticos en los medios de comunicación y 2) los criterios bajo los cuales, la publicidad gubernamental podría ser difundida. Ambos con un común denominador, la comunicación y sus influencias en el electorado.

Para redefinir su importancia basta con señalar que los gobiernos de manera indirecta buscan informar a la población y generar opinión pública a través de los medios de comunicación. Norberto Bobbio va más lejos y señala que “la publicidad de los actos del gobierno es importante no solo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en si misma una forma de control”¹⁰⁷. Situación a la que nos hemos referido ya en capítulos anteriores.

Desde mi apreciación personal, el objetivo general debería consistir en lograr una ciudadanía más informada y capaz de tomar decisiones colectivas, lo cual, traería importantes beneficios para la cultura política, pero ante lo hasta aquí revisado, los sistemas de comunicación gubernamental poco han contribuido.

Los partícipes de la construcción del escenario del 2006 no son menos importantes pues de sus cualidades y orígenes tendremos el principal ingrediente para la comprensión del funcionamiento del llamado sistema político mexicano en esta coyuntura. Entre ellos encontramos a los candidatos a los diversos cargos de elección popular; al Presidente Fox; a los partidos políticos; al IFE; a los medios de comunicación; a los empresarios; a la iglesia católica; a las organizaciones no gubernamentales, etc.

Así que en la coyuntura del 2006, los gobiernos de Fox y del Distrito Federal bajo el argumento de informar sobre sus acciones, se dedicaron a generar realidades para influir electoralmente a la población. Para lograrlo, gastaron cantidades importantes de recursos económicos destinados a las campañas electorales en publicidad que sólo benefició a los grandes medios de comunicación.

¹⁰⁷ Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*. México, Ed Fondo de Cultura Económica, 3 ed, 2001, p. 37.

De la misma forma, candidatos, grupos de interés y medios de comunicación en la naciente democracia mexicana hacían lo propio basados en interpretaciones intersubjetivas de la libertad de expresión que muchas veces no correspondía con la realidad de los otros y en nada contribuían al fortalecimiento de la cultura política, que en los hechos es parte sustantiva de una contienda y que en términos políticos se inscribe como la voluntad de imponer la voluntad a los otros, es decir de poder. Pues de acuerdo con Colomer “el apoyo a la democracia no procede de la adhesión a los buenos valores, mas bien los resultados de la democracia son valorados como buenos porque son producidos a través de procedimientos previamente conocidos y equitativos... lo que la hace mucho menos vulnerable a las crisis”¹⁰⁸ y que fortalece la mecánica del cambio descrita por Woldenberg.

Para efectos de nuestra investigación destaca el espacio público de los medios de comunicación, como un reciente espacio de poder, debido a que su trayectoria se encuentra ligada a la formación del sistema político mexicano y porque ante las dimensiones sociales globales, adquiere un papel principal para el acceso de la población a la información, principalmente por la Televisión.

En el mismo orden de importancia encontramos a la organización política de comunicación de la Presidencia de la República (a la cual nos referimos en el capítulo anterior), la del Instituto Federal Electoral y desde luego la comunicación de los actores principales de la contienda electoral presidencial del 2006.

Los actores.

La coyuntura política del 2006 señala una ampliación y diferenciación de los actores políticos involucrados en el escenario electoral, pues no sólo se encontraban una primera línea los candidatos sino, como ya se ha advertido, encontramos distintos actores y organizaciones que participarían de manera activa en el proceso.

¹⁰⁸ Colomer, Joseph. “Cambio político”, en Laura Baca Olamendi, *Léxico de la política*, México, FLACSO, 2000, p 25.

El estudio de la forma como participaron más y variados actores por su trascendencia y responsabilidad es importante para identificar hacia adonde se tendrían que diseñar el constante perfeccionamiento de la democracia. En términos de nuestra investigación revisaremos cómo fueron llevados algunos actores involucrados en la coyuntura al escenario para comprender su participación durante el desarrollo de la coyuntura en revisión.

Vicente Fox y su intención política.

El 2 de julio del año 2000 se ha considerado como un parteaguas en la historia política de México. El largo camino hacia el cambio de régimen se erigía como el indicado para superar los grandes problemas nacionales y el problema del acceso al poder, “el tema de fondo es el de una sociedad modernizada que ya no cabía ni quería hacerlo en el formato político de partido hegemónico.”¹⁰⁹

El hecho es que tras 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, Vicente Fox asumía la Presidencia de México, con el ánimo de cambiar a un régimen más democrático.

Durante su campaña electoral la palabra “cambio”, estuvo siempre presente y fue uno de los ejes por el cual caminó al triunfo electoral. Este slogan es importante porque representó para la población, una expectativa gubernamental diferente que le dio pauta para la transformación del sistema político. Mediáticamente a este fenómeno se le conoció como “bono democrático”.

Los medios de comunicación, por su parte tuvieron un papel destacado en estas elecciones del año 2000, pues a pesar que por mucho tiempo estuvieron parcializados a favor del PRI, bajo el sistema de subordinación publicitaria y que algunos mantuvieron todo el tiempo la misma tendencia; la prensa contribuyó enormemente a la difusión del proceso electoral al mejorar su equidad en el

¹⁰⁹ Op. Cit. Woldenberg, P 47

acceso en sus espacios a todos los candidatos presidenciales, como parte de los acuerdos políticos que se habían diseñado previamente además que la apertura de flujos económicos de varios partidos políticos nacionales para la contratación de pautas publicitarias le generaban importantes ingresos.

De hecho, como ya señalamos en el capítulo anterior, Fox ganó la elección apoyado por una fuerte campaña publicitaria en los medios de comunicación principalmente con la TV. Por ello, al iniciar su mandato, ya con esta fórmula probada, intentó de gobernar con los medios y mediante estrategias para ganar la opinión pública. Este modelo de gestión gubernamental, sin embargo se fue desgastando rápidamente por varios motivos, entre ellos, la desvinculación de los procesos de gestión gubernamentales de los procesos meramente electorales que se venía gestando desde años antes y por la confusión prevaleciente entre comunicación política y publicidad que hemos hecho referencia en apartados anteriores y que lo llevó a la necesidad de publicitar “los logros del cambio democrático”, para fortalecer los procesos electorales a favor del PAN.

En este contexto Carlos Monsiváis señala:

Fox no inaugura las visiones parciales y un tanto pintorescas de México, no borra en este aspecto a Luis Echeverría y Ernesto Zedillo, aunque les lleva ventaja, pero el fervor electoral lo disculpa, ni se fijan en sus discursos de campaña, ya en el poder será otra cosa, lo bronco se quedará en el camino...

En efecto, lo bronco se queda en los recuerdos desvaídos de los pronunciamientos enfáticos (el "¡Hoy, hoy, hoy!" que sella su martes negro). Paulatinamente, el brío de las grandes concentraciones se disipa y lo reemplaza el titubeo ante los medios, las sensaciones de incomodidad que prodigan el lenguaje corporal y las expresiones titubeantes del Presidente. Su reacción primera ante la crítica es olvidarse de la información, algo que no le cuesta trabajo. "Ya no leo periódicos", exclama, con el énfasis del santo que rechaza las tentaciones. Luego, desmoviliza su irritación al ver que produce resultados negativos. Desánimo de un lado llama a desánimo del otro, y mientras Fox renuncia a los ejercicios de autoridad más feroces, sus interlocutores (los que deciden serlo) renuncian a seguir con atención sus palabras. "Ya dijo lo que tenía que decir, y nosotros ya escuchamos lo que teníamos que escuchar", es la moraleja que nadie dice y la gran mayoría actúa.¹¹⁰

¹¹⁰ Monsiváis Carlos. "Del presidencialismo y otros desahucios". *El universal*. México. 12 de enero de 2003.

Publicitar los logros del cambio democrático se convirtió entonces en una necesidad del gobierno de Fox y es precisamente ella la que lo hace participar en el proceso electoral del año 2006, de ahí las polémicas con las conferencias matutinas de López Obrador y su forma de hacer política, pues en los temas de la agenda política casi no figuraban o eran desatendidos los reportes y temas del gobierno federal, incluso como observamos en el capítulo anterior, en las encuestas mismas de la Presidencia.

La idea del cambio prometido por Fox y su bono democrático fue disminuyendo considerablemente conforme avanzaba su gestión por la confusión del significado del ejercicio de la autoridad, por una política de comunicación echada a tierra por la misma actitud presidencial y por el reconocimiento apresurado de la complejidad de los problemas sociales del país.

A este escenario tenemos que agregar, el conflicto permanente con entidades federativas como el Distrito Federal. De manera particular con el tema del desafuero de Andrés Manuel López Obrador que se perfilaba como candidato opositor y que tenía el problema (para el Gobierno de Fox) de ser considerado por todas las encuestas, como el favorito a vencer y las cuales sentía la responsabilidad de operar mediante su sistema de comunicación para transformar las percepciones y con ello los números rojos en las preferencias a su partido y su gobierno.

Otro problema interno que se presentó en el Gobierno de Fox fue el anuncio de Felipe Calderón para postularse como candidato de Acción Nacional pues representaba que la apuesta oficial por el candidato Santiago Creel no gozaba de las simpatías de todos los miembros de su gabinete y del mismo Partido Acción Nacional (PAN), que en los hechos representaba una crisis política y de comunicación al proyecto Foxista.

La crisis política no pudo evitarla pues al interior del partido y bajo su sistema de elección poco podía hacer para saldar fricciones con sus miembros y tenía que ajustarse a la candidatura de Felipe Calderón. La crisis de comunicación por el

contrario, sí estaba en sus manos y desarrolló una estrategia [operación cicatriz] para salir adelante y que fue consumada el 26 de octubre del 2005 con la declaración del candidato del PAN al salir de una comida que fue el primer encuentro en Los Pinos en la cual señala: “soy el candidato de Vicente Fox y el apoyo que me puede brindar es el de su voto.”

Ante este panorama y ante el riesgo de perder la Presidencia, el Gobierno de Fox tuvo que implementar diversos mecanismos de intervención en el proceso electoral mediante sus instrumentos de comunicación social (encuestas, entrevistas, boletines, conferencias de prensa, estudios de opinión, prospectivas, pago de publicidad, relaciones públicas, propaganda, etc) y áreas como CEPROPIE que, según nos dijeron entrevistados en el IFE, se “ofrecieron” para colocar cámaras y transmitir en directo a la población los resultados de la jornada electoral. El objetivo era entonces revertir la tendencia del “otro problema” que tenía, las preferencias electorales por López Obrador y que lo llevarían a señalar, poco después de los comicios, que él “había ganado la elección”.

Un dato adicional que fortalece este acontecimiento es la incorporación del Coordinador de Imagen y Opinión Pública de Fox a la campaña de Felipe Calderón, Francisco Ortiz; artífice y creador de las presentaciones en video del Presidente, de frases como “poner a México al día y a la vanguardia”; de “hay que echarle ganas siempre y todo lo que tú quieras lo puedes lograr”; copartícipe de “Contigo, todo es posible”. Personaje poseedor de valiosa información de tendencias por la recurrentes encuestas ordenadas, de relaciones públicas, pero principalmente de enlace con la Presidencia que a su vez, necesitaba emprender, fuera de etiquetas con círculos rojos y verdes, una nueva estrategia de cabildeo personalizado con el Congreso y ya no tanto por medio de las cadenas nacionales para criticar la actitud de los Diputados.

Adicionalmente a ello, tenemos el inicio de las conferencias matutinas a cargo de Rubén Aguilar en Los Pinos que estaban diseñadas para promocionar los logros de las diferentes dependencias federales y contrarrestar el efecto de las conferencias matutinas del Gobierno del Distrito Federal, que en ese momento se encontraban en transición por el tema del desafuero de López Obrador como ya señalamos en el capítulo anterior.

El IFE, su problema de origen y su comunicación social.

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un actor principal en los procesos electorales en México, pues desde las elecciones del 2000 la certeza de la organización electoral federal superó la prueba. Había ganado confianza con trabajo legítimo y profesional. Se le reconocía la capacidad para lograr el llamado tránsito a la democracia bajo el liderazgo de su Consejero Presidente, José Woldenberg.

Para el año 2003, finalizaba el periodo para el cual fueron elegidos los consejeros y su presidente. Había que sustituirlos en un contexto de conflictos políticos, de sucesión anticipada y de promesas electorales pendientes.

La designación del relevo tenía que tomarse como lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 74), por el consenso de dos terceras partes de los partidos en la Cámara de Diputados.

Debido al clima de sucesión adelantada propiciada por el Presidente Fox, la fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD), proponía una reforma que diera continuidad al Consejo del IFE encabezado por José Woldenberg o que por lo menos, se lograra una renovación parcial para evitar desajustes ante la proximidad de la elección federal.

Sin embargo, ésta posición no logró el apoyo de las demás fracciones, quienes dejaron fuera de la discusión la propuesta y optaron en octubre del 2003, por votar el Acuerdo por el cual se designaba como Consejero Presidente del IFE, al Dr. Luis Carlos Ugalde.

Los problemas para Ugalde y los demás Consejeros inician justamente con esta forma de ser designados, cuando gracias al impulso de la entonces Secretaria General del PRI y coordinadora parlamentaria de su bancada en la Cámara de Diputados Elba Esther Gordillo, y la fracción del PAN, se le designó al frente de esta responsabilidad. El problema central residió en la sospecha de falta neutralidad y del supuesto compromiso político adquirido con los intereses del PAN y de la propia líder magisterial, que sostenía un enfrentamiento con el Presidente Nacional de su partido y que fue también su candidato presidencial, Roberto Madrazo Pintado.

Ante este panorama y tras quedar excluidos de las negociaciones, el PRD junto con el Partido del Trabajo y Partido Convergencia calificaron al nuevo Consejo General de "partidista" y de no "ciudadano". Ugalde por su parte, indicó que estaba a las órdenes de los partidos y dispuesto a velar por la autonomía de la institución, pero aclaró: "nosotros no establecimos las reglas de decisión"; ahora empieza una nueva etapa y nuestro mandato es servir a todos los partidos políticos"¹¹¹.

Las sospechas de la imparcialidad de Ugalde continuaron a lo largo de toda la coyuntura del 2006. Por ejemplo, a los pocos meses de tomar el cargo se hicieron públicos detalles de su boda con Lía Limón García, misma a la que asistieron muchos políticos, entre ellos el secretario de Energía Felipe Calderón Hinojosa¹¹², situación que para diversos actores políticos confirmaba la sospecha.

Otra circunstancia agregada es la renuncia de la secretaria ejecutiva del IFE, María del Carmen Alanís en octubre del 2005, realizada a pocos días de iniciar el año electoral. Misma que denunciaba intromisiones en su labor profesional así como faltas graves de comunicación interna de parte del Consejero Presidente, circunstancia importante tomando en cuenta que el IFE es un órgano de decisión colegiada.

