

el | cotidiano | 155

Revista de la realidad mexicana actual

Medios masivos de comunicación y reforma electoral



EDICIONES
EON

ISSN 0186-1840
mayo - junio, 2009
año 24, \$35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo.



Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

P resentación

El desempeño de las campañas durante la contienda electoral del 2 de julio de 2006, particularmente la publicidad política con sus respectivos excesos, propició un serio malestar político y ciudadano que empujó hasta la revisión constitucional, culminando un año más tarde con la Reforma Electoral. Impulsada especialmente por la oposición, ésta se centró esencialmente en enfrentar dos grandes cuestionamientos: los spots en radio y televisión, sobre todo de esta última, y la conformación del máximo órgano del IFE. Respecto a la primera cuestión, el estudio de la Reforma Electoral fue largo y tortuoso, en particular debido a la postura de los propietarios de las televisoras y sus emisarios –los comunicadores más visibles de la televisión–, quienes con numerosas falacias buscaron impedirla en supuesta defensa de la libertad de expresión. A pesar de ello, se presentaron modificaciones importantes, aunque no suficientes, para evitar en el futuro las derivas ocurridas en 2006.

En dicho contexto se generó un ambiente propicio para que un grupo de 47 senadores presentara una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las reformas, porque eran violatorias de diversos artículos de la Constitución. El proyecto de sentencia quedó en manos del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien un año después, en mayo de 2007, dio a conocer el documento en el que reitera que algunos artículos de la Reforma se traducían en mayores privilegios a los actuales concesionarios, que ya tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y la televisión, “por lo que el otorgamiento de mayores privilegios implicará la traslación del poder preponderante en su mercado, al de los servicios de telecomunicaciones”. Entre mayo y junio de 2007, la Corte analizó el documento y declaró sentencia. De los 16 artículos impugnados por los senadores, sólo 8 fueron afectados total o parcialmente por la Corte, pero esa cantidad fue suficiente para pegarle al corazón de la Reforma.

El establecimiento de nuevas reglas para la relación medios electrónicos-partidos políticos y el anuncio de una nueva reforma a la legislación de la radio, la televisión y las telecomunicaciones, suponían un cambio en la correlación de fuerzas de un Estado y de una democracia en construcción. Para ello se realizó la Reforma Electoral, para la cual se formularon nuevas reglas y se fijaron límites constitucionales precisos a la acción de los poderes comunicativos salvajes, que crearon un nuevo horizonte para la edificación de un moderno proceso de comunicación política y social. La Reforma del 2007 introdujo diversos cambios generales para el proceso de la transición política nacional, especialmente en el terreno mencionado, con lo que se definió un nuevo entramado jurídico que modificó las reglas para generar la comunicación política en México.

Se redujeron las campañas presidenciales de 186 días a sólo 90 días (50%), con lo cual se logró un ahorro para el erario de más de 3 mil millones de pesos que representaban el oneroso costo de las campañas políticas en etapas de sucesión presidencial. Hay que recordar que hasta antes de la instauración de la Reforma Electoral, las campañas políticas en México eran las más caras del mundo. Ahora, ni partidos ni terceras personas podrán contratar propaganda en radio o televisión. Sin embargo, dicho precepto se encuentra pendiente bajo amparo jurídico, esperando la resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Se dispuso de los tiempos de Estado (tiempos oficiales) para la difusión de la propaganda partidista, lo cual significa que ya no se podrán emplear los tiempos comerciales para estos fines. En este sentido, los partidos políticos ya no podrán contratar directamente su publicidad con los medios concesionados de difusión masiva, sino que las campañas sólo se podrán realizar en los tiempos de Estado determinados por la ley. Con ello, el Poder Legislativo contribuyó a quitar los grilletes que el poder mediático aplicaba sobre los poderes públicos, especialmente en etapas de sucesión electoral, para imponerle sus intereses empresariales. El Instituto Federal Electoral (IFE) será la única institución que distribuirá los tiempos oficiales entre los partidos. En el supuesto de que los concesionarios de la comunicación electrónica violen las leyes electorales, el IFE ordenará la inmediata cancelación de las transmisiones de radio y televisión.

Elecciones y medios de comunicación es el tema que nos ocupa en este número de *El Cotidiano*, esperando contribuir al debate y al conocimiento de un tema de actualidad.

El Editor

Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral

Claudia I. García Rubio*

Este artículo tiene por objetivo revisar los principales cambios y desafíos que introduce la reforma electoral de noviembre de 2007 en la televisión, el medio más explotado por la esfera política, especialmente en tiempo de elecciones. En un primer tiempo, propone un rápido análisis de la televisión en México durante el periodo electoral de 2006, para después hacer una interpretación jurídica de las modificaciones de la reforma electoral en materia de televisión y, por último, presentar un análisis prospectivo del desempeño de la televisión, señalando la necesidad de explorar un nuevo modo de comunicación electoral incluso política, que abandone la lógica conductora del spot para girar su atención en otros formatos televisivos propicios para ofrecer mayor información, así como para entablar un diálogo entre gobernados y hombres políticos.

La elección presidencial del 2 de julio de 2006 puso de manifiesto las numerosas asignaturas pendientes para hacer más transparente, democrático, justo y de mejor calidad el sistema político y el sistema de los medios de comunicación, especialmente de la televisión.