Faltas graves de comunicación que en un sistema colegiado afectaría toda la estrategia de comunicación social y de imagen del instituto con los medios de comunicación, los partidos políticos y con la sociedad misma, debido a las características de diseño del área y margen jurídico. Lo que estaba en juego era entonces la confianza del instituto para encabezar un proceso electoral equitativo y libre de toda sospecha. Veamos a continuación como funcionaba su sistema de comunicación.

¹¹¹ Galán, José y Saldierna Georgina, "La credibilidad del Instituto Federal Electoral no está en duda: Ugalde", México, *La Jornada*, 2 de Noviembre de 2003.

¹¹² ¿Cómo llego Ugalde al IFE? Por: Fórmula Estados, 7/28/2006. El informe completo puede consultarse en: www.radioformula.com.mx/rf2001.asp?ID2=46727 [en este informe se da por hecho que Ugalde recibió "dote matrimonial" que es una prestación del IFE, sin embargo, esta información fue desmentida por el propio Consejero]

La comunicación social del Instituto

La comunicación social del IFE tuvo un papel clave en el proceso electoral del 2006 debido a que se encargó de la operar dos grandes retos. El primero, era tratar de posicionar la imagen y presencia del nuevo Consejo General que, como señalamos anteriormente, traía un problema en su credibilidad por la forma como fueron designados. El segundo reto era, lograr una comunicación efectiva con todos los sectores involucrados en el proceso en puntos claves del proceso como son el monitoreo a la publicidad política y desde luego en la implementación de una campaña de promoción del voto que fortaleciera la cultura política del ciudadano no limitada únicamente al acto de votar.

La comunicación social del instituto tiene márgenes de acción bastante amplios pero un limitado espacio de gestión autónoma, debido a lo estrecho de su marco normativo. Esto se debe a que por las características de diseño del IFE en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no se expresa de manera expresa la existencia del área y, por lo cual ésta se creó en 1991 bajo el auspicio de una atribución del Consejero Presidente y en distintos Acuerdos que le otorgan distintas responsabilidades y funcionamiento.¹¹³

Este tipo de diseño, desde nuestro punto de vista, tiene diversas interpretaciones. Una de ellas es que los márgenes de operación que dispone permiten una estructura de confianza directa con el Consejero Presidente, lo cual le da cierta elasticidad a las funciones y un trabajo mucho más político en su principal ámbito de competencia que son los medios de comunicación; pero por otro lado, no permite disponer de una estructura de servicio profesional en mandos de decisión que se ocupe de manera permanente de enlazar las distintas campañas de promoción y publicidad del Instituto que realiza otra área diferente a la de Comunicación Social del Instituto y en donde ésta sólo funge como gestora de espacios para la difusión y dispone de escaso margen de participación.

¹¹³ Como Unidad Técnica fue el oficio DG/0002/90 de fecha 29 de octubre de 1990 que contenía el anteproyecto de presupuesto anual para 1991. Posteriormente fue actualizada en Coordinación Nacional de Comunicación Social y dotada de funciones concretas bajo el mando del Consejo General, aunque el Consejero Presidente conserva la facultad de proponer a su titular mediante el Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria celebrada el 16 de diciembre de 1997.

En el cuadro 9 podemos observar las funciones actuales del Coordinación Nacional de Comunicación Social entre las cuales destacan “la propuesta de Comunicación necesaria”, la “atención a los periodistas” que aunque pareciera un trabajo ordinario, contenía un fuerte trabajo de lucha de poder interna por la información que el área decidía que no debía salir y que obedecía a una lectura política de sus titulares (independientemente de los resolutivos del área de Transparencia que también controlaban) y con los llamados poderes fácticos.

La atención a los periodistas era considerada, según nuestros entrevistados, (más allá de las prebendas o privilegios para la prensa como servicio de comedor y cafetería) bajo la óptica subjetiva del control informativo sobre lo dispuesto por el Consejero Presidente y de sus áreas, pero también era visto con una lectura política interna que decidía a que medios sí proporcionar de manera inmediata la información y a cuales limitar o de plano no brindar información y entrevistas, además de las constantes cartas enviadas a los medios de comunicación para “aclarar y precisar” los dichos y comentarios, que en el ejercicio de la libertad de expresión realizaban profesionales de los medios. Trabajo que en los hechos señala una ruta de tergiversación de las funciones del área y plantea la necesidad de establecer criterios claros de respuesta.

Cuadro 9. Atribuciones de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE

De conformidad con lo preceptuado por el artículos 61 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, la Coordinación Nacional de Comunicación Social, dentro de sus atribuciones principales destacan las siguientes:

1. Proponer al Presidente del Consejo la estrategia de comunicación social necesaria, para difundir las actividades y funciones que desarrolla el Instituto para que, una vez que sea aprobada por el mismo, se incorpore a la propuesta de Programas y Políticas Generales del Instituto que la Junta debe poner a consideración del Consejo;
2. Coadyuvar con las demás instancias institucionales en la difusión de los asuntos de sus respectivas competencias, así como establecer la estrategia informativa del Instituto y vigilar su cumplimiento;
3. Mantener informado al personal directivo del Instituto sobre la información que generan los diferentes medios de comunicación, impresos y electrónicos relativos a las actividades y funciones que desarrolla el Instituto, al igual que Mantener estrecha comunicación con los representantes y directivos de los medios de comunicación masiva y con los corresponsales extranjeros;
4. Planear, programar, dirigir y supervisar los mecanismos que permitan un permanente flujo de información y atención a los periodistas responsables de los medios de comunicación nacionales, corresponsales extranjeros y líderes de opinión en los ámbitos publico, privado y académico;
5. Autorizar la publicación de los contenidos informativos institucionales;
6. Coordinar con las autoridades del Instituto las ruedas de prensa, conferencias, foros y entrevistas necesarias para la difusión de las actividades institucionales;
7. Vigilar el cumplimiento del Programa de Comunicación Social del Instituto;
8. Supervisar, evaluar y contratar los diferentes espacios en los medios de comunicación, de las diversas campañas de difusión que realicen los Órganos Institucionales en el ámbito de sus respectivas competencias;
9. Ser en el ámbito institucional, el área responsable y conducto mediante el cual se ejerzan los recursos y tiempos oficiales en los medios electrónicos;
10. Informar al Consejero Presidente el avance de la ejecución del programa de trabajo y acordar los asuntos de su competencia;
11. Apoyar las acciones de comunicación social de las Juntas Locales y Distritales, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva;
12. Identificar y establecer los vínculos necesarios con instituciones, dependencias públicas, organismos privados y empresas que sean susceptibles de proporcionar apoyo a las acciones del Instituto, en materia de comunicación social;
13. Atender las solicitudes de las diferentes instancias institucionales en los asuntos de su competencia, así como brindar apoyo a los Órganos Institucionales en materia de comunicación social siempre que se lo soliciten.

Fuente: IFE

Sin embargo, es la propuesta de trabajo la que llama la atención en estos antecedentes de la coyuntura del 2006 porque al momento de revisarla nos encontramos con algunas limitaciones en su gestión que a la postre, generarían problemas de funcionamiento del Instituto. Por ejemplo, aunque en el artículo 48, párrafo 1, del Código Electoral Federal, establece que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y en el mismo artículo pero en su párrafo 13 dice que en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros, en el Acuerdo del 30 de Septiembre del 2005, se establece únicamente el monitoreo de la propaganda de los partidos políticos dejando de lado, el relativo a la publicidad de terceros.

Sobre este punto se nos dijo que no podían saber, en la fecha que se suscribe, que actores como el Consejo Coordinador Empresarial colocarían spot para criticar a un candidato, lo cual es relativamente válido considerando documentos anexos en donde se muestran ejercicios de prospectiva y canales abiertos para la intervención de agentes ajenos a los partidos políticos.

Por citar alguno, en el Acuerdo en referencia se establece en su fracción XIV que:

en la campaña electoral de 1994 los partidos utilizaron el veinticinco por ciento de sus recursos en la difusión de sus mensajes de campaña a través de la prensa, la radio y la televisión; en la campaña electoral de 1997, este porcentaje aumentó en treinta puntos porcentuales, es decir, a cincuenta y cinco por ciento. Finalmente, en los años 2000 y 2003 los partidos utilizaron en las campañas electorales el cincuenta y cuatro por ciento de sus recursos para la difusión a través de esos medios. Derivado de lo anterior, es previsible que en el proceso electoral federal del año 2006 los gastos de campaña de los partidos políticos tenderán a concentrarse en propaganda difundida a través de la prensa, la radio y la televisión, así como la que se coloque en anuncios espectaculares en la vía pública.¹¹⁴

¹¹⁴ Acuerdo del 30 de Septiembre del 2005.

Era claro para el Instituto que las campañas del 2006 estarían en los medios de comunicación y que sería su principal fuente de trabajo para el área de comunicación, que además, duplicaría de manera simétrica con la elección, su responsabilidad en el monitoreo y su trabajo de intermediación con los medios de comunicación y con las presiones provenientes de actores como Presidencia de la República y los partidos políticos.

Para cumplir con el Acuerdo del 30 de Septiembre, la Coordinación Nacional de Comunicación Social se dispuso a contratar los servicios de una empresa especializada en monitoreo (lo cual también le ocasionó problemas por la forma como fue adjudicado el contrato) y al mismo tiempo busco crear Acuerdos paralelos con organizaciones e instituciones afines como la Cámara Nacional de la Industria de Artes Gráficas (Canagraf), mediante el cual se creó un padrón de empresas de todas las especialidades en artes gráficas y comunicación gráfica con la finalidad de contar con la documentación de las operaciones comerciales de los partidos políticos durante el proceso electoral federal; con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) para dar mayor transparencia al gasto electoral del 2006; con la Asociación de Programadores de Televisión para América Latina (TAP) para establecer las bases y los mecanismos que permitan el intercambio de información sobre la contratación de publicidad por parte de los partidos políticos durante el proceso electoral federal, etc.¹¹⁵

Llama la atención que en este informe de resultados y basados en el artículo 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública que señala respecto de la información en posesión de la autoridad, (incluido el monitoreo) que toda interpretación de dicho Reglamento deberá favorecer el principio de máxima publicidad de la información y que pese a ello, en el documento no se establezcan los logros de estos acuerdos y que no estén relacionados los spot de los particulares con la auditoria de los spot de los

¹¹⁵ La totalidad de las acciones emprendidas por la CNCS del IFE se puede consultar en los informes sobre el proceso electoral en el apartado correspondiente al área e informe de "Cumplimiento del Calendario Anual de Actividades 2006". En él se establece que se difundieron 169 boletines durante el proceso electoral.

partidos políticos y sus candidatos. Además, no se reporta el total de “cartas aclaratorias” por alguna información a los representantes de los medios de comunicación, lo cual involucra ya no solo al área de comunicación sino también a la Comisión de Fiscalización que es el órgano responsable primario de la clasificación y eventual publicación de la información relativa al monitoreo.

Por ejemplo, de los resultados del monitoreo observamos que en el periodo del 19 de enero al 28 de junio se detectaron 142 358 promocionales en televisión, equivalentes a 3 028 153 segundos u 841 horas, de los cuales 28% corresponde a promocionales de candidatos a Presidente de la República, 12% a diputados, 31% a senadores y 29% a genéricos.¹¹⁶

Desde nuestro punto de vista, por otra parte, existieron otros dos antecedentes en materia de comunicación social y política del Instituto estuvieron presentes de manera contundente en la coyuntura el 2006 y fueron los relativos a la llamada “tregua navideña” y al Acuerdo que aprueban diversas disposiciones relativas a la realización y difusión del ejercicio de Conteo Rápido publicado en el diario oficial el día 30 de junio del mismo año.

Sobre la tregua navideña que abarcó del 11 de diciembre hasta el 18 de enero es importante para nuestro estudio considerar principalmente los puntos de prohibición a que fueron sometidos los partidos políticos. Entre ellos, tenemos abstenerse de llevar a cabo mítines, giras, actos o reuniones públicas de promoción del candidato. Tampoco podían promocionar el voto o difundir la oferta de gobierno pues sería considerada como el equivalente a su plataforma electoral ni tampoco hacer pronunciamientos que implicaran la promoción del aspirante, del voto o de la plataforma electoral de un partido o coalición.

Las misivas, los actos académicos, sociales y partidistas forman parte de la esfera privada de los candidatos. Las entrevistas y otros encuentros con la prensa forman parte de los derechos de libre expresión de militantes y precandidatos.

¹¹⁶ Las estadísticas completas se pueden consultar en los cuadernos sobre el proceso electoral del IFE, Tomo 5, p 58. o bien en la siguiente dirección electrónica:
http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Estos elementos restrictivos expuestos en la coyuntura del 2006 resultan de vital importancia pues consideran la forma como se utiliza la comunicación social gubernamental en términos de lo expuesto en capítulos anteriores por Jean Mouchon que señalaba “que todo acto de comunicación significa algo”.

Por ejemplo, si quitáramos la categoría de campaña de promoción del voto y en su lugar la sustituyéramos por una actividad administrativa gubernamental, nos encontraríamos con la intencionalidad política de la comunicación, expuestas como información pública, misma que revisamos en los primeros capítulos de esta investigación. De esta manera, comprenderíamos con mayor sencillez el uso de la comunicación en la política, principalmente en sistemas políticos basados en consenso medible por medio de instrumentos diversos de marketing que construyen y cuestionan la opinión pública para un fin político de grupo.

Sobre el Acuerdo del día 30 de junio en el que se aprueban diversas disposiciones relativas a la realización y difusión del ejercicio de Conteo Rápido, se tiene que reconocer que contiene elementos importantes en los cuales se sustentó la discursiva del Consejero Presidente, el día de la jornada electoral.

El documento señala en su numeral número cuatro lo siguiente:

Se instruye al Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos a que, basándose en el resultado de este análisis, informe de modo inmediato al Consejero Presidente si considera que:

- a. Es científicamente fundada una estimación estadística de los porcentajes de la votación obtenida por partido o coalición y es posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida. En este supuesto, el Comité deberá informar los resultados del ejercicio;
- b. Es científicamente fundada una estimación estadística de los porcentajes de la votación obtenida por partido o coalición, pero no es posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida;
- c. Aún no hay condiciones para realizar una estimación estadística, científicamente fundada, para determinar los porcentajes de la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida, pero podría haberlas en un lapso menor de dos horas;

d. No es científicamente fundada una estimación estadística para determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida y no se prevé que en las próximas horas se reunirán las condiciones necesarias para establecerla.¹¹⁷

La fracción “c” y “d” señalan de manera clara la fuente discursiva del Consejero Presidente que en el mismo documento pero en el sexto apartado se le notificaba: “que dé a conocer a la opinión pública nacional, a las 23:00 horas del día 2 de julio de 2006, las conclusiones del informe presentado por el Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos, conforme al formato que corresponda a cualquiera de las hipótesis señaladas en el numeral Cuarto. Dicho informe se hará del conocimiento simultáneo de los integrantes del Consejo General”.

Este Acuerdo es importante porque al igual que el Acuerdo relativo de los datos del PREP y los votos en revisión, (que poco después se sabría que eran cerca de 2.5 millones de votos) contrastan en su aplicación la noche del 2 de julio, ya que por ejemplo, según se nos confirmó, antes de dar a conocer los resultados a la opinión pública, existió una comunicación telefónica con la Presidencia de la República.

Los candidatos a la Presidencia.

Las nuevas reglas electorales formadas en la “mecánica del cambio político”, abrieron la posibilidad para que en la coyuntura del 2006, participaran ocho fuerzas políticas.

Los partidos participantes fueron: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia por la Democracia (Convergencia), Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Alternativa (PASC).

¹¹⁷ Diario Oficial, 30 de junio de 2006

Éstos partidos presentaron en el escenario del 2006 a los siguientes candidatos:

- Felipe Calderón Hinojosa (PAN)
- Roberto Madrazo Pintado (PRI, PVEM)
- Andrés Manuel López Obrador (PRD, PT, PC)
- Patricia Mercado (PASC)
- Roberto Campa (PANAL)

Cada uno de estos candidatos pasó por un procedimiento para ser seleccionado al interior de su partido o por una alianza de partidos. De la selección destaca, por su relevancia electoral, el sistema de competencia interno del PRI y la formación del llamado por la prensa grupo “Tucom” (todos unidos contra Madrazo) porque de ese proceso, la división al interior de este partido, entre partidarios de Roberto Madrazo y “Tucones” ocasionó una nueva fractura y una baja en las preferencias electorales.

En el caso del PAN la designación del candidato fue clave para entender la correlación de fuerzas internas generadas durante la administración del presidente Fox. Santiago Creel se perfilaba como el candidato apoyado por la Presidencia en una reedición de las prácticas ejercidas por el *priato* luego que el otro candidato viable, Felipe Calderón, fue objeto del regaño presidencial y obligado a renunciar de la titularidad de la secretaría de Energía. Al final, el Consejo de este partido logró diferenciarse de la presión pública ejercida desde la Presidencia imponiendo a Calderón como candidato e implantando la percepción en la opinión pública de que era la primera vez que un Presidente no lograba imponer a su candidato oficial.

En el PRD, la selección fue más escandalosa por el problema del desafuero que por la selección de López Obrador como candidato. La rivalidad entre Cuauhtémoc Cárdenas y el jefe de Gobierno para definir la candidatura tuvo características más mediáticas que sustento real. La razón es evidente, pues desde dos años antes,

López Obrador se encontraba posicionado entre el electorado como el rival a vencer ya no por el PRD, sino por todas las fuerzas políticas. Las conferencias matutinas de López Obrador justificadas en términos de informar sobre la seguridad pública habían colaborado para consolidar una fuerte presencia mediática en la opinión pública. Los instrumentos de comunicación utilizados como un instrumento de propaganda política habían tenido éxito, tanto que la Presidencia de la República copió el modelo.

Los candidatos Patricia Mercado y Roberto Campa representantes de los llamados partidos chicos y/o de reciente registro se presentaron en el escenario del 2006 con grandes expectativas pero también con una gran desconfianza por la forma como lograron su registro y su candidatura.

Mercado por su parte logró imponer su candidatura pese a la oposición de su ala campesina, que se dijo, fue financiada por Víctor González Torres, el llamado “Dr. Simi” que pese a no contar con registro formal de ningún partido político, invirtió fuertes cantidades de recursos en publicidad electoral evidenciando la falta de capacidad política y jurídica del IFE y de la SEGOB para hacer valer la Constitución.

Roberto Campa por su parte, llegó como candidato del PANAL por una invitación de ese partido que dirigía políticamente desde el PRI, Elba Esther Gordillo y que había utilizado la estructura tanto del gremio magisterial como del propio revolucionario institucional para su formación con por lo menos dos objetivos, uno minar el camino de Roberto Madrazo como centinela de la dirigente magisterial y dos, lograr con “uno de tres votos” del electorado el registro del partido.

Los Medios de comunicación.

Otro de los participantes en el escenario político de nuestro país son los medios de comunicación, quienes tuvieron la dualidad de ser actores principales en algunas ocasiones, aunque de manera frecuente son considerados debido a la importancia que el público otorga a su manera de explotar el espacio público, como una nueva arena de la contienda electoral.

Esta importancia es de reciente conformación en nuestro país, por ejemplo en octubre de 1999, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), Joaquín Vargas, se comprometió ante los presidentes de los partidos políticos a proveer información oportuna, objetiva y plural sobre las contiendas políticas y las ofertas políticas de cada partido. Esta actitud, reconocía el presidente de la CIRT, “no sólo era una demanda de la sociedad, sino también un componente indispensable para lograr la imparcialidad en los procesos electorales.”¹¹⁸

Así, después de la victoria electoral de Vicente Fox se hizo evidente la necesidad de movilizar los instrumentos de la mercadotecnia y la comunicación política para atribuir sentido a los nuevos escenarios generados por el cambio de gobierno. Había que establecer nuevas formas de comunicarse con la sociedad y recuperar la credibilidad en la información gubernamental. Para ello, los medios de comunicación televisivos se constituyeron con un papel clave para conseguir los objetivos trazados.

La libertad ganada por los medios de comunicación en la coyuntura de la elección del 2000 y su apuesta para ser más libres y democráticos contrastó con el regreso a esquemas de las presiones desde el poder, bajo los esquemas tradicionales de la asignación de publicidad y desinformación gubernamental y lucha de agendas informativas. Además las afrentas directas como “no leo periódicos” y slogan de “las buenas noticias, también son noticia” se constituyeron como una clara alusión a los medios de comunicación que criticaban el desempeño de mercadotecnia del Presidente, sus contenidos informativos y los comportamientos públicos del mandatario.

Salvador Guerrero al respecto señala:

la mercadotecnia y la comunicación política se han convertido en el conjunto de mecanismos privilegiados para la instauración de un sistema de legitimación-cuestionamiento modulador y revisador permanente. Ese sistema producido por la operación de múltiples mecanismos de intervención en los medios -encuestas, entrevistas,

¹¹⁸ Vargas Joaquín. El discurso se puede leer completo en www.cirt.org.mx

boletines, conferencias de prensa, estudios de opinión, prospectivas, pago de publicidad, relaciones públicas con los concesionarios e informadores, y obra pública que es obra de gobierno y al mismo tiempo propaganda- busca idealmente conquistar 51% de los votos. No se le detiene ahí. Se intenta con él desarrollar una estrategia de campaña incesante a favor de la coalición de grupos que tiene el control de un Gobierno Federal, estatal o municipal.¹¹⁹

En este sentido, la relación con un sector de la prensa fue de subordinación informativa, lo cual es en sí, una forma de dominación, tal y como lo señaló Bobbio anteriormente.

Por este motivo en el escenario del 2006 no puede dejarse lado esta tendencia a trabajar con los medios de comunicación en la formación de la opinión pública, pues cómo señalamos anteriormente, el gobierno de Fox suponía una necesidad de dar a conocer los logros del cambio democrático para consolidar *el cambio democrático*.

De manera paralela, encontramos en el escenario participaciones directas de algunos medios en el proceso electoral que buscaban diferenciarse de las políticas de comunicación partidista que, formalmente tenían como fin “dar a conocer la postura de los candidatos a la audiencia.”

En ella encontramos por su importancia en el proceso electoral, programas como “Diálogos por México” serie de la empresa Televisa con la cual buscaba “conocer, analizar y discutir, con libertad y rigor, las propuestas de los candidatos a la Presidencia de la República”.¹²⁰

Mediante este tipo de programas se proponía dar un giro a la televisión que dejaría de ser solamente un medio para dirimir controversias y dar noticias a un medio más participativo e incluso en el papel de auditor moral y representativo de los ciudadanos en los asuntos públicos. Adicionalmente, se suscribió junto con la CIRT, un Convenio de colaboración con el IFE para dar a conocer sus ingresos por conceptos de publicidad política.

¹¹⁹ Guerrero Salvador. “Mercadotecnia y comunicación política”. *Revista mexicana de comunicación*. N° 92, p. 28.

¹²⁰ La mecánica, los cuestionarios y los videos se pueden consultar en: <http://www.esmas.com/elecciones2006/dialogos/>

Sin embargo, este esquema de participación de los medios junto con la reducción de los presupuestos de campaña por el privilegio de las campañas televisivas, según las propias proyecciones del IFE que revisamos previamente, obligó a replantear la participación directa de algunos medios de comunicación en la cobertura a la campaña política, pues, según datos recabados, diversos reporteros fueron “bajados” de la cobertura de campaña como resultado de la baja de ingresos económicos en su medios dada la concentración de la derrama en las televisoras.

Este fenómeno, gestando desde el año 2000, provocó una agudización en la crisis de algunos medios de comunicación que subsistían de la publicidad oficial principalmente y con ello, se dieron las condiciones para un reacomodo en las preferencias por los medios, en su objetividad y en sus informadores principales.

Así, los medios de comunicación se presentaron como un actor político más en la coyuntura del 2006 por la gran cantidad de audiencia que lograban acaparar y que los candidatos necesitaban aprovechar. Sin embargo y no pocas veces sin motivos, fueron acusados de parciales e incluso como partes involucradas para afectar o favorecer las campañas electorales de determinado grupo en el poder o de los propios candidatos.

Los grupos de poder.

Aunque es común que en una coyuntura salgan a la superficie distintos actores involucrados, en términos de nuestra investigación destacan por lo menos dos personajes, uno de ellos fue Carlos Slim y el otro fue el Consejo Coordinador Empresarial.

Slim intentó mediante su Acuerdo de Chapultepec, obtener compromisos firmados por los candidatos para emprender el desarrollo de México. Su calidad de empresario acaudalado no sólo de México sino del mundo, le daban ese crédito.

El Consejo Coordinador Empresarial por su parte fue un organismo corporativo que de manera directa intervino en el proceso electoral mediante una campaña publicitaria altamente costosa en contra de López Obrador y ante la cual el IFE no tuvo los argumentos necesarios para detenerla y no dañar el proceso electoral y sus productos de construcción ciudadana que se traducirán en deformaciones de la cultura política, independientemente que, se argumenta, este organismo participó a raíz de la provocación constante del candidato de la Alianza por México hacía el sector empresarial, en donde los nombres de Roberto Hernández, de Banamex salían a relucir como futuros perseguidos en caso de que él ganará la contienda y ello motivó a tomar precauciones de los demás hombres de empresa.

A este grupo de actores habría de involucrarse empresarios como Lorenzo Zambrano; Empresas encuestadoras; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados del Tribunal Federal Electoral; sindicatos diversos como el de Salud y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y en suma el aparato corporativo que aún tiene vigencia en los partidos políticos principalmente.

De igual forma conflictos como el de Oaxaca, el narcotráfico, el caso del Gobernador de Puebla Mario Marín fueron altamente copartícipes en la conformación del escenario de la coyuntura del 2006 porque implicaban respuestas de los candidatos que empataban con el manejo informativo de la Presidencia de la República y con ello se fortalecía el manejo de la información y la capacidad de respuesta de los diferentes actores.¹²¹

¹²¹ El ejército mexicano también jugó un papel destacado en la coyuntura principalmente por el caso Oaxaca y el narcotráfico. Al respecto recabamos testimonios diversos pero no se pudo documentar plenamente su participación en actos. Por ejemplo que los sobrevuelos del ejército en Oaxaca fueron hechos por marinos a mando del Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, quién tras el triunfo de Calderón fuera nombrado secretario de Marina.

El desarrollo del proceso electoral.

La conformación del escenario electoral del 2006 en términos de nuestra investigación disponía, como revisamos anteriormente, de dos momentos identificables.

Uno, está constituido por la elección presidencial del año 2000 en la cual el triunfo electoral de Vicente Fox formalizó una forma de ejercicio de la autoridad mediante instrumentos de opinión pública en donde los medios de comunicación, principalmente la televisión, tuvieron un papel central.

El otro, lo constituye la designación del nuevo Consejo General del IFE, en octubre de 2003. Esta fecha tiene varias razones para ser establecida. Una es, desde nuestro punto de vista, que pone a prueba la fortaleza del IFE, sus reglas y procedimientos; otra es porque el relevo de los Consejeros sugiere a Fox el anuncio del arranque de las campañas para sucederlo y; otra más, es porque el contexto de los actores involucrados en la designación de Ugalde, originó un problema de credibilidad en la equidad del instituto, principalmente con el PRD.

De manera intermitente encontramos la participación de Fox en el proceso electoral mediante la puesta en marcha de su sistema de comunicación social “que se tenía que empatar con la campaña del PAN” según se nos dijo. Hecho que en el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quedaría expuesto como un “riesgo a la elección” y que llevarían a declarar al expresidente, ya como conferencista en el auditorio Kennedy de los Estados Unidos de Norteamérica, que “perdió con el ex jefe de Gobierno en el tema del desafuero pero se desquitó, 18 meses después, con el triunfo de su candidato”.

Los antecedentes, los actores, las reglas, los compromisos, que hasta antes del inicio del año electoral, se mantenían solamente visibles para unos cuantos “informados” son puestos en la superficie del escenario electoral.

Una vez ahí establecidos, encontramos la forma operativa cómo se desarrollaron todos los actores, cómo utilizaron en su beneficio los medios de comunicación y cómo utilizaron diversas estrategias de comunicación durante el 2006 para lograr sus objetivos.

Personalmente considero que en esta forma operativa de las campañas hubo tres momentos destacados: 1) la tregua navideña, que trajo consigo importantes productos para nuestra investigación y futuras regulaciones para los Acuerdos sobre la comunicación de los partidos para el IFE; 2) El Pacto de Civilidad, firmado por siete partidos y; 3) el resolutive de la Suprema Corte de la Nación para limitar la propaganda gubernamental puesto que generaba un problema de equidad en la contienda mismo que se ligó con las propias recomendaciones del propio ejecutivo para regular las campañas de comunicación social. De manera adicional, podríamos incorporar un cuarto punto que estaría relacionado con la publicidad de los partidos políticos y los debates presidenciales, debido a que tienen lugar en la arena de los medios de comunicación dejando un amplio margen de operación con este actor que habrá de considerarse en futuras negociaciones.