El desempeño de las campañas a la contienda electoral del 2 de julio de 2006, particularmente la publicidad política con sus respectivos excesos, propició un serio malestar político y ciudadano que empujó hasta la revisión constitucional, culminando

un año más tarde con la reforma electoral. Impulsada especialmente por la oposición, la reforma se centró esencialmente en responder a dos grandes cuestionamientos: los spots en radio y televisión, especialmente esta última, y la conformación del máximo órgano del IFE. Respecto a la primera cuestión, la revisión de la reforma electoral fue larga y tortuosa, en particular debido a la postura de los propietarios de las televisoras y sus buques emisarios—los comunicadores más visibles de la televisión—, quienes con numerosas falacias buscaron impedir la reforma electoral en supuesta defensa de la libertad de expresión. A pesar de ello, se pre-

sentaron modificaciones importantes, aunque no suficientes, para evitar las derivas ocurridas en 2006.

Las campañas electorales de 2006 y la televisión

Las campañas por la Presidencia del 2 de julio de 2006 se caracterizaron por sus agresivos, costosos y excesivos modos para publicitar las supuestas ideas de los candidatos. Iniciadas formalmente el 19 de enero y finalizadas el 28 de junio, la televisión fue el principal escenario de las tensiones y las fuerzas entre los distintos contendientes de las campañas, aunque no todos bajo las mismas condiciones.

* Universidad Iberoamericana.

Las campañas estuvieron dominadas especialmente bajo la lógica del spot: el gobierno federal, desde su trinchera, impulsó al candidato Calderón utilizando los tiempos oficiales; los partidos políticos y candidatos contrataron espacios publicitarios según sus propios recursos, y terceras personas, que especialmente sostuvieron al candidato Calderón, también lo hicieron a través de la contratación directa de espacios en radio y sobre todo en televisión. Fue en ese escenario que las campañas negativas incursionaron y dominaron. El gran árbitro de las elecciones en México, el Instituto Federal Electoral, por su parte y en virtud de sus atribuciones, se limitó a velar por que las televisoras ofrecieran las mismas tarifas a los candidatos y por fiscalizar las contrataciones de los espacios televisivos de los candidatos y cotejarlos con los reportes que supuestamente habían de rendir las televisoras. Lo anterior, sin embargo, no logró cumplirlo pues unos y otros reportaron cifras distintas y distantes.

Además del spot, los formatos televisivos explotados en dicho periodo se diversificaron más, aunque no forzosamente se tradujeron en espacios de calidad ni en espacios que permitieran la profundización o el debate de las plataformas políticas, así como tampoco en un análisis político de rigor, ni en un diálogo abierto en donde participaran candidatos y ciudadanos. Entre algunas de las publicaciones en esta materia, destaca el libro *Democracias de opinión*, en donde varios investigadores —desde diferentes perspectivas— analizaron los principales formatos explotados por los partidos políticos en los medios. Los noticieros televisivos, espacios privilegiados para informar al público, se caracterizaron por transmitir información poco significativa de las plataformas de los contendientes; en contraparte, informaron sustancialmente de hechos diversos colaterales (riñas menores, folclor de las campañas, lemas de campaña...), en detrimento de información útil para la toma de decisiones de los ciudadanos. Además, los noticieros dieron a conocer numerosos asuntos espectaculares, banales y/o llamativos en detrimento de las propuestas de los candidatos. En suma, los noticieros de las dos empresas de televisión, actuando en sincronía ideológica, dejaron de informar lo trascendente para poner énfasis en lo superficial o incluso dejaron de informar.

En lo que concierne a los demás espacios periodísticos, es posible destacar que los programas de reportaje fueron inexistentes. A diferencia de lo que ocurre en numerosos países, en México este género periodístico estuvo desierto. Además, los candidatos rara vez fueron invitados

a discutir en estudio sus plataformas; las inquietudes de los ciudadanos tampoco fueron externadas en pantalla. En contraparte, los programas de opinión transmitidos entre semana a media noche se caracterizaron por proponer supuestos debates, aunque singularmente endógenos, por lo tanto poco representativos de la sociedad. Una excepción merece la pena de ser señalada: la emisión sabatina *Diálogos por México*, en su primera parte, donde los precandidatos dieron a conocer sus posturas frente a lo que se considera como los grandes temas nacionales, aunque esta emisión fue transmitida los sábados a medio día, en uno de los horarios de menor disponibilidad para el público. También vale rescatar la emisión de *Zona Abierta*, en donde se abrieron los micrófonos a los candidatos. Sin embargo, en ambos casos, así como para las demás emisiones consideradas de debate, los horarios de transmisión son casi inaccesibles para el público.

En lo que respecta a este tipo de emisiones, los esfuerzos del IFE se limitaron al monitoreo de las emisiones de información, que a su vez había encargado a Ibope, y en los que destacaba una cierta equidad a dos velocidades: entre las principales tres fuerzas políticas y, por otro lado, entre los partidos políticos más pequeños. Cabe señalar que la atención de la instancia electoral se había centrado en los deslices históricos de las televisoras: equidad en la cobertura y neutralidad de la información presentada. Véase Cuadro I.

Los candidatos incursionaron en las emisiones de entretenimiento. En efecto, aquéllos, con excepción de López Obrador, no vacilaron en acudir a programas ligeros, especialmente destinados a los jóvenes, como sería el caso de *Otro Rollo* del animador Adal Ramones.

En ese mismo registro, el periodo electoral de 2006 se caracterizó también por explorar la ficción, especialmente en dos modalidades: lo que Bárbaro Origlio llama info-ficción, expuesta en la emisión de Televisa *El privilegio de mandar*, y en las telenovelas que fueron utilizadas como plataforma ideológica a favor del candidato del PAN, en particular *La fea más bella*.