La información y propaganda proporcionada por los candidatos y sus partidos jugó en la coyuntura del 2006 un papel importante en la construcción de la civilidad política. Esto se debe a que aunque se justificaba en la libertad de expresión emanada del artículo 6 de la Constitución, las campañas se centraron en los ataques a las personas de los candidatos, dejando muy poco espacio a las propuestas concretas para los problemas sociales.

En este punto, debemos acotar dos cosas importantes. La primera tiene que ver con el crédito al marketing en donde los candidatos son producto de la publicidad y que al parecer no difiere de otros contextos o sistemas políticos. La segunda es proporcional a la primera y tiene que ver con el fortalecimiento o debilitamiento de la cultura política a partir de campañas electorales de este tipo que dejan en el ciudadano poca expectativa favorable a los procesos electorales, condicionado por las distintas construcciones de la realidad que se le presentan.¹²²

¹²² Responder la pregunta de qué es lo que comunicaron las campañas en la población, constituye la base central de un estudio de comunicación y en esta investigación, lo que nos interesa es conocer los efectos políticos que se generan con las propias estrategias.

El problema en realidad subsiste en los Acuerdos y Convenciones Internacionales que México ha suscrito y que revisamos en el capítulo segundo y que no han logrado consolidarse ni en materia de acceso a la información ni en la obligación del Estado, de la cual forman parte del partidos políticos y el propio IFE al ser entidades de interés públicos para cumplir con el mandato.

La contienda electoral por lo tanto se desarrolló sobre bases de propaganda alejadas de preceptos de veracidad en la información presentada o sobrepuesta en fines de propaganda para manipular la medición de la opinión pública y las preferencias electorales. Por ello, tanto el gobierno de Fox como los gobiernos locales como el del Distrito Federal pudieron participar por medio del ámbito comunicativo, ya sea con su presencia física o por medio de declaraciones acerca del proceso.

En tal circunstancia, la contienda no sólo inicia una vez que termina la tregua navideña el jueves 19 de enero del 2006, es de hecho la tregua misma la que inicia el proceso electoral, dejando un espacio de información propagandística libre para el gobierno federal en los medios de comunicación.

De hecho, la medición de aceptación del periódico *El Universal* revela que “la aprobación a la forma como Vicente Fox desempeña su puesto de presidente llegó al 68 por ciento; la calificación a su gestión a 6.9; la aprobación a su personalidad a 69 por ciento; los que opinaron que ha demostrado capacidad para resolver los problemas del país a 54 por ciento; y quienes tienen mejor opinión del presidente ahora, que hace cinco años aumentaron a 39 por ciento”.¹²³ Información valiosa para la contienda electoral pues revela el ánimo de llevar la elección a terrenos del refrendo Presidencial, lo cual tiene dimensiones diferentes a una elección libre y de ciudadanos.

Ese mismo día la prensa nacional publicaba que el Presidente Vicente Fox consideraba que “si algún partido político o un candidato no mantiene un comportamiento democrático en el actual proceso electoral, entonces no tiene cabida en la sociedad además de asegurar que de parte del gobierno, no habrá

¹²³ Publicado el día jueves 1 de diciembre de 2005.

injerencia ni apoyo a candidato o partido político alguno en el proceso electoral, y garantizó que no habrá utilización de los programas sociales para fines partidistas”.

Declaraciones que contrastan con la noción misma de la democracia y el derecho a disentir y que en los hechos serían denunciados por Carlos Navarrete sobre el trabajo político con empresarios¹²⁴; con la controversia interpuesta el día 9 de febrero del 2006 por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para limitar la publicidad gubernamental y con el resolutive del TEPJF de la elección federal. Estos dos últimos puntos los veremos más adelante.

En pleno desarrollo del proceso electoral encontramos en esta misma línea la declaración de Vicente Fox del día 20 de marzo en Aguascalientes, en la que afirmó “estamos en ruta al desarrollo real de nuestra gente” porque en ella llamó a no poner en riesgo lo logrado “con aventuras de distintos tipos” para lo cual precisó que “tenemos que mantener nuestra estabilidad política y económica para poder seguir creciendo, para poder seguirle ganando terreno a la pobreza”. El dato de manera asilada no sería más que una declaración desafortunada; sin embargo no fue aislado porque esa declaración iba a ser medible en la encuesta ordenada por la Presidencia de la República y daba como resultado una baja en las preferencias por López Obrador de 35.4 % en marzo a 24.8 en los primeros días de abril.¹²⁵

De igual manera las denuncias presentadas y los resolutive judiciales no hacían eco en la comunicación social presidencial puesto que en Manzanillo, Colima, Vicente Fox volvió a desafiar la decisión de la Corte --sobre abstenerse de utilizar lemas de sus spot que conlleven un contenido proselitista--, y así reiteró que el único camino al desarrollo es el trabajo de cada uno de los mexicanos, que no se sustituye con nada, “y en este camino vamos a continuar, para que México mañana sea mejor que el México de ayer”.

¹²⁴ Carlos Navarrete acusó a quien fuera secretario particular de Fox, Emilio Goicoechea de que el 26 de enero de 2006, convocó a empresarios a quienes pidió impedir que ganara López Obrador y les habría preguntado sobre su acceso con periodistas estadounidenses para filtrar información en poder del Ejecutivo para afectar su imagen.

¹²⁵ Op. Cit Revista emeequis, junio 2007, p 38

Por ello, no es casual que el candidato de la coalición Por el Bien de Todos, López Obrador, se refiriera así a la manipulación foxista:

¿Dónde está el demócrata Vicente Fox? Utilizando el gobierno, la institución presidencial, con mensajes en televisión y en radio, para ayudar al candidato de su partido. Es una falsedad, una hipocresía, un cinismo. No se debe utilizar la institución presidencial para ayudar a ningún partido ni candidato. No me parece que un hombre de Estado actúe de manera facciosa; un estadista, un presidente como el que necesita el país, debe gobernar para todos, actuar con rectitud y apego a la legalidad, y ¡usted no lo está haciendo, ciudadano Presidente!¹²⁶

La estrategia del “fraseo” revisada con el ejemplo del Programa “Contigo” parecía que estaba dando resultados puestos que según las encuestas de la Presidencia, sería a partir de mayo del 2006 cuando se lograría limitar a López Obrador por debajo de los 30 puntos porcentuales y que Felipe Calderón se encontrará en empate técnico, dejando completamente desbancado a Roberto Madrazo, candidato del PRI.

En las mismas encuestas de la Presidencia, desde febrero mismo encontramos indicios que apoyan esta postura. Por ejemplo, de entre los 89.4% de encuestados que dicen haber visto los anuncios de Fox, cuando se les preguntó ¿qué tan de acuerdo están con lo que dice el Presidente Fox de que si seguimos por este camino, mañana México estará mejor que ayer? responden muy de acuerdo el 63% y sólo un 35.9 en desacuerdo. De la misma forma, cuando se les pregunta sobre cuál es el objetivo de estos anuncios y qué es lo que se busca con ellos, el 25.4% señala que dar a conocer lo que se ha hecho; el 23.7% menciona que publicidad y apoyo al PAN y el 11.8% menciona que la gente lo apoye.

Este tipo de mediciones llama la atención porque se mantuvo como una constante en el desarrollo del proceso electoral con el objetivo de empatar los temas de la agenda pública con la campaña electoral. Por lo cual, se buscó en todo momento la reproducción de temas específicos de la gestión gubernamental que apoyaran

¹²⁶ El universal, 13 abril 2006

en términos de propaganda al candidato Calderón. Hay que recordar que algunos reporteros de la fuente presidencial nos comentaron que la información de las conferencias de Rubén Aguilar *eran más propaganda que información*, así como también lo que nos dijeron en comunicación social sobre coyunturas informativas creadas exprofeso para apoyar la campaña de Acción Nacional.

El hecho es que la campaña de comunicación de la Presidencia, del PAN y de organismos como el Consejo Coordinador Empresarial estaba dando frutos y llevó a López Obrador a bautizar este tipo de intromisiones con el “ya cállate, chachalaca” refiriéndose al que denominó, la “chachalaca mayor” es decir, Vicente Fox. Aunque los datos periodísticos señalan que fue desde el 19 de enero del 2006 cuando López Obrador utilizó esta metáfora, no fue sino hasta marzo cuando es utilizada en spot televisivo para compararlo con la intolerancia mostrada por el Presidente Venezolano, Hugo Chávez en su contestación al Presidente de México.

La intervención en términos de comunicación de parte de la Presidencia en el proceso electoral era evidente en todo el proceso electoral así como también era la intervención de grupos de interés particulares como el llamado Dr, Simi, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de manera más importante el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Situación que ponía en riesgo la equidad en el proceso electoral y la credibilidad del IFE.

La propaganda política negativas y el IFE como generador de cultura política.

La falta de capacidad argumentativa del Instituto Federal Electoral para resolver el problema de la regulación de la propaganda y no la falta de normatividad cómo ya revisamos, fue la situación que propició lo que a nuestro juicio, la mayor omisión de regulación de las campañas negativas por parte del órgano. Para reforzar esta afirmación señalaremos sólo tres puntos.

El primero es que el Código Electoral Federal en el artículo 48, párrafo 1, del establece que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y en el mismo artículo pero en su párrafo 13 dice que en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

El segundo es que en los Acuerdos para emprender el monitoreo y seguimiento a las campañas políticas, dejaron de lado este apartado de la ley. En tanto la estructura de Comunicación Social del Instituto ocupaba buena parte de su trabajo en "aclarar" a los periodistas sus opiniones y su información en aras de contribuir al sano desarrollo del proceso y que además, celebró un Acuerdo de colaboración para delitos electorales en materia de comunicación con la Fiscalía para Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de República (PGR).

De hecho, los informes de monitoreo del IFE durante el proceso reportan de manera adicional los promocionales genéricos de las coaliciones o partidos -donde no aparece el candidato-, y en el desglose indica que "en radio hubo: 4 mil 193 de la Alianza por México; 2 mil 458 del PAN; mil 749 de Convergencia; 877 de la coalición Por el Bien de Todos; 266 del PRD, y 79 del PRI."¹²⁷

El tercer punto es el dictamen precedente del día 23 de marzo mediante el cual el Consejo General acordó no aplicar sanción alguna al particular que pagó los anuncios de la campaña: "¿Tú le crees a Madrazo? Yo tampoco" e incluso el consejero Marco Antonio Gómez Alcántar advirtió que con ese dictamen el IFE sería omiso en sus facultades, al no castigar una ilegalidad.

En esta misma sesión de una hora de duración, el representante del PRD ante el IFE, Horacio Duarte, advirtió que el dictamen abre la puerta a las campañas negras y a la ilegalidad así como también señaló que se deja abierta la posibilidad de que sean los particulares quienes conduzcan de manera irregular los procesos electorales.

¹²⁷ Op. Cit. Cuadernos de la elección p. 68

En este orden de ideas, el IFE ya no pudo desdecirse de sus resolutivos y enfrentó sospechosamente las campañas independientes y del Consejo Coordinador Empresarial que aprovecharon la ventana legal para incorporarse a la campaña presidencial y debilitar la posición de López Obrador.

Pese a los argumentos de algunos Consejeros que desecharon por improcedente la inconformidad de los partidos PRI y PRD, fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quién llamó la atención al Consejo General el 23 de mayo del 2006, al señalarles que sí tenía facultades para revisar y resolver en materia de contenidos de los spot, por lo cual no había necesidad de que éste tipo de quejas lleguen a su jurisdicción.

Entre los criterios que emitió el Tribunal para regir en las campañas políticas y en especial en los contenidos de los anuncios destacan:

- No se vale caer en denigraciones y difamaciones porque se informa mal a la sociedad.
- Los spot deben estar sujetos al "canon de la veracidad", para que no haya una difusión de premisas falsas.
- Los mensajes se tienen que sustentar en elementos creíbles y racionales.
- Los contenidos de los spot deben contribuir a fomentar el voto y a coadyuvar a la valoración de las propuestas políticas.

En su resolución, el TEPJF ordenó al PAN no volver a transmitir tres anuncios que denigran y difaman al candidato Andrés Manuel López Obrador. Además, reprobó el uso de expresiones como "López Obrador es un peligro para México", "López Obrador permitió estos delitos" o "Mentir es un hábito para ti".

La resolución establece de manera implícita, dos preocupaciones en las que venimos insistiendo a lo largo de esta investigación; una, es el riesgo de deformaciones de la cultura política como consecuencia de campañas negativas y la otra que revisamos en el capítulo segundo con el principio de veracidad respecto a la información pública gubernamental.

Puntos que señalan el camino de la explicación de porque la Presidencia de la República pretendía clasificar como reservada la información de 234 encuestas nacionales de los últimos 23 meses de gestión de Fox en donde 273 mil ciudadanos fueron encuestados con un cargo de 75 millones de pesos al erario público, ello sin contar con los recursos destinados a los spot que de agosto del 2005 a mayo del 2006 se ejercieron cerca de 150 millones de pesos de la partida 3701 destinada a difusión e información de mensajes y actividades gubernamentales.

Meses después y ya con la prohibición legal para hacer declaraciones contemplada en la Ley electoral, con el fallo de la Suprema Corte de Justicia y con la firma del Pacto de Civilidad suscrito por los partidos políticos, las declaraciones sobre el proceso electoral del vocero Rubén Aguilar en las conferencias matutinas eran “No comento estrategias de campaña, ustedes saben” y “las instituciones del Estado mexicano garantizan de antemano la celebración de unas elecciones democráticas”¹²⁸

Sin embargo, es en estos momentos cuando la campaña de comunicación del IFE sobresalía en el escenario del 2006 dejando entrever que su apuesta era para lograr vencer el abstencionismo y no tanto para reforzar mecanismos importantes en una democracia como participación, responsabilidad o los propios encaminados a reforzar la capacitación electoral. De acuerdo a una solicitud de información¹²⁹ y basado en los Acuerdos Interinstitucionales, se disponía de hasta 18 minutos diarios en tiempos oficiales y la cuota aumentaba por estos mismos Acuerdos.

El IFE reportó la puesta en marcha de 5 campañas de comunicación que son: Actualización del padrón; fecha de caducidad de la credencial para votar; voto de los mexicanos en el extranjero; subcampaña de educación cívica y subcampaña de participación ciudadana.

¹²⁸ Frases retomadas de la conferencia matutina de Rubén Aguilar, Vocero de Presidencia, el día 14 de Junio de 2006. Ante la insistencia de los representantes de los medios para que hablara de una publicidad en un diario del norte del país y del Pacto de Civilidad

¹²⁹ Solicitud de información N° UE/0770409

La lectura del escenario político del propio IFE era de un “final de fotografía” por lo cual llama la atención que no se haya previsto, en términos informativos, el escenario nocturno de la jornada electoral y sólo se haya limitado a la promoción del voto por medio de una estrategia que desmotivara el abstencionismo. Se gritaba en sus spot “VOTA”, pero el ciudadano se preguntaba ¿para qué?