Al final, las campañas electorales de 2006 se enmarcaron en lo que Javier Esteinou conoce como la videoocracia mexicana, es decir, en su predominante proyección visual, especialmente a través de la televisión. Para el investigador, la videoocracia consiste en gobernar más a través de la propaganda gubernamental, lo que implica fuertes partidas presupuestales para su transmisión por los medios de difusión, que en la realización de logros concretos.

Cuadro I
El acceso a la pantalla de los candidatos a la Presidencia en el periodo electoral 2006

<i>Origen del acceso a la pantalla de los candidatos</i>	<i>Géneros</i>	<i>Tipo de emisiones</i>	<i>Títulos de las emisiones</i>
Producción de las televisoras	Informativos y de actualidad	Noticieros	Noticieros Televisa <i>Hechos</i>
		Programas de opinión	<i>Diálogos por México</i> <i>Zona Abierta</i> <i>Tercer grado</i>
	Entretenimiento		<i>Quinto poder</i> <i>La mesa de los periodistas (sección de El cristal con que se mira)</i> <i>Primer Plano</i> <i>Otro rollo</i>
		Ficción	Info-ficción
Publicidad	Anunciantes	Telenovelas	<i>La fea más bella (telenovela)</i>
		Spots financiados por candidatos, partidos políticos y terceras personas.	Insertados especialmente en los horarios estelares de los canales de alcance nacional
Reglamentación oficial	Publicidad	Spot	Tiempos oficiales
	Emisiones de expresión directa	Pequeñas intervenciones televisivas Debate	

Fuente: García Rubio.

La reforma electoral de 2007 y la televisión

De acuerdo con el decreto del 12 de noviembre de 2007, después del debate ya mencionado, se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 de la Constitución, y se adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo al artículo 97 del mismo texto. Véase Cuadro 2.

Entre las modificaciones en materia de libertad de expresión y de los medios de comunicación, destaca el derecho de réplica hoy escrito en el artículo 6: “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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Ahora bien, si la añadidura del artículo no aplica solamente a periodo electoral, es para los candidatos un recurso valioso para ejercer el derecho de réplica que en todas partes implica abrir el micrófono a aquella persona que considere haber sido objeto de información inexacta o imprecisa y consi-

dere pertinente hacer la aclaración. Quedan por precisar sus modalidades.

Una de las modificaciones más significativas se ubica en el artículo 41 constitucional. Si bien el spot o el anuncio político no desaparece, la reforma asentó algunas bases para que éstos estén permanentemente bajo la tutela y gestión del IFE, y se reformó la duración de las campañas, se precisaron sus características y se prohibió la contratación de spots por parte de terceras personas.

Los spots de partidos políticos bajo la tutela y gestión del IFE

En el artículo 41, que precisa en términos generales la vía de los partidos políticos para ser elegidos por sufragio universal, el legislador escribe en la fracción III apartados A, B, C y D que, tratándose de los spots, los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

El apartado A señala que el IFE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio

del derecho de los partidos políticos nacionales. Tratándose del periodo electoral, y más precisamente “a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedarán a disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión”, en un horario comprendido entre las 6h y las 24h. “Durante las precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión”; mientras que “durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el 85% del tiempo total disponible” de un total de cuarenta y ocho minutos, es decir, 40 minutos. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a la siguiente regla: el 30% en forma igualitaria (incluidos los partidos sin representación en el Congreso de la Unión) y el 70% restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al IFE le será asignado hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el IFE distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50%. El tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponde en un programa mensual de

cinco minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a las que se refiere este inciso se harán en el mismo horario ya mencionado. En situaciones especiales el IFE podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Por su parte, el Apartado B señala que para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme lo señalado más arriba; b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional; y c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios porcentuales ya mencionados.

Cuando a juicio del IFE el tiempo total en radio y televisión a que se refieren en este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Lo anterior es reforzado en el inciso i, fracción IV del artículo 116, que señala que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que “los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas

Cuadro 2
Acceso a la pantalla de los partidos políticos bajo la tutela y gestión del IFE

Periodo	Tiempo total gestionado por el IFE	Tiempo electoral	Beneficiario	Distribución del tiempo para los partidos políticos
Precampaña y hasta el día de la elección	48 minutos diarios entre las 6h y las 24h (a lo largo de 18 horas diarias), distribuidos en 2 y hasta 3 min. por cada hora de transmisión.	Precampaña Campaña	– En conjunto, los partidos políticos dispondrán de un minuto por cada hora de transmisión (18 minutos). – El resto (30 min.) conforme a lo que determine la ley. – En conjunto, los partidos políticos dispondrán al menos del 85% del tiempo (40 minutos)	Partidos políticos: 30% en forma igualitaria (incluye partidos sin representación en el Congreso) y 70% de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.
Fuera de tiempo electoral	12% del tiempo total de que dispone el Estado (5.7 minutos, entre las 6h y las 24h (a lo largo de 18 horas diarias).	No aplica	Cada partido político nacional utilizará el tiempo en un programa mensual de 5 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno.	– IFE: 50% (5 min., 45 seg.) – Partidos políticos de forma igualitaria: 50% (5 min., 45 seg.)

Fuente: García Rubio., a partir del artículo 41 de la Constitución.

por el apartado B de la base III del artículo 41 [...]” Lo anterior fue además ratificado en marzo de 2008 por la Suprema Corte de Justicia luego de una solicitud de revisión.