La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La coyuntura del 2006 fue el escenario en donde múltiples actores se dieron cita, tanto para participar a favor o en contra de algún candidato (situación normal e incluso deseable en los comicios), como para normar y analizar el proceso mismo para evitar salidas no previstas o que dañarían el sistema democrático.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mantuvo durante el sexenio de Fox un papel importante para el equilibrio entre poderes y el mantenimiento del estado de derecho y justamente por ello, se recurrió a ella para normar diversos aspectos del proceso electoral que amenazaban la tranquilidad de los comicios.

En términos de nuestra investigación, el principal requerimiento que se le solicitó fue la controversia constitucional presentada el 9 de febrero por la Cámara de Diputados contra el Gobierno de Vicente Fox por el sentido electoral de los spot presidenciales, que incluían el mensaje: "si seguimos por el mismo camino, mañana México será mejor que ayer".

Controversia constitucional a la cual la SCJN dio cabida bajo el numeral 38/2006, fundamentada en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y en la Ley General de Desarrollo Social en los siguientes artículos:

- El artículo 32 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación advierte que en ningún caso podrán utilizarse tiempos fiscales, oficiales o recursos presupuestarios con fines de promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo federal.

- El artículo 55 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación señala que dependencias y entidades deben incluir en sus mensajes publicitarios la siguiente leyenda: "este programa es de carácter público; no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro, y otros distintos a los establecidos".
- El artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social refiere que toda publicidad o promoción oficial debe incluir la siguiente leyenda: "este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios".

Por su parte, los estrategas publicitarios de la Presidencia de la República luego de analizar la aceptación de la Corte, recomendaban continuar con la estrategia de publicidad bajo de dos ejes temáticos legales del Art. 6 Constitucional como son: la libertad de expresión y de la información pública gubernamental y bajo un eje político donde el Presidente tenía el deber de informar sobre los asuntos públicos en un contexto de libertad y ejercicio de su ciudadanía.

Así una semana después de que se presentó la controversia, el gobierno federal anunciaba la incorporación de la frase "este programa es público; prohibido su uso con fines electorales" en su publicidad gubernamental. Con esta incorporación se pretendía continuar con su campaña de spot, salvando el asunto legal pero también no generarse conflictos adicionales con medios de comunicación con los cuales ya tenía firmados compromisos de publicidad.

Para el día 23 de febrero de ese año ante las complicaciones de comunicación social del escenario electoral, el Poder Judicial ordena al representante del Ejecutivo Federal suspender de manera indefinida, hasta que el pleno de la Suprema Corte defina el fondo de la controversia constitucional, (determinar si el presidente Vicente Fox violó la ley al utilizar las cápsulas para fines de promoción

personal) y la promoción de los alcances de los programas sociales gubernamentales, con lo cual se limitaba temporalmente la intervención de la Presidencia en el proceso.

Entre los motivos que se esgrimieron para pausar la publicidad se menciona:

- Que en los spots publicitarios del Gobierno Federal no se cumple con lo establecido en los artículos 32 y 55 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, ya que la propaganda publicitaria no debe tener ningún fin partidista, electoral o de promoción personal".
- Qué no se pone en peligro la seguridad o la economía nacional, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, pues únicamente se paralizan los actos impugnados a la autoridad demandada
- Que no se causa un daño mayor a la sociedad con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante".

Adicionalmente la Suprema Corte solicitó a la Presidencia de la República enviar a ejemplares o copias de cada material elaborado, tiraje y todos los datos relativos a la difusión para su análisis y posterior resolución definitiva, pues al otorgarse la suspensión, se evitó la ejecución de actos controvertidos, lo que dejaría sin materia al fondo del asunto y se darían de manera continuada violaciones a los artículos referidos anteriormente, por lo que en caso de una sentencia favorable a la solicitud de los legisladores, "se permitiría que se consumieran y agotaran recursos públicos (ya sea en tiempos fiscales, tiempos oficiales o con cargo a recursos presupuestarios) que no habría manera de reparar".

Con esta suspensión, la imagen del Presidente de la República no podía aparecer en las campañas de información gubernamental al considerar que lo hacía de manera deliberada para apoyar la campaña de Felipe Calderón y del PAN en el 2006.

Para el día 04 de abril de 2006, el pleno de la SCJN ratificaba la suspensión de los spot luego que el titular del Ejecutivo solicitara al pleno del alto tribunal que revocara la decisión de suspender los anuncios para que pudiera seguir difundidos y como ya hemos revisado, poder continuar con su apoyo a la campaña de su partido, disfrazando información por propaganda.

No obstante esta petición, la SCJN la negó por mayoría de votos (9 contra 2) pues estaba pendiente por resolver el juicio de controversia que promovió la Cámara de Diputados, por considerar que el mandatario utilizó los anuncios con fines electorales, además que según dijo el ministro Gudiño Pelayo, de no paralizar los promocionales se podrían generar constantes violaciones a diversas normas, aun si al final la Corte da la razón a los diputados aunque se aclaraba que la orden no es que se dejen de difundir todos los spot del gobierno, sino aquellos en que aparece la voz o imagen del Presidente, o que no cuentan con leyendas que prohíban el uso electoral de los mismos. Aspectos que no fueron obstáculos para emprender una campaña de comunicación que librara estos límites legales y utilizara la imagen como recurso de propaganda.

Sin embargo, la controversia constitucional a la cual la SCJN dio cabida bajo el numeral 38/2006 y que provocó con su suspensión, una sana intervención normativa del Poder Judicial en los procesos electorales ante la falta de argumentos del IFE para solicitar su intervención y contribuir a la cabal organización de las elecciones y de sus funciones, nunca se resolvió de fondo porque los ministros la dejaron sin materia (sobresayerón) el 06 de diciembre del 2006, días después de la toma de posesión de Felipe Calderón como Presidente de México.

El argumento de los ministros para tomar esta determinación fue que “los spot de radio y televisión controvertidos fueron cancelados por voluntad propia de la Presidencia de la República, por lo que dejaron de causar la afectación que en su caso podrían haber ocasionado, o incluso el efecto negativo que a decir de la Cámara de Diputados causaban a la población... por lo anterior, si el objeto que

perseguía la parte actora con la promoción de la controversia constitucional respectiva es que dejaran de transmitirse los spots impugnados, y tal circunstancia ya aconteció, lo conducente es sobreseer al respecto.”¹³⁰

Además, la Primera Sala sobreseyó el asunto, porque a su juicio, la naturaleza de este tipo de procedimientos, como es la controversia constitucional, no es de orden restitutorio ni represivo, sino meramente declarativo e inválidatorio

Sin embargo, el simple análisis del caso por parte de la Suprema Corte era deseable para sentar precedentes importantes para la actuación tanto del IFE principalmente como del TEPJF. Ambos, habían manifestado a lo largo de todo el proceso la falta de instrumentos y herramientas jurídicas para proceder ante tales eventualidades y propiciar una mayor equidad electoral que diferenciara los procesos de gestión gubernamental de la electoral.

La comunicación política en la jornada electoral del 2 de julio.

La presión política y social ejercida en el proceso electoral para el IFE tuvo su punto más álgido el día de la jornada electoral. El examen final que cristalizaría la apuesta por unas elecciones libres y fuera de toda sospecha tocaba su turno. Sería para los Consejeros, una prueba a su capacidad fracturada por su origen y por su actuación a lo largo del proceso; la presión, entendida como una división social ya estaba expuesta en el escenario y por ello, su actuación, independientemente del resultado iba a ser cuestionada. Por este motivo la comunicación del Instituto tenía que ser cuidadosamente elaborada. Así se intentó.

En términos del uso de la comunicación, el Instituto presentó dos importantes inconsistencias en la comunicación la noche del 2 de julio que contribuyeron a la confusión social, la primera esta relacionada con los 2 mensajes a la nación y la otra que muy a destiempo se informó a la sociedad que existía un archivo con

¹³⁰ Sobresee 1ª Sala de la SCJN Controversia de spots, 06 de diciembre de 2006. El documento esta disponible en <http://www.scjn.gob.mx>

inconsistencias que no estaba siendo contabilizado ni como se daría el tratamiento estadístico lo que propició una gran confusión en la forma cómo se presentaron las cifras del Programa de Resultados Preliminares (PREP).

En el primer mensaje encontramos el siguiente contenido:

1. Los partidos políticos han mostrado una actitud responsable y apegada a la ley.
2. La organización de la elección ha resultado muy exitosa.
3. Se instaló el 99.94 por ciento de las casillas previstas. Únicamente ocho casillas no fueron instaladas de un total de 130 mil 488.
4. Hemos cumplido como nunca antes con la democracia.
5. A partir de las ocho de la noche el IFE pondrá en marcha el Programa de Resultados electorales Preliminares. Cualquier persona puede consultar este sistema a través de Internet en la dirección electrónica que aparece en sus pantallas.
6. A las 11 de la noche el IFE dará a conocer la tendencia de la elección para Presidente de la República a través de un conteo rápido diseñado y es supervisado por un Comité Técnico de cinco científicos mexicanos con reconocimiento internacional.
7. Durante las próximas tres horas, este comité analizará la información del cómputo de votos de una muestra de 7 mil 636 casillas representativas de todo el país.
8. Con base en criterios técnicos y científicos el comité emitirá un informe que el IFE dará a conocer a las 11 de la noche.
9. Empresas encuestadoras y medios de comunicación podrían dar a conocer los resultados de sus sondeos y encuestas de salida.
10. Sólo la información que dé el IFE a las 11 de la noche puede ser considerada como oficial.
11. Los partidos y los candidatos deben esperar con responsabilidad y evitar cualquier pronunciamiento.
12. El IFE seguirá informando con responsabilidad y transparencia sobre los resultados de la elección.
13. Serán los electores y sólo los electores, quienes elegirán al triunfador de esta contienda.
14. Ganará el candidato que tenga más votos.¹³¹

¹³¹ El discurso completo se puede encontrar en www.ife.org.mx

Sobre el segundo mensaje efectuado dos horas después encontramos:

1. Se instalaron el 99.94 por ciento de las 130 mil 488 casillas previstas, sólo ocho casillas no se instalaron.
2. Se trata de una jornada electoral impecable.
3. El conteo rápido fue diseñado y supervisado por un comité técnico asesor, que está conformado por cinco científicos mexicanos reconocidos internacionalmente.
4. El informe fue elaborado de manera independiente por los cinco integrantes del comité, con base en criterios estrictamente científicos.
5. El comité técnico asesor ha informado que no es posible determinar, dentro de los márgenes científicos establecidos para el conteo rápido, al partido o coalición que haya obtenido el mayor porcentaje de la votación emitida.
6. No es posible anunciar en este momento a un candidato ganador.
7. El próximo miércoles 5 de julio inician los cómputos distritales.
8. Debemos esperar a que concluyan los cómputos de la votación presidencial en cada uno de los 300 distritos.
9. Cualquier persona puede consultar el Programa de Resultados Electorales Preliminares a través de Internet.
10. Sólo las cifras que proporciona el IFE son oficiales.
11. Todos debemos respetar la decisión de la mayoría
12. Cualquier manifestación de victoria deberá esperar los plazos que marca la ley
13. El IFE continuará informando, a través del PREP, sobre los resultados preliminares de la votación casilla por casilla. Con la misma transparencia y profesionalismo con el que el IFE ha conducido la jornada electoral, el IFE contará cada uno de los votos.¹³²

En ambos mensajes encontramos que existe una congruencia con el Acuerdo del día 30 de junio en el que se aprueban diversas disposiciones relativas a la realización y difusión del ejercicio de Conteo Rápido, de manera particular con los numerales que señalan:

¹³² Ídem.

- b. Es científicamente fundada una estimación estadística de los porcentajes de la votación obtenida por partido o coalición, pero no es posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida;
- c. Aún no hay condiciones para realizar una estimación estadística, científicamente fundada, para determinar los porcentajes de la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida, pero podría haberlas en un lapso menor de dos horas;
- d. No es científicamente fundada una estimación estadística para determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida y no se prevé que en las próximas horas se reunirán las condiciones necesarias para establecerla.

Llama la atención que en ambos mensajes el Consejero Presidente señale que “la elección ha sido exitosa” y que “hemos cumplido como nunca con la democracia” porque a la distancia de los acontecimientos pareciera el resultado del examen al que mencionamos se sometieron los Consejeros, en una especie de informe adelantado de parte de quién tuvo la responsabilidad de organizar las elecciones por mandato. Sin embargo, esto no representa ningún problema de fondo. El asunto delicado lo encontramos en lo que ocurrió detrás de este discurso en el seno del Instituto y que confirmamos en diversas entrevistas con exfuncionarios del órgano electoral.

Por ejemplo, en los preparativos para enlazar la señal electrónica del mensaje porque, según nos dijeron, el sistema de producción de la Presidencia (CEPROPIE) se ofreció a colocar cámaras y micrófonos en el Instituto para ser ellos quienes colocaran la señal del mensaje del Dr. Luis Carlos Ugalde, situación que el área de comunicación social rechazó por considerarla una intromisión en los preparativos del proceso.

A esta información habrá que agregar la existencia de la llamada telefónica del Presidente Fox al Consejero Presidente del Instituto previó a sus mensajes, aunque no logramos saber el contenido de la información, si confirmamos que motivado por esta llamada, se reformuló el mensaje. Por ello, resalta el párrafo donde afirma que “serán los electores y sólo los electores, quienes elegirán al

triunfador de esta contienda” y que se hayan apegado a lo dispuesto por el Acuerdo del 30 de junio para dar a conocer los resultados de la elección.

De manera paralela encontramos dos frentes más comunicativos, las inconsistencias y el PREP. El primero se caracterizó por no dar a conocer en estos comunicados la existencia de un archivo de inconsistencias, lo cual ha sido reconocido por nuestros entrevistados como un error porque, aunque los partidos políticos sabía de la existencia del archivo, prácticamente desde el año 2000, la sociedad desconocía el Acuerdo que se reforzó en febrero de ese año y ello contribuyó, de manera decisiva al clima de enrarecimiento posterior. El segundo fue no dar a conocer los resultados del PREP tal y como se venían capturando, lo cual contradecía el llamado “tiempo real” de los resultados. Todo el tiempo en las pantallas de observaba al candidato Felipe Calderón como puntero y en ningún momento puntuó el candidato López Obrador o se dieron los cruces de altas y bajas entre ambos candidatos, lo cual ocasionó fuertes sospechas de la utilización de un algoritmo. ¿Qué fue lo que pasó en este momento?; Según lo que pudimos investigar fue que, efectivamente los datos eran presentados en la pantallas del PREP público sin cruces y que efectivamente estos cruces de altas y bajas entre ambos candidatos si se venían observando en las computadoras de los llamados “científicos”.