Características de los spots y la duración de las campañas

El legislador en el apartado C, fracción III, del artículo 41 de la Constitución escribe que “la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberá abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

En lo que concierne a la duración de las campañas, la reforma electoral condujo a la reducción de la duración de las campañas: se pasó de casi seis a tres meses. En efecto, anteriormente las campañas tenían una duración de casi seis meses y, de acuerdo con la Fracción IV del artículo 41 modificado en 2007, “la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de 90 días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán 60 días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Prohibición de los partidos políticos y de terceras personas a la contratación de tiempos en radio y televisión

Una de las críticas más severas al modo de operación de las campañas de 2006 se centró en la ausencia de impedimento jurídico en materia de financiamiento de campañas en medios de comunicación. Los derrapes ya mencionados suscitaban reclamos, especialmente sustentados en la base siguiente: la contratación y transmisión de spots opera bajo un criterio económico, profundamente desigual, poniendo pues en duda su acceso democrático. Fue por ello que el legislador escribió en la fracción III, apartado A, del artículo 41 constitucional: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

El legislador agregó ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contra-

tar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Publicidad gubernamental y las orientaciones de las campañas institucionales

En virtud del apartado C, fracción III, del artículo 41 constitucional, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En efecto, luego de que el entonces presidente Fox realizara campañas utilizando su imagen y su posición presidencial a favor de su gobierno y en apoyo al candidato Calderón, y aunque después la Corte reconoció el hecho pero lo consideró poco relevante, la reforma electoral atendió el asunto al añadir un párrafo, de tres, al artículo 134 constitucional: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los 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 impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

La televisión después de la reforma electoral. El agotamiento del modelo centrado en el spot y la reivindicación de nuevos formatos televisivos

Si bien es cierto que la reforma electoral, especialmente en la revisión del artículo 41, pone parcialmente fin a las derivas ocurridas en las campañas de 2006, también es cierto que

hasta ahora la reglamentación parcial de la publicidad política y electoral, además de ser escurridiza, no ha resuelto la problemática de fondo. En realidad, hoy ya no sólo basta preguntarse: ¿cómo lograr que los partidos políticos sean visibles en los medios de comunicación y despierten el interés de los ciudadanos que los lleve a la urna? Tampoco habría de ser: ¿cómo hacer la campaña más vistosa y seductora posible en pantalla para atraer votos? Sino que hoy las principales interrogantes tendrían que plantearse a otro nivel: ¿cómo ofrecer información de calidad a los ciudadanos, útil para un voto libre y conciente?, ¿cómo generar espacios para la discusión de los temas públicos?, ¿cuál sería el papel deseable de los medios de comunicación? ¿Qué formatos son más apropiados para el debate público?

Para empezar a responder las anteriores preguntas, es necesario primero asentar que hoy la información que recibe el ciudadano pasa esencialmente por los medios de comunicación. Éstos son indispensables en la democracia, pues operan como grandes proveedores de información y además, en principio, habrían de ser espacios propicios para la discusión y el debate. De entre los medios de comunicación, una vez más la televisión, al combinar la imagen en movimiento y el sonido, al contar con alta penetración, al encontrarse ubicado en un lugar privilegiado en los hogares y ser gratuito para la televisión abierta, es el medio favorito del poder político. Pero la televisión también es un medio que destaca la imagen en detrimento del contenido; es el medio por excelencia de la seducción, pero también lo es de la manipulación y de la propaganda.

En México, las campañas políticas giran alrededor del spot. Hay que recordar que las televisoras y la esfera política lo han convertido en el corazón de la comunicación política, que nació como un paliativo al histórico trato desproporcionado y a la precaria y poco equitativa información ofrecida por los noticieros de televisión, especialmente acerca de los partidos de oposición. El spot es un breve mensaje publicitario que puede transmitirse por televisión, su medio ideal, pues presenta los grandes lemas de campañas apoyados por la imagen y el audio, una fórmula ampliamente seductora para el televidente y el hombre político, que hizo la promesa de mostrar los supuestos atributos de los candidatos en campaña, a pesar de la precaria información que ofrece. Los spots son costosos y muy persuasivos, son pobres en información, en el que se reduce al máximo al candidato y sus propuestas, acercándose a un mero producto, lo cual ha irremediamente empobrecido la política.

Numerosos Estados democráticos prohíben categóricamente el spot y en contraparte ponen gran cuidado en velar por que otros géneros y formatos televisivos cumplan

la misión de informar al ciudadano y sirvan de escenario para discutir los grandes asuntos nacionales.

En México, el asunto de la privatización de Pemex ilustró la relevancia del spot por encima del debate en televisión, la rueda de prensa o las entrevistas por parte de periodistas. En efecto, a partir del 3 de marzo de 2008 se transmitieron numerosos spots de Pemex, financiados por la misma petrolera y avalados por el gobierno federal, apelando a la obligada “modernización” apoyada en la experiencia de empresas extranjeras. Además de la fuerte campaña de “sensibilización” o convencimiento de la privatización de la petrolera para ir en búsqueda del “tesoro” de México, las televisoras, en sus espacios informativos, en sus comentarios editoriales, en sus telenovelas y en sus emisiones cómicas, jugaron la carta de la propaganda en apoyo al gobierno federal. La manipulación y la propaganda reaparecieron en lugar de abrir espacios auténticos para la discusión abierta, sustentada y plural de un asunto de interés público. Fue así como las empresas de televisión estuvieron lejos de ser un foro público, lo cual indiscutiblemente pone en tela de juicio los principios de la existencia de la opinión pública, de la discusión entre todos y de la democracia misma.