Ahora bien, el por qué no se presentó así la información al público y se reservó para el consumo interno, son preguntas que apuntan a un uso de la información de parte de la autoridad electoral. Cabe señalar que este tipo de información incluso, fue negada a la Coordinación Nacional de Comunicación Social, pues tampoco sus funcionarios podían acceder a esta información para darla a conocer a los medios de comunicación y a la sociedad misma. De igual modo ocurrió, según nos dijeron, con la información relativa al archivo de inconsistencias y para cuando la lectura política del escándalo y la credibilidad del Instituto estaba en juego se solicitó redoblar esfuerzos de comunicación para clamar los ánimos sociales, lo cual nos dijeron, fueron errores del Consejero Presidente que desoyó las recomendaciones para informar en situaciones de crisis.

Posteriormente, la crisis comunicativa se agudizó y “ya nunca pudimos alcanzar a López Obrador” según nos dijeron personal entrevistado. Así las cosas y con unos días más para el inicio del cómputo distrital. El IFE enfrentó la peor crisis de credibilidad desde su formación, pues nunca pudo contener las campañas de los partidos políticos, de los medios de comunicación y de la sociedad misma.

Ante la demanda del conteo “voto por voto” el Instituto se trazó una estrategia que reconocía los errores de comunicación, pero negaba acceder a la demanda del recuento de votos, prefiriendo montar un dispositivo para dar a conocer la evolución del cómputo distrital, que después fue cuestionado porque se consideró un cómputo paralelo al distrital. Adicionalmente se encaminaron esfuerzos para poner en su sitio Web la actas de cómputo hasta el nivel de sección y casilla y hacer más transparente la elección; sin embargo como señalamos anteriormente, el problema era de realidades creadas a partir de un sistema de creencias en donde, sobre la base de una cultura política débil, los llamados a la prudencia y de respeto al estado de derecho no lograban pernear en el ánimo de diversos sectores de la sociedad que se sentían agraviados.

No obstante los problemas que atrajo este manejo de la información, el miércoles siguiente, día previsto para el cómputo distrital, en las pantallas de la macrosala de prensa del Instituto se observaba, en casi todo momento, al candidato López Obrador a la cabeza de la elección y sólo faltando un mínimo porcentaje de las casillas, se revertía la tendencia, quedando Felipe Calderón como virtual ganador de la contienda.

Horacio Duarte, representante del PRD ante el IFE, señaló que en esta actitud se buscó beneficiar, en términos del manejo de la opinión pública, al candidato del PAN”, es decir en este cómputo se repetía la manipulación de datos pues tampoco se había dado los cruces de las altas y las bajas entre los candidatos, pese a los problemas que había generado el domingo pasado.

Por su parte, la Presidencia de la República había aceptado la petición del IFE para no dar declaraciones al respecto del proceso y sería el mismo Consejero Presidente el que poco después de finalizado el cómputo señalaría: “El candidato

que obtuvo el mayor porcentaje de la votación presidencial es Felipe Calderón, del PAN. La regla de oro de la democracia establece que gana el candidato que tenga más votos.” Con lo cual, más allá de que si se excedió o no en su declaración, que dicho sea de paso estuvo en el marco del Acuerdo del 30 de junio, reivindicaba el desempeño del organismo a lo largo del proceso y turnaba la calificación legal del proceso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estas elecciones fueron operadas por medio millón de ciudadanos, bajo la continua vigilancia de representantes de partidos y observadores nacionales e internacionales. Seis de cada 10 mexicanos votaron, y uno de cada 90 participó en la organización de la jornada electoral.

Sin embargo, las distintas construcciones de la realidad operaron en función de creencias arraigadas en la población. Conceptos como “fraude”, “rumor”, “elección de Estado”, “movilización”, “crisis política” entre otras, se hicieron presentes en el ánimo de un electorado, dividido en sus opiniones y en “su verdad” de los acontecimientos.

El PREP era desconocido pues no había contribuido a generar confianza en la elección por el manejo de su información estadística. Las calles del centro de la ciudad de México fueron tomadas por representantes de López obrador y se convocó a una resistencia civil y pacífica para presionar al TEPJF a fin de que resolviera anular la elección.

El tribunal retomó su papel como un actor fundamental en el escenario del 2006, aunque en términos de nuestra investigación había sentado precedentes importantes para los sistemas de comunicación política partidista, los reflectores recordaban la salida de Eloy Fuentes Cerda y su renovación como un antecedente que podía incidir en su resolución.

Independientemente de las campañas de información de los partidos y del propio Instituto Federal y de la resolución dando vencedor de las elecciones a Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN en términos del objetivo de nuestra investigación, la resolución del TEPJF destaca cuando señala:

esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.¹³³

Los magistrados del tribunal electoral dividieron en dos el tipo de expresiones presidenciales: aquellas que promovían sus programas de gobierno y las que oscilan entre la libertad de expresión y la intromisión en procesos electorales. En el primer caso, asumieron los magistrados que no están prohibidas por la ley, y son prácticas comunes en la mayoría de los países, situación que se contradice con la resolución de suspender los spot que por mayoría aprobó la SCJN. En el segundo rubro, señalaron que la intromisión en los procesos electorales puede tener efectos de carácter proselitista; aunque no se identifiquen partidos ni candidatos, se pueden traducir "en el rechazo, o por lo menos animadversión, respecto a otras opciones políticas en esa forma un tanto encubierta, pero que deja visibles algunos elementos para que con un grado de cultura cívica pueda descifrarse o interpretarse el mensaje que se quiere transmitir".

Además de señalar que "las críticas y descalificaciones hacia otros participantes del proceso pueden incidir en la imagen de éstos ante quienes capten su sentido, pues los adjetivos de mesiánico o populista se pueden entender dirigidos a los candidatos que orientaron sus programas a modelos diferentes alejados del impulsado por el gobierno actual".

¹³³ El informe completo se puede obtener en la sección de sentencias de la página electrónica del Tribunal: <http://www.trife.gob.mx>

Sobre este punto, los ex funcionarios de la Presidencia entrevistados para esta investigación nos manifestaron su desacuerdo porque, en términos judiciales, nos dicen: “no se puede decir que una mujer esta semi o medio embarazada, está embarazada o no lo está”.

Circunstancia ante la cual ratificamos que nos encontramos ante un uso de la comunicación social que impacta de manera directa en un escenario de cultura política débil y que del grado de arraigo que se tenga de ésta, dependerá su implementación como un instrumento de imposición de realidades cotidianas.

2. Hacía una nueva reforma de comunicación social.

Transcurridos más de cincuenta años en materia de comunicación social bajo un solo modelo comunicativo que privilegia la promoción personal y la propaganda. Nuestro país, de cara a los sucesos de utilización de la comunicación social en los sucesos coyunturales del 2006 con la pugna de dos grupos antagónicos que la utilizaron en su beneficio, se dispuso a darle un giro importante con una reforma que limitara las imágenes de los actores en la publicidad gubernamental y la diferenciara de los procesos electorales.

La situación de la comunicación social tenía que replantearse en términos no solo del artículo sexto constitucional, sino también de las leyes como la de Desarrollo Social; sin embargo el esquema probado obligó a un reordenamiento en sus funciones para el nuevo Gobierno de Felipe Calderón y mediante el Acuerdo del 4 de diciembre del 2006, se crea la nueva Oficina de la Presidencia que entre sus funciones establece que “el jefe de la oficina” conducirá las tareas propias de imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República (art. 2 fracc. VII); que conducirá y evaluará las tareas de Comunicación Social de la Presidencia y de las dependencias federales (fracc. XIII), además establece que las Unidades de comunicación Social e Imagen y Opinión Pública estarán bajo su mando (Art. 3, fracc. III y IV).

Llama la atención la reorganización porque en los hechos era la misma estrategia que Martha Sahagún había diseñado, pero con la diferencia que el control de la información de las secretarías recaería en su persona y no en el Vocero de la dependencia y que las conferencias matutinas ya no estarían sometidas a un desgaste informativo innecesario y no continuaría de forma intermitente.

No obstante, los gastos en comunicación de la Presidencia de la República, tan solo el primer año de gobierno de Felipe Calderón no tuvieron una disminución pues se erogaron en el primer año 3 mil 700 millones de pesos contra los mil 934 millones de pesos del mismo periodo de Vicente Fox.

La centralización de la información se agudizó al grado que los responsables de la comunicación social de cada dependencia federal tenía que acudir a reuniones los días lunes y jueves para analizar la situación de la prensa que cubre su sector y solicitar autorización a la nueva Oficina de la Presidencia para emitir cualquier comunicado, declaración o información pues se argumentaba, no se podía caer en contradicciones como en el sexenio anterior y se tenía que “cuidar y recuperar la imagen institucional del Presidente de la República y posicionarlo en la opinión pública.”¹³⁴

En anteriores apartados señalamos que todo comunica y esta forma centrífuga para hacer que la comunicación gubernamental funcione conllevó si bien a un trabajo de contingencia en medio de una crisis política derivada de la elección del 2 de julio, a replantear la comunicación misma y su diferenciación de los procesos electorales.

En este sentido encontramos, un año después de la toma de posesión de Felipe Calderón una continuidad en los eventos protocolarios comunicativos como por ejemplo, la festividad del Primer Informe de Gobierno, un día después en Palacio Nacional y previó a este hecho, la entrada en vigor el 14 de noviembre del 2007 de la reforma constitucional que prohíbe toda la propaganda personalizada de cualquier servidor público. Esta prohibición (art. 134) señala que: “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales , los

¹³⁴ *La Jornada*, 22 de enero de 2007, p16.

poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que implique promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Esta nueva reforma inscrita en el contexto de la mecánica del cambio político, abre la posibilidad para una mejor interpretación de los criterios de participación gubernamental en los procesos electorales, de una disminución en los costos de la difusión y da al IFE nuevas bases con las cuales regular la participación de terceros involucrados. Aunque queden hilos sueltos derivados de una falta de previsión del cambio tecnológico, que se abre como una ventana insuperable para la intermediación y que los gastos sean transferidos a los concesionarios de radio y televisión al montar todas las campañas de difusión en su programación y producción.

CONCLUSIONES

La investigación sobre el uso político de la comunicación social en México en el escenario del 2006 muestra una tendencia de gestión del sistema de comunicación gubernamental orientado a fortalecer posiciones políticas de los grupos dominantes.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas cuando encontramos una buena parte del origen de la comunicación social enraizado en modelos comunicativos norteamericanos y cuando se le ajusta para hacerlo operar en la realidad mexicana. En esta época se trazan las líneas generales de su funcionamiento orientado a informar a la población acerca de temas de interés general que hasta la fecha prevalecen. Desde entonces, se diseñó un sistema de comunicación social con el ánimo de convencer a la población, mediante distintos medios y recursos, sobre los logros de la revolución mexicana y bajo ésta tendencia se siguió operando posteriormente a este sexenio.

Con-vencer de una realidad era el objetivo de la comunicación social diseñado desde un inicio más que informar acerca de la gestión gubernamental y buscar consensos en un mundo cada vez más dependiente de los sistemas de comunicación masivos.

La multiplicación de los sistemas de comunicación políticos y el desarrollo de las empresas de comunicación masivas privadas propiciaron distintas percepciones de la realidad en el escenario posrevolucionario de nuestro país, lo que provocó de manera errónea, un control de la información por parte de la esfera gubernamental pues debido a la endeble cultura política no se logró comprender en su momento la importancia de la libertad de información para la democracia.

La cultura política de la sociedad, por lo tanto, tiene un papel destacado en la conformación de los sistemas de comunicación gubernamental, de su fortaleza dependerá que su funcionamiento no se distorsione en objetivos identificados con

grupos de interés ideológico y necesariamente centralizará los recursos públicos informativos en esferas de interés común y en esferas de rendición de cuentas, independientemente del modelo de comunicación empleado.

Con una cultura política, por lo tanto, se pueden diferenciar aspectos como la información pública gubernamental, los actos de promoción y propaganda, así como también diferenciar la manipulación de la opinión pública y comprender la toma de decisiones políticas.

En la conformación de los sistemas de comunicación social gubernamental estos aspectos no diferenciados fueron mezclándose de manera reiterada hasta llegar a tornarse cotidianos en las áreas gubernamentales destinadas para su funcionamiento, como son las oficinas de comunicación social, mismas que agregaron el marketing como una forma novedosa para “vender” la apuesta gubernamental.

Ante este panorama, los sistemas de comunicación social gubernamental fueron gestándose con información oficial relevante lo cual justificó, junto con el crecimiento de su demanda su razón de ser, pero manteniendo una estrategia de publicidad que maximizaba lo que consideraba a su juicio un logro; minimizando las críticas o el disenso, rechazando, a veces con violencia, lo que consideraba (subjetivamente) un ataque a su gestión, pues el objetivo político era claro: *convencer de los logros de la revolución*, pero con la convicción de dos nuevas premisas, el discurso y la imagen como formas modernas de poder que se sobreponen reiteradamente a la acción social.

Así las oficinas de comunicación social gubernamental dedicaron buena parte de su tiempo a tres cosas: 1) la generación de información oficial, aunque fuera débil su apego a la realidad y, 2) al control informativo bajo auspicios legales poco claros en un inicio, mismos que han ido evolucionado de manera positiva; pero sobretodo con recursos de análisis de información limitados. Por ejemplo, a la fecha se continúa con una clasificación de notas periodísticas bajo el objetivo político en tres rubros: positiva, negativa o neutral y 3) a la promoción de imagen y discursiva de los actores políticos.

El primer punto es importante por si mismo porque en él encontramos la razón que justifica el funcionamiento de las oficinas de comunicación social que va más allá del simple problema del circuito de la comunicación, pues en el breve recorrido histórico de nuestra investigación, revisamos que el sustento legal con el que se apoyan ha tenido transiciones que implican su transformación operativa y los alcances que desarrollan.

El segundo punto lo encontramos de manera más clara cuando comprendemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, promulgada por la ONU, señalaba nuevos retos para información y la transparencia gubernamental y que no fue sino hasta la reforma de diciembre de 1977 al artículo 6 Constitucional cuando se sientan las bases para dar cumplimiento a este compromiso internacional con el añadido *del derecho a la información garantizado por el Estado y la no persecución por la manifestación de las ideas* que contiene.

Sin embargo, nos encontramos en diversas investigaciones relativas a la libertad de prensa en nuestro país con escasa identificación en la aplicación de esta disposición y en todas encontramos un uso político de la comunicación.