Cuadro 3 Diferentes maneras de convencer		
Convencer	Propaganda	Retórica
	Manipulación	
	Seducción	
	Argumentación	Ciencia
	Demostración	

Fuente: Según Ph. Breton, *L'Argumentation dans la communication*, La Découverte, 1996, tomado de Francis Balle, *Les médias*, Flammarion.

Y es así como la televisión ha sido igualmente un medio que ofrece riesgos, falacias, demagogias y numerosas apariencias que a menudo resultan valiosas para maquillar la democracia. Es por ello que es pertinente recordar las críticas hechas por Pierre Bourdieu, cuando en 1996, el sociólogo francés, presentándose en pantalla y más tarde plasmado en su libro *Sobre la televisión*, hizo una severa crítica a la televisión y a su modo de operación. Hacer rápido, ligero, espectacular, emotivo son algunos de los recursos derivados de la televisión.

Pero si bien los imperativos de la televisión podrían presentar un escenario poco favorable para el debate democrático, esto no habría de impedir que se exploren espacios en México y se busque que este medio se vuelva una arena de debate tan extenso, plural, diverso, profundo y rico como sea posible, al ofrecer espacios de calidad

que permitan la discusión de asuntos públicos, invitando a todos aquellos que tienen verdaderamente algo que decir. En otras palabras, naciones como México en las que la publicidad electoral —spot— se ha convertido en el corazón de la campaña habrían de repensar la lógica de operación de las mismas para buscar abandonar definitivamente el spot, no solamente por razones económicas sino porque es un formato altamente persuasivo y pobremente demostrativo y razonado. En contraparte, habrían de reforzarse otros géneros y formatos que admiten mayor cantidad de información, más debate y una mayor estructura al discurso político. Es decir, aparecer en pantalla de otro modo y tal vez más cercano a lo que Jean-Marie Cotteret describe en su libro *Gouverner, c'est paraître*, en donde desarrolla históricamente la evolución del discurso de los gobernantes, para más adelante centrar su atención en la retórica audiovisual y en las cualidades del *homo cathodicus*.

En efecto, hay que recordar que los medios, televisión incluida, ofrecen un abanico de opciones y filtros posibles para que la información llegue al ciudadano, por un lado, así como diversos formatos que propician el intercambio y exposición de ideas políticas, por el otro. Es imperativo pues recurrir a formatos y géneros que actúen en un registro próximo a la argumentación y demostración, más cercanos a la conciencia política, no solamente en tiempos electorales sino también fuera de éstos. Tratándose del IFE, hasta ahora y después de la reforma electoral, éste amplió sus responsabilidades de gestor y tutor de los partidos políticos a la antena. Sin embargo, habría de haber una reflexión seria para poner especialmente en relieve aquellos formatos más “nutritivos” para la democracia y que hoy se encuentran profundamente desatendidos por nuestra videocracia. Tratándose de la televisión, se trata pues de llevar a las empresas a que adopten los géneros más propicios para que el ciudadano cuente con información relevante y significativa y que le permita en última instancia ejercer en las urnas un voto conciente y bien (in)formado. Son los noticieros, el debate político, la entrevista, el reportaje, o incluso las emisiones de expresión directa, algunos de los géneros que ofrecen mayor información al ciudadano, a condición de suponer un periodismo serio y comprometido con la sociedad.

En efecto, los formatos aquí recomendados requieren de periodistas verdaderamente profesionales que se rijan bajo pautas de la calidad de la información y que se perciban como auténticos animadores de los nuevos foros públicos, en donde se entabla un diálogo entre aspirantes a gobernantes y gobernados. También se requieren nuevos mecanismos y dispositivos que, actuando en nombre del Estado, conduzcan a las televisoras a abrir espacios de

naturaleza política y al mismo tiempo cerrando otros, como serían las emisiones cómicas y las telenovelas, que han incursionado como bases ideológicas, en donde sólo el más poderoso obtiene ventajas.

Sin embargo, lo anterior requiere de medios más independientes y libres que garanticen la libre circulación de la información y cuyos intereses políticos y/o económicos no se vean comprometidos. Dicho de otro modo, toda democracia, y especialmente en periodo electoral, requiere de medios de comunicación lo más independientes, diversos y plurales posibles para cumplir con su misión en la democracia. Hoy resulta incuestionable someter a un examen objetivo y serio el régimen de los medios, de modo que se vuelvan auténticos mediadores, entre los diferentes participantes y grupos que conforman la sociedad: la esfera política, la económica, los grupos sociales... Es entonces necesario ir más allá de una visión meramente coyuntural, para alcanzar la meta: medios menos ligados al poder político y económico, una verdadera participación de los partidos políticos, instancias competentes en la materia además del IFE que velen por el interés público en nombre de los ciudadanos y, por último, ciudadanos más exigentes.