En 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define que el derecho a la información es básico para que la gente esté más enterada y se pronuncia en contra de la cultura del engaño. En 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda al Estado Mexicano emprender la reglamentación de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos para que tenga vigencia efectiva, con lo cual quedó de manifiesto una aplicación segmentada de la información, el control de los sistemas de comunicación y la intervención gubernamental en formación de la opinión pública que le fuera favorable.

No obstante en esta transición reglamentaria, encontramos elementos importantes que buscaron regular la gestión de las oficinas de prensa gubernamentales tales como los lineamientos de 1992 que pretendían ejercer un mayor control y fiscalización de los recursos destinados a rubros de publicidad y propaganda relacionados con la Comunicación Social y que reconocían de manera tácita que

los recursos públicos no estaban siendo aplicados para el mayor conocimiento de la población acerca de su interés común, sino siendo manejados para el control informativo, para especular con la información, para corromper y para utilizar la comunicación en beneficio de sus intereses particulares.

El tercer punto está ligado con formas modernas de ejercicio del poder político, al pasar de formas coercitivas violentas a formas más sutiles y convincentes que brindan los sistemas de comunicación modernos, pero que también es necesario aprender a diferenciarlos desde un terreno de mayor cultura política a fin de identificar los distintos fines que se persiguen pues resultan mucho más complejos y variados.

La imagen, el discurso y las presentaciones públicas son elementos clave que en conjunto con modernas técnicas como el marketing y la oportunidad de los medios masivos de comunicación conllevan a escenarios comunicativos de primer orden que pueden ofrecer la oportunidad de generar un mejor entendimiento de los asuntos públicos; sin embargo al aplicarse en un contexto de cultura política limitada o en plena formación como lo muestran los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Ciudadana aplicadas durante la gestión de Vicente Fox, se corre el riesgo de caer en escenarios de mal formación, deformación o alteración de la misma, por ello es importante reconocer el contexto en el cual se desarrolla la información y no observar únicamente el problema de la decodificación del mensaje, sino sus fines y consecuencias.

Así, en la cotidianidad gubernamental encontramos a los sistemas de comunicación como instrumentos de publicidad y propaganda orientados a difundir los actos, los discursos y la imagen de los actores políticos pues se piensa que con el apoyo mediático la población reconocerá su talento, sin mediar las críticas fundadas que cuestionan el por qué de los actos públicos de propaganda, de los discursos y declaraciones sin sentido o coyunturales o que simplemente reclaman las escasas acciones de fondo a los problemas de la realidad no oficial que además, los medios de comunicación masivos no reflejan.

Por ello, las oficinas de comunicación y más que ellas, los sistemas de comunicación gubernamental buscan, de manera frecuente, la construcción de la opinión pública, pero en poco o nada contribuyen en la construcción de una cultura política mediante una ciudadanía más y mejor informada. Por el contrario, la operación política de los sistemas de comunicación, bajo una endeble cultura política, desemboca en problemas como falta de credibilidad en las instituciones, en desinterés y una participación social artificial, misma que observamos en los actos masivos en las plazas públicas, en donde, por ejemplo, se hace entrega simbólica de tenencias, placas, escrituras, pensiones, etc.

El surgimiento de la comunicación social gubernamental en México ha tenido su propia transición en la diferenciación de los procesos electivos, pues se le ha considerado como un instrumento necesario en la modernidad para dar a conocer a los ciudadanos los quehaceres públicos así como información relevante pero también con ella, se busca un impacto en el sistema de preferencias electivas.

El problema entonces reside en que no ha logrado diferenciarse plenamente de esquemas de propaganda que están directamente ligados a aspectos de corte ideológico y que no siempre corresponden a las necesidades de información de la población.

Por lo cual en diferentes momentos en la historia contemporánea de nuestro país, diversos gobernantes han pensado en ejercer el poder y ganar la confianza del ciudadano mediante instrumentos de comunicación como los discursos, los informes, conferencias, encuestas, estatus o la imagen, tratando de manipular la opinión pública a fin de obtener el fin político deseado, sin importar con ello que se use la comunicación social y las repercusiones que esto tenga en todos los demás subsistemas sociales.

Si bien las constantes reformas del Estado han logrado diferenciar los procesos gubernamentales de los procesos electorales, pareciera que algunas de las asignaturas para consolidar esta diferenciación por parte del Poder Ejecutivo están aún pendientes, en una transición que no ha acabado de establecer bases claras en cuanto al sistema de comunicación gubernamental que más se adapte al escenario político de nuestro país.

Por este motivo y bajo ésta tendencia es que encontramos tres grandes momentos en esta transición de los sistemas de comunicación en nuestro país. El primero está identificado con transición ocurrida de 1948 a 1977 cuando se crean los sistemas de comunicación y se sientan sus bases legales; el segundo, lo encontramos en la década de los noventas con las reformas impulsadas con Carlos Salinas al área de comunicación social y con la forma de utilizarla para la construcción de la realidad del primer mundo y con Ernesto Zedillo por la libertad para realizar sátiras al Presidente considerado hasta ese entonces, como un icono intocable por la prensa. El tercero, lo encontramos en la administración de Vicente Fox en el cambio de gobierno del año 2000, pues la expectativa democrática representaba que existían más opciones de realidad y de futuros posibles que se reflejaban en los medios de comunicación y en la apertura de la información y la Transparencia Gubernamental.

Sin embargo, la tendencia de gestión de los sistemas de comunicación social en México es muy marcada y obligaba a continuar con el sistema de comunicación gubernamental trazado medio siglo antes, pero ahora con la oportunidad de los medios y de la televisión principalmente, se encontraba en condiciones deseables para un funcionamiento más político.

El cambio de gobierno representó todo un suceso en nuestro país y fuera de él. Así como en las épocas posrevolucionarias la difusión de los logros era una necesidad, para el gobierno de Vicente Fox, también, difundir los logros del cambio democrático, se constituyó como una necesidad que correspondiera con las expectativas de la sociedad.

El modelo de comunicación basado en una realidad norteamericana se adaptó de manera abierta en la comunicación social gubernamental en México, pero con dimensiones acotadas entre las que encontramos las dimensiones informativas limitadas; recursos económicos públicos limitados, desacoplamiento de agendas intergubernamentales, pero principalmente, encontramos una continuidad a la construcción de una realidad oficial, que fue duramente criticada porque no comprendió que existían más opciones o porque, simplemente, no quiso atenderlo

por la adopción a una comunicación identificada con finalidades políticas que privilegiaron el juego de imagen y no la apertura informativa, pese a la puesta en marcha, en su gestión, del sistema de transparencia y rendición de cuentas.

El sistema de comunicación gubernamental de Vicente Fox se transformo mediante la creación de dos oficinas pilares para su funcionamiento: la Coordinación Nacional de Comunicación Social y la Coordinación Nacional de Imagen y Opinión Pública. La primera, centralizó los recursos económicos e informativos de las dependencias federales y tenía como funciones, entre otras, *difundir los actos en los que participara el Presidente de la República*; para ello, lo importante era que los medios de comunicación, reprodujeran sus informaciones y empatar la gestión informativa presidencial con los procesos electorales sin importar las consecuencias de sus actos en la formación de la cultura ciudadana. La segunda, encaminaba sus esfuerzos en las mediciones de la opinión pública para determinar si al Presidente y a su gobierno les convenía hacer un pronunciamiento público acerca de algún acto o suceso o actor político, fuera o no una coyuntura creada por la misma dependencia a fin de colocar un tema en la agenda pública. Además, el uso de la imagen en la Presidencia de Fox tuvo un desarrollo importante porque se aplicó a los programas sociales y las frases o slogan que serían, utilizados en los procesos electorales.

El sistema de comunicación con Vicente Fox funcionó bajo las expectativas políticas trazadas y en medio de un escenario de transición de los medios de comunicación masiva que estaban teniendo su propio cambio en las formas de manutención, principalmente. Lo cual constituyó otro giro importante en este sexenio porque limitaba las opciones de gasto de recursos públicos en publicidad y propaganda ocupadas en la promoción de la imagen de los funcionarios.

La centralización de los recursos económicos destinados a publicidad y propaganda así como los recursos informativos en una dependencia como Coordinación Nacional de Comunicación Social de la Presidencia de la República lograron el cometido de ordenarlos, sin embargo, volvió a centralizar la figura Presidencial en el juego político con todos los demás actores involucrados en la vida pública.

Así tanto partidos, como sindicatos, como gobiernos estatales (particularmente el del Distrito Federal), como los propios medios de comunicación e incluso particulares, ante cada problema o situación acontecida, recurrían mediáticamente a la Presidencia para obtener respuesta a sus peticiones o solicitudes que definiera o guiara sobre algún asunto entre particulares. En este contexto, encontramos la frase “y yo porqué” hecha por Fox, al requerirse su intervención el caso del canal 40.

La figura del vocero, las encuestas, las conferencias, la información oportuna, el manejo de crisis informativa, eran parte de la estrategia de comunicación del gobierno del cambio, pues eran piezas claves en el modelo adaptado; sin embargo la necesidad de con-vencer mediante estos instrumentos encaminó los esfuerzos de la comunicación gubernamental en un manejo de la opinión pública que favoreciera las expectativas políticas del grupo en el poder acoplándolas a los procesos electorales, dando a entender que no existía concordancia entre los logros del cambio democrático y los resultados electorales junto con la percepción del trabajo gubernamental de actores como Andrés Manuel López Obrador.

Así, la lucha por el poder político se comprendió en la necesidad de ganar la agenda pública con los temas propuestos por la esfera gubernamental federal a fin de dar a conocer los logros del cambio democrático y ganar primero la opinión pública para luego acoplarse con el sistema electoral.

Para ello, se emprendieron diversas estrategias como son: 1) el sistema de encuestas de la Presidencia se usó para medir los temas de interés de la sociedad pero principalmente para apuntalar a los distintos personajes con representación en la vida pública y/o medir el despliegue de los adversarios políticos y tomar acciones en consecuencia; 2) las cadenas televisivas manejadas mediante el sistema de comunicación de CEPROPIE, se usaron principalmente para informar a la sociedad de los desacuerdos presidenciales con la Cámara de Diputados; 3) la información no siempre correspondía con la realidad y/o contenía una fuerte interpretación de propaganda principalmente con el recurso del spot en el cual se reconcentraban los recursos en la Presidencia de la República, lo cual contrasta

con el cuadro 6; 4) se usó la comunicación gubernamental para personalizar y posicionar la imagen pública de actores como Martha Sahagún, Rubén Aguilar y el propio Fox así como para propiciar un despliegue de recursos comunicativos para maximizar casos como el llamado Pemexgate y criticar la gestión de los opositores y de los medios de comunicación escritos, como se muestra en las mediciones de percepciones de la propia Presidencia.

La comunicación social gubernamental en el sexenio de Fox mantuvo la constante de los gobiernos anteriores de mantener bajo control la información pública, pero con la variante de darla a conocer si el escenario político electoral lo permitía, no aceptaba errores de interpretación de la realidad ni asumía los compromisos suscritos en la campaña electoral. Así, los 15 minutos para resolver los problemas de México, se convertía junto con el “hoy” en frases publicitarias proclamadas en campaña y no como algo susceptible de realizar ante la esperanza y el reclamo de muchos votantes que, bajo los supuestos de la cultura política, no lograron identificar la complejidad de los procesos públicos.

En este sentido, la pregunta de qué tanto quedó afectada la formación de la cultura política ante la falta de sensibilidad para corresponder a las expectativas sociales propiciadas por las promesas de los propios actores, la encontramos en las distintas mediciones en la Encuesta Nacional de Valores y Cultura Política que realizó la secretaría de Gobernación durante este sexenio y en las mediciones que emprendieron algunos medios de comunicación que reflejaron en más del 50% que el rumbo que llevaba el país no era el adecuado.

Sin embargo, como revisamos en el capítulo primero, también es en estos momentos de crisis cuando se fortalece la cultura política en una especie de *ensayo-error* pero lleva tiempo su medición; además en el periodo trazado, se inscribía en el terreno de la política como un espectáculo, por lo cual muchas veces se consideraba como algo “normal” este tipo de acercamientos comunicativos o fraseos de parte de los gobernantes, que siempre tenían la oportunidad de modificar su postura.

Así la normalidad del funcionamiento de la comunicación gubernamental, basada en el bien común informativo para la población, empataba con la construcción de la opinión pública al incorporarla al escenario político y es, justamente ahí, donde encontramos sus finalidades políticas.

Por ello, esta investigación más que centrarse en el problema de la decodificación o los medios para hacer llegar distintos mensajes de interés común a la población, encaminó los esfuerzos para conocer sus finalidades políticas, mismas que están superpuestas a las funciones normadas de las áreas de comunicación social.

Motivo por el cual en la administración de Vicente Fox, el caso del vocero, Rubén Aguilar, mostró en la normalidad comunicativa, para algunos, dos aspectos; el primero encuadraba dentro de las necesidades comunicativas de la Presidencia, mismas que estaban normadas y supervisadas institucionalmente y el segundo eran las actividades subsecuentes, que estaban superpuestas y que encontramos en la investigación de campo y en el contexto de su participación en el escenario político del 2006.

En esta misma línea de análisis encontramos el caso de diversos materiales de comunicación como son los spot en 89 campañas de gobierno, el cómic con un tiraje inicial de 3 millones de ejemplares y las presentaciones públicas no cuantificables en donde la imagen, las frases, y los colores, reflejaban también esos dos aspectos de convencimiento, pues como revisamos a lo largo de la investigación, *todo comunica y significa algo*.

Esta misma circunstancia la encontramos en el caso de las encuestas que mantenían una dualidad en funciones pero que adicionalmente reflejaban la medición constante para la toma de decisiones y le permitían un desenvolvimiento más cauteloso a la gestión Presidencial, principalmente tras los momentos de crisis informativa. Adicionalmente este punto, llama la atención porque durante todo el proceso electoral, esta área formal de la Coordinación Nacional de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República, mantuvo una constante medición de los candidatos a la Presidencia de México y porque trato de clasificar como reservado por motivos de seguridad nacional, las encuestas mismas.

Es en este escenario construido cuando arribamos a la coyuntura del 2006 y cuando la operatividad política de la comunicación social se acopla de manera abierta con las finalidades políticas para las que fue diseñada. Lo interesante del caso analizado fue que no sólo nos encontramos a lo largo de toda la investigación con la implementación de una sola estrategia de comunicación gubernamental, sino por lo menos, con otra más, la diseñada por López Obrador, la cual era siempre un punto de referencia en las entrevistas realizadas.

El candidato de la *Alianza por el Bien de Todos*, era el oponente que mejor había manejado la opinión pública y también usado la comunicación social de su gobierno para su objetivo político; con ello se presentaba en el escenario electoral del 2006 para hacer frente con su percepción de realidad a la generada por el gobierno de Vicente Fox.