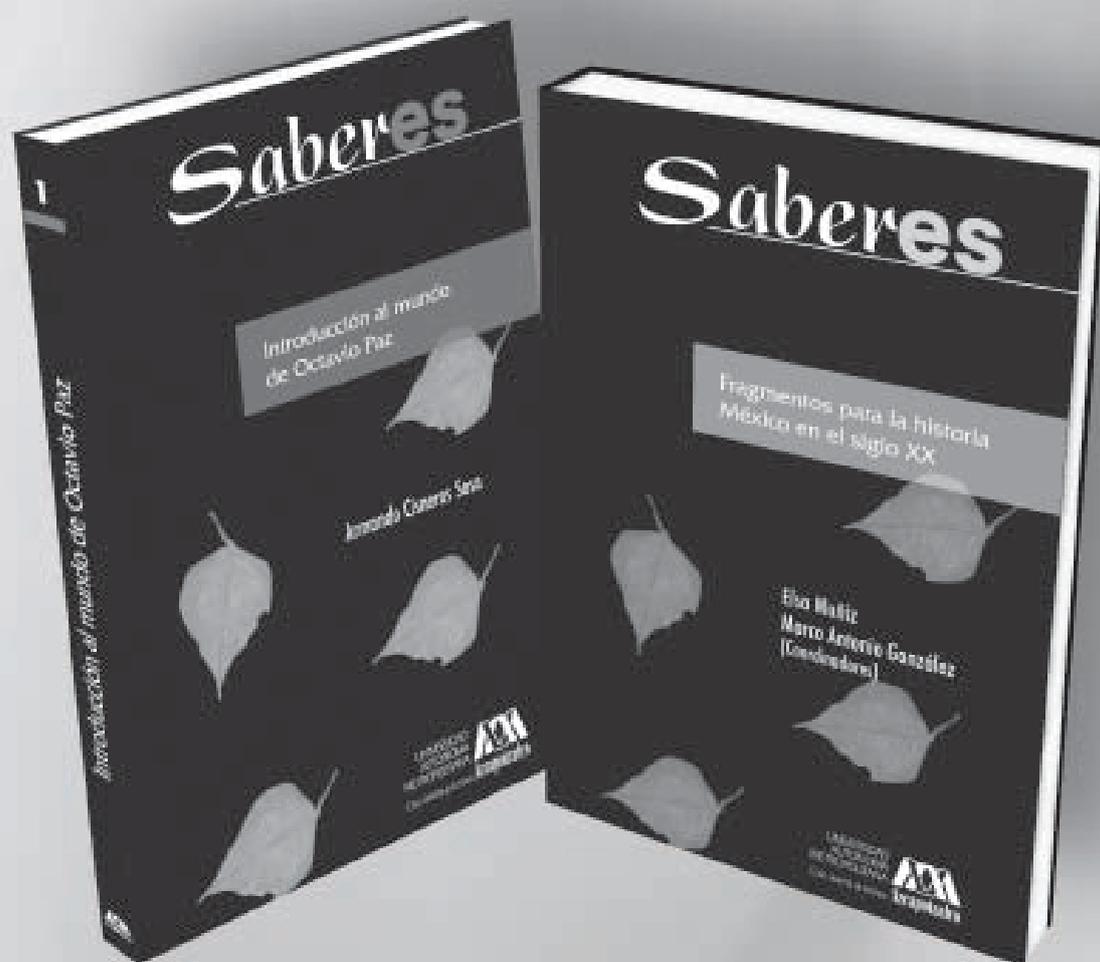
Cuestionar el papel de los medios de comunicación y su uso político es capital para el estado en que se encuentra la democracia en México. Incluso ciertamente podríamos afirmar que se trata de un asunto que puede abrir la puerta hacia una discusión de los asuntos públicos, de todos, o que éstos sean auténticos agentes de obstaculización o negación del debate mismo propio de la democracia.

Históricamente las empresas de televisión —y particularmente Televisa— ha garantizado gran certidumbre al partido en el poder, lo cual se ha traducido en información parcial y sesgada, o en franca desinformación, incluso en auténticas campañas políticas propagandísticas, en la obstrucción mediática a la información plural y crítica, en la marginación de programas de actualidad e incluso en la progresiva desaparición de periodistas críticos del partido dominante. Lo anterior ha sacrificado la información de calidad, ha habituado a la opinión pública a campañas ideológicas por encima de la discusión y el rendimiento de cuentas que caracteriza la democracia y, al final, ha mermado la evolución de la sociedad misma.

Por último, queda decir que la conformación del sector televisivo, el abandono estatal de la televisión a su suerte y el actual régimen dejan la puerta abierta a importantes derivas, en donde los más poderosos tenderían a ganar la partida, ensombreciendo todo proceso electoral. Es necesario pues repensar la televisión y la política.

Colección Sociología

Serie **Saberes**



Medios electrónicos, democracia y elecciones

Gabriel Sosa Plata*

El establecimiento de nuevas reglas en la relación medios electrónicos-partidos políticos, y el anuncio de una nueva reforma a la legislación de la radio, la televisión y las telecomunicaciones (hasta ahora no concretada), suponía un cambio en la correlación de fuerzas del Estado y de una democracia en construcción. Sin embargo, los avances son mínimos. Aún sin comenzar las primeras elecciones bajo las condiciones de la nueva reforma, algunos de sus puntos débiles han comenzado a manifestarse, particularmente en el ámbito informativo.

La radio y la televisión en México pudieron nacer y desarrollarse al amparo del poder político. Desde el nacimiento de la radio en los años veinte, y de la televisión en 1950, se estableció un vínculo muy estrecho entre los pioneros de esos medios de comunicación y los diferentes gobiernos posrevolucionarios.

La consolidación del sistema político mexicano llevó de la mano la consolidación de un modelo de medios que se caracterizó, a diferencia de lo que sucedió en otros países, por privilegiar la participación del capital privado y por subestimar la presencia del Estado en la radiodifusión.

A cambio de concesiones para la operación de radiodifusoras, de beneficios fiscales para la importación de

equipos y de otro tipo de facilidades para una amplia explotación comercial de las emisoras, los empresarios de la radiodifusión se adhirieron al corporativismo impulsado por el partido que asumió el poder desde 1929. El sistema político mexicano, cuyo eje fundamental fue la Presidencia de la República, pudo mantener a la radio y posteriormente a la televisión, como un sector más de ese corporativismo, bajo un esquema de intereses mutuos. De esta manera, mientras el presidencialismo se vigorizaba, la radiodifusión comercial crecía y, paralelamente, traía consigo otro fenómeno: la concentración de muchas emisoras en pocas manos y una limitada participación del Estado en los medios.

La legislación existente antes de los años sesenta hacía lo suyo: prohibía a los concesionarios de radio y televi-

sión tratar asuntos de política en los contenidos de sus emisoras, pero no les impedía concentrar frecuencias. Reglamentos como el de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, Científicas, Culturales y de Aficionados de 1937, precisaban claramente la imposibilidad de que en las estaciones de radio se abordaran asuntos personales, políticos y religiosos¹. Los concesionarios respetaban en general esa limitación y no tenían mucho interés en modificarla por varios motivos. En primer lugar, porque no tenía caso cuestionar el desempeño de un gobierno y de un sistema que tantos beneficios y facilidades les había otorgado para acrecentar sus

¹ Véase Mejía Barquera, Fernando. *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano (1920-1960)*, México: Fundación Manuel Buendía, 1988.

* Profesor-Investigador, UAM-Xochimilco.

negocios. En segundo lugar, porque no existía una oposición fuerte o grupos organizados que cuestionaran las acciones del gobierno. Por lo mismo, los radiodifusores no se iban a arriesgar a transmitir información de una organización “minoritaria” que molestara a algún funcionario, ni mucho menos al Presidente de la República. Y en tercero, porque desde los años cuarenta se desarrolló un fenómeno que a la fecha permanece: la estrecha relación entre radiodifusores y funcionarios del gobierno, que va desde nexos familiares hasta la incursión de una actividad a otra; es decir, radiodifusores que se convierten en políticos y políticos que después se vuelven radiodifusores. Baste recordar, por ejemplo, a Miguel Alemán, hijo del expresidente, exgobernador y exsenador, como accionista y alto directivo del Consejo de Administración de Televisa; o a Luis M. Farías, exgobernador de Nuevo León y líder de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados en los años setenta y principios de los ochenta, como ex accionista del Núcleo Radio Mil².

Relación radiodifusores-partido

La estrecha relación radiodifusores-partido (por supuesto nos referimos al Partido Revolucionario Institucional, PRI, antes denominado Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y, años atrás, Partido Nacional Revolucionario, PNR), tuvo uno de sus momentos más significativos en 1966, cuando un grupo de radiodifusores encabezado por Luis Ignacio Santibáñez, locutor y directivo del grupo radiofónico Firmesa, creó la Unión Cívica de Radiodifusores, afiliada al PRI, para abrir sus estaciones a los “postulados revolucionarios” de dicha organización política³.

Hechos como los anteriores explican la fuerte presencia del Presidente, de su gobierno y su partido en los contenidos de información política de los noticiarios de radio y televisión, desde los años treinta y hasta los años noventa. La oposición no existía en la radio ni en la televisión, mucho menos en periodo electoral, salvo por las breves apariciones que gracias al crecimiento mismo de los partidos contrarios al PRI se pudo lograr, en 1973, con la Ley Federal Electoral, y en 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La apertura, sin embargo, era limitada: sólo podían tener presencia en espacios destinados exclusivamente para ese fin en los

denominados “tiempos fiscales” que los radiodifusores debían destinar al gobierno desde 1969, y no en los tiempos comerciales o al ocupado en los noticiarios o programas especiales, donde se continuó privilegiando al partido en el poder. De tal manera que, aunque hubiera equidad dentro de los también llamados “tiempos de Estado”, no la había en los noticiarios ni en los tiempos comerciales mediante la transmisión de spots pagados.

La relación radiodifusores-Gobierno Federal fue, en general, tersa durante los 70 años del PRI en la presidencia del país, con excepción de 1968, cuando se generó una tensión justo por los denominados “tiempos fiscales”, y durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en la que hubo, por primera vez, un fuerte cuestionamiento hacia la televisión y sus contenidos. Como resultado de esos desencuentros se expidió el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 y otras disposiciones jurídicas que, pese al crítico discurso gubernamental que acompañó a la actualización del marco legal, en ningún momento puso en riesgo el modelo comercial, concentrador de los medios electrónicos, sino por el contrario, contribuyó en su fortalecimiento⁴. En el mismo año de 1973 se crea el más importante grupo de medios del país: Televisa, como producto de la alianza establecida por dos empresas que competían y que representaban a grandes capitales del Distrito Federal y de Monterrey: Telesistema Mexicano, que aglutinaba a los canales 2, 4 y 5; y Televisión Independiente de México, accionista mayoritario del canal 8⁵. Desde entonces se generó un incesante crecimiento de este grupo a nivel nacional e internacional, convirtiéndose en un “poder fáctico” que, como ocurriría después, se puso encima de las instituciones de gobierno⁶.

Para los años ochenta, la lealtad de los grupos comerciales de radiodifusión hacia el sistema político no

⁴ Sobre la situación de los medios en 1968, véase el capítulo “1968: radiodifusión adocenada, gobierno irritable” en Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México: Cal y Arena, 2004, pp. 135-146.