Desde luego una campaña no trata de la lucha por agendas de comunicación, pues contienen mayores signos de complejidad e intereses encontrados que requieren un análisis más detallado, pero en términos de nuestra investigación es la escasa diferenciación de los procesos de comunicación gubernamentales con los comicios lo que llama la atención porque a) reflejó problemas de inequidad en la contienda, b) generó confusiones con la libertad de expresión y, c) mostró los limitados recursos legales para acotar la participación de terceros actores en el escenario y d) reflejó aspectos en la cultura política que se venían superando como la creencia en fraudes, en acciones concertadas, en baja credibilidad en las instituciones y en la creencia que los sistemas de comunicación funcionan bajo reglas no políticas o con imparcialidad.

Desde luego, los sistemas de comunicación gubernamental siempre son parciales ya que se agrupan como parte de la esfera de un grupo dominante; sin embargo esto contrasta con las dimensiones de modelo acopladas al caso mexicano en donde destacan la falta de personal de carrera en ellas y la percepción de que esas áreas son para el consumo político personal de los dirigentes de las organizaciones.

Por ello en la revisión de la coyuntura del 2006, el caso de la comunicación del Instituto Federal Electoral llamó la atención porque en su actuación encontramos decisiones colegiadas y diferenciadas en lo referente a este ámbito que no logran integrar una estrategia integral de comunicación y propician falta de responsabilidades o por lo menos ambigüedad.

En este caso encontramos también una dualidad de funciones formales y políticas, pero también de omisiones y criterios de comunicación; por ejemplo, encontramos por un lado, la generación de spot y materiales de difusión electorales con distintos objetivos como son el fomento a valores cívicos, la organización electoral, la capacitación, la actualización, etc y por otro lado, encontramos al área formal de comunicación social que asume sólo la función de divulgadora de los materiales pero la responsabilidad en el impacto mediático.

Por esta razón, encontramos diversas omisiones legales y errores en lo relativo al monitoreo y acotamiento de terceros participantes en el espacio de los medios de comunicación, pues la normatividad impuesta por diversos Acuerdos del Consejo, limitaba la capacidad de respuesta del área y permitía con ello, la dualidad de funciones y un trabajo mucho más defensivo y discrecional.

El proceso electoral encontró acoplamientos con las estructuras comunicativas de diversos actores como la Presidencia de la Republica que se vio involucrada de manera intencional y ante lo cual, la capacidad de respuesta del IFE fue inconsistente, pues no logró identificar sus fines políticos propuestos en un espacio de modernidad por considerar en primer lugar que eran parte de la cotidianidad discursiva y de trabajo gubernamental en una democracia y, en segundo lugar porque consideró unilateralmente que con las funciones previstas en su normatividad, no podía emitir un fallo para acotar las campañas negativas que estaban dañando la cultura política. De ahí justamente la inconsistencia, porque como revisamos en sus funciones y atribuciones, sí se disponía de capacidad legal para acotarla las campañas negativas y de los particulares e incluso, fue llamado a ejercerla mediante diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial. Aunque cabe señalar que el mismo tribunal, tampoco

ejerció sanción alguna por este uso de la comunicación, sino que únicamente se limitó a ratificar la sanción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que acotaron las campañas de promoción de la Presidencia por considerar que ponían en riesgo la elección y la equidad en la contienda.

Finalmente ante este panorama es necesario, reflexionar que si bien durante el sexenio de Vicente Fox se continuó y perfeccionó la tendencia de comunicación gubernamental basada en prototipos norteamericanos, los procesos de diferenciación gubernamentales de los electorales, presentan asignaturas pendientes como son los sistemas de comunicación, debido a las circunstancias de modernización de los medios de comunicación y su creciente influencia en la sociedad.

La moderna propuesta de reformas aprobada en 2007 que prohíbe la participación de los actores, tanto en imagen como en frases, o con su nombre en publicidad gubernamental de los programas sociales, está inscrita entre las propuestas que nuestra investigación adopta porque reconoce que se estaba utilizando la comunicación social con fines políticos.

La reforma busca diferenciar de manera más precisa la gestión gubernamental de los procesos electorales y disminuir, los gastos en promoción personal que se justificaban en campañas de información y que al ser confundida por propaganda, dañan la cultura política no permitiendo la libre capacidad de decisión del ciudadano.

Con la reforma se intenta recuperar al ciudadano en sus derechos de participante y no solo como mero espectador de la política; ello abre un campo de acción importante para el cambio de paradigma de las áreas de comunicación y para reflexionar en los actos públicos de los gobernantes, en sus interpretaciones y en sus intenciones.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND GABRIEL, *Una disciplina segmentada*, México, ed FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

The Civic Culture Revisited. Boston, 1980.

ANTHONY SMITH. *La política de la información: Problemas de política en los medios de información modernos*. México Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984

ARREDONDO RAMÍREZ Pablo. *Comunicación social. Poder y democracia en México*. México, Universidad de Guadalajara, 1984.

BACA OLAMENDI, Laura. *Léxico de la política*, México, FLACSO, 2000.

BAENA PAZ, Guillermina. *Credibilidad política y marketing mix*, México. Ed. McGraw-Hill, 1998 , 172 p.

BARRY BOZEMAN, coord. *La Gestión pública: su situación actual*. México Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

BAUMAN Zygmunt, *La posmodernidad y sus descontentos*. Madrid, Ed Akal, 2001.

BERROCAL, Salomé, (coord) *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, España, Ed. Ariel, 2003.

BOKSER LIWERANT, Judith. *Democracia y formación ciudadana*. México, Ed. IEDF, 2002, 201p

BOBBIO NORBERTO. *El futuro de la democracia*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ed, 2005.

BLAXTER, Loraine. *Cómo se hace una investigación*, España, Ed. Gedisa, 2000, 351p.

BURDEAU G. *Tratado de Ciencia Política*, UNAM, México, Tomo III, vol I, 1986.

BOURDIEU PIERRE. *Sociología y cultura*. México, Ed, Grijalbo, CONACULTA. Serie Los Noventas, 1990

ECHEVERRÍA BOLIVAR. *Definición de la cultura*. México, Ed. UNAM-Itaca, 2001

CANEL, MARIA JOSÉ. *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid ed. Tecnos, 1999.

CASTAÑEDA SABIDO Fernando, "Política, democracia y opinión pública", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. UNAM, abril 2006.

CARREÑO CARLON José, *Nuevo régimen*, semanario Etcétera, enero, 2001

CORLAY PÉREZ ISAURA. "ser y deber ser de las oficinas de comunicación social". En *Revista Mexicana de Comunicación*. México, N° 19, marzo - abril de 1996.

DE LA CUEVA MARIO, *La Constitución de 5 de febrero de 1857 en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, Ed UNAM, 1957, tomo II

DURAND PONTE, VÍCTOR MANUEL. *Construcción de escalas para la medición de la cultura política de masas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima. *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos editor, 1995

FOUCAULT, Michel, *Historia de la sexualidad*, México, Ed Siglo XXI, 1982

FOX ELIZABETH (comp) *Medios de comunicación y política en América Latina: la lucha por la democracia*. México Ed. Gustavo Gili, 1989

GARCÍA CANCLINI NÉSTOR. *Consumidores y ciudadanos*, México, Ed. Grijalbo, 1995, 198p.

Cultura y comunicación en la ciudad de México, Ed. UAM, Unidad Iztapalapa-Grijalbo, 1998.

GIDEON LICHFIELD, "La declarocracia en la prensa". *Letras Libres*. Julio de 2000

GILBERT M. JOSEPH. *Aspectos cotidianos de la formación del Estado: la revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México, Ed Era, 2002.

GONZÁLEZ SEARA, LUIS. *El poder y la palabra: idea del estado y vida política en la cultura europea*. Madrid Ed Tecnos, 1995.

GUAJARDO, Horacio. *Teoría de la comunicación social*. México, Ed. Gernica, 1994.

GUERRERO SALVADOR. "Mercadotecnia y comunicación política". *Revista mexicana de comunicación*. N° 92

HABERMAS Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, I y II, Ed Taurus, 1989

La posmodernidad, España, Ed Cairo, 1995

HALL Stuart, ¿Quién necesita la identidad? *En los márgenes de la educación: México a finales de milenio*, Buenfil, Rosa Nidia (coord.) Ed. Plaza y Valdés, 2000.

HEADY, FERREL. *Administración pública: una perspectiva comparada*. México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica, 2000.

HESS, Stephen. *The government-press connection: Press officers and their offices*, Washington, Ed. Brookings Institution, 1984, 160 p

HOMS QUIROGA, RICARDO. *La crisis comunicacional de una sociedad en transición*, México, Ed. Ariel, 1995.

HOPENHAYN Martín, *Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información : una perspectiva latinoamericana*, Chile, Ed. CEPAL, 2002

Orden Mediático y Orden Cultural: Una ecuación en busca de Resolución. Pensar Iberoamérica, España, OEI, N° 5 enero- abril, 2004.

KEANE, J., *La vida pública y el capitalismo tardío*; México, Ed. Alianza, 1992.

KRIPPENDORFF, KLAUS. *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica*. México Ed. Paidós, 1990, 279p.

LÓPEZ AYLLÓN SERGIO. *El derecho a la información*. México, Ed. Porrúa, 1984

MEYER, Lorenzo. *El Estado en busca del ciudadano*. México, Ed. Océano, 2005, 200p.

MORAGAS, Miguel De. *Sociología de la Comunicación de Masas*, Ed. Gustavo Gili. España 1985.

MONSIVÁIS Carlos. "Del presidencialismo y otros desahucios". *El universal*. México. 12 de enero de 2003

MORÁN, María Luz, *La construcción del discurso sobre la participación en la cultura política española*, Colmex, 1997.

LUHMANN Niklas. *Observaciones de la modernidad*. España, Ed. Paidós Studio, 1997

La realidad de los medios de masas, Ed. Anthropos/UIA, 2000.

Teoría de la sociedad. México, Ed. Universidad Iberoamericana, 1993.

MAAREK, PHILIPPE J. *Marketing político y comunicación: claves para una buena información política*, México: Paidós, 1997

MENDOZA BERRUETO Eliseo. *El presidencialismo mexicano: génesis de un sistema imperfecto*. México, Ed. Colegio de la Frontera Norte, Fondo de Cultura Económica, 1996

MERINO Mauricio, *La ciencia política en México*. Biblioteca mexicana, Ed. CONACULTA FCE, 1999.

MOLINA Y VEDIA, Silvia. *La comunicación política desde el horizonte de la identidad y la tolerancia*. México, Ed UNAM, 2002

MONZÓN CÁNDIDO. *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid, Ed Tecnos, 1996

MOSCOVICI, S. *La era de las multitudes*. FCE, México, 1993.

MORÁN, M Luz : “La construcción del discurso sobre la participación en la cultura política española”, Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXXVII, Enero Marzo 1997

MOUCHON Jean. *Política y medios*, México, Ed Gedisa, Colecc. El Mamífero parlante 1999.

MURILLO TORRES, Eduardo. *La política de comunicación social del gobierno de Lázaro Cárdenas*. México. Tesis. Escuela de Periodismo Carlos Septien García. 1996

PRICE, Vincent. *Opinión Pública*. España, Ed. Paidós, 1994

RAMOS PEREZ, Jorge, Calderón supera el gasto de Fox en propaganda. El Universal el 23 de mayo de 2007

RAWLS John, *Teoría de la justicia*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979.

RODRÍGUEZ MURGUÍA, Jacinto. *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, Ed. Debate, 2007. 492p.

SALINAS DE GORTARI Carlos. *México. USA*. Ed. Plaza Janés, 2000

SARTORI Giovanni, *Teoría de la Democracia*. España, Ed. Alianza Universidad, Tomo I, 1988

SCHERER Julio. *El poder, historias de familia*. México, ed. Grijalbo, 1970

SCHIFER, CLAUDIO A. *La difusión política en los medios de comunicación*, Buenos Aires. Ed. Ábaco, 2003.

SCHUMPETER J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, tomo 2, 1996.

SCHRÖDER, Meter. *Estrategias Políticas*, México, Ed. Fundación Friedrich Naumann/OEA, 2004, 320p.

SUÁREZ-IÑIGUEZ Enrique (coord) *Enfoques sobre la democracia*. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa- UNAM, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública de la*. México, Ed, SCJN, 2 ed. 2006

El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001); México, Ed Porrúa, 2002.

SOLÍS LEREE Beatriz, "el derecho a la información 20 años después: crónica de un debate" en Villanueva Ernesto. *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacía la democracia en México*. Ed. Media comunicación, 1995

STEVENSON, NICK. *Culturas mediáticas: teoría social y comunicación masiva*. Buenos Aires, Amorrortu, 1998

TREJO DELARBRE. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México, Ed. Cal y arena, 2004

URAIZ Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO JAIME. *De las relaciones públicas a la comunicación social integral: una nueva estrategia comunicativa para las empresas e instituciones*. Madrid, 1997. 390p.

VILLANUEVA Ernesto. *Derecho Comparado de la información*. México, Ed. Universidad Iberoamericana, 1998

VILLANUEVA Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades e expresión e información en México*. UNAM, IIJ, 1998

VILLORO, Luis. *Crear, saber, conocer*. México, Ed, Siglo XXI, 17ed., 2006.

WOLDENBERG, José. *La construcción de la democracia*. México, Ed. Plaza y Janés, 2002, 380p.

Publicaciones y direcciones electrónicas consultadas:

Diario Oficial de la Federación. 17 agosto de 1936

Diario Oficial de la Federación 1992

Diario Oficial, 4 enero de 2001

Diario Oficial, 30 de junio de 2006

Ciro Gómez Leiva. Entrevista a Martha Sahagún, Milenio, 2001

Monterosa Fátima. "las encuestas que enloquecieron a Fox". *Revista Emeequis*, 11 junio 2007.

Emeequis. N. 72, 18 junio 2007, México, p 30.

Torres Rogelio, Alejandro. Recurre Fox al cómic para difundir logros. *El Universal*, 14 julio de 2002

Saúl Rodríguez Lilia. "Fox elevó publicidad en fase electoral". *El Universal*. 24 mayo 2007

Revista Mexicana de Opinión Pública, México, UNAM, N° 1, abril, 2006.

Semanario Judicial de la Federación, 9 época, Tomo II Junio de 1996

www.gobernación.gob.mx/encup

www.cihd.org/countryrep/mexico985/indice.htm

www.cirt.org.mx

<http://digitalia.uvmnet.edu>

<http://www.esmas.com/elecciones2006/dialogos>

www.fox.presidencia.gob.mx

http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

<http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://www.nodofuturomexico.org/portal/>

http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n20/20_proyecto.html

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.trife.gob.mx>