⁵ Cfr. Mejía Barquera, Fernando, “Del canal 4 a Televisa” en Sánchez de Armas, Miguel Ángel (Coord.), *Apuntes para una historia de la televisión mexicana*, Revista Mexicana de Comunicación y Televisa, México, 1998, pp. 19-98.

⁶ “Cuando una empresa privada diseña disposiciones jurídicas, sorprende y engaña a la Cámara de Diputados, cambia una agenda presidencial, aniquila y amenaza a la competencia, presiona al Senado de la República, atemoriza a los políticos y logra beneficios descomunales con su derecho de picaporte y con la modificación de leyes, esa empresa se ha convertido en un poder fáctico. Todo esto ha ocurrido con Televisa. La historia no es nueva”, dice Fátima Fernández Christlieb en *¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?*, mimeo, septiembre 2007, 14 pp.

² Parte de lo descrito en este apartado fue tomado del texto de Gabriel Sosa Plata, “Legislación, procesos electorales y medios electrónicos en México” en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 48, abril-mayo 1997, pp. 25-31.

³ Véase *Radiolandia*, octubre de 1966.

estaba plenamente garantizada. El país había cambiado. Los partidos políticos habían logrado avances en el Congreso y en diversos estados de la República, al tiempo que se fortalecía la participación ciudadana a través de organizaciones no gubernamentales. El desmedido crecimiento de algunos grupos comerciales de radio y televisión, llevó a las administraciones de José López Portillo y de Miguel de la Madrid a incrementar su presencia en los medios de comunicación masiva y a tratar de ejercer una mayor supervisión en los contenidos de la radio y la televisión. La creación de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) en 1977, y de los institutos de la radio, de la televisión y el cine (IMER, IMEVIACIÓN e IMCINE) en 1983, son una muestra de la respuesta un tanto tímida con la que el Estado procuraba equilibrar el modelo de radiodifusión forjado desde los años veinte. Sin embargo, el pretendido equilibrio jamás se concretó. La televisión estatal, por ejemplo, copió el modelo de la televisión comercial, se burocratizó y jamás dejó de ser un instrumento del Presidente y de los principales funcionarios del Gobierno. Algo similar ocurrió, salvo honrosas excepciones, con el desarrollo de sistemas estatales de radio y televisión, los cuales también se impulsaron en esos años.

La situación política en 1988, en la que por primera vez el PRI estuvo a punto de perder la Presidencia del país, puso a prueba a los medios de comunicación. El resultado fue que los medios electrónicos no habían cambiado mucho, a diferencia de la manera en cómo había cambiado la sociedad. La radio, y principalmente la televisión, saturaron sus espacios noticiosos de los pormenores de la campaña del entonces candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, y subestimaron la información generada por los candidatos de los partidos de oposición: Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional, y Manuel J. Clouthier, del Partido Acción Nacional (PAN).

Al llegar a la Presidencia, bajo un fuerte cuestionamiento por la limpieza del proceso electoral, Salinas refrendó la alianza histórica con la radio y la televisión comerciales que, como antaño, se reflejó en beneficios mutuos. Pero ahora con un ingrediente más: el neoliberalismo. El gobierno salinista privilegió el libre mercado y una menor intervención del Estado, siguiendo fielmente los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los compromisos adquiridos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). También firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA con Estados Unidos y Canadá, en el que el tema de los medios de comunicación aparece sólo como una actividad mercantil más,

sin darle el carácter de “industria cultural” que se le daba en países europeos y en Canadá. El neoliberalismo salinista trajo como consecuencia la privatización de diversas empresas estatales, de las cuales destacó la de la televisión estatal (Imevisión), y la de Teléfonos de México (Telmex), que a la larga se convirtieron, junto con Televisa, en los principales conglomerados de medios y telecomunicaciones del país, en “poderes fácticos” con una influencia muy importante en la vida pública y cultural.

La crisis económica de 1994 y el descontento de la sociedad por ese motivo no garantizaron, sin embargo, una lealtad al Presidente que les otorgó tantos beneficios. La radio y la televisión cuestionaron, como nunca antes, al presidencialismo y, como nunca antes, se abrieron a los partidos de oposición en el complejo y difícil proceso electoral de ese año, que llevó a la presidencia a Ernesto Zedillo después de la crisis política desatada por el asesinato del excandidato presidencial Luis Donaldo Colosio. Desde entonces, los medios electrónicos entraron en una nueva dinámica forzada no sólo por la legislación electoral, que les exhortaba a dar un trato equitativo a los partidos en sus espacios informativos, sino también por la lógica del rating: a mayor apertura, más credibilidad; a mayor credibilidad, más audiencia. También los procesos electorales se habían convertido en fuentes de financiamiento muy importante para las empresas mediáticas, particularmente las que tenían canales de televisión, como sucedió en las elecciones intermedias de 1997 y las federales del 2000 y del 2006. Las elecciones se convirtieron en un buen negocio para los medios electrónicos, al tiempo que se fortalecía la supremacía de las corporaciones mediáticas en el Estado mexicano, bajo la complicidad y complacencia del poder político. La llamada “mediocracia” surgía en el sistema político y los papeles se invertían: la televisión establecía los temas de la agenda, pedía más prerrogativas a cambio de una presencia de candidatos o funcionarios en la pantalla, o bien podía apuntalar o acabar con la trayectoria de un político. A la televisión le favorecía, además, el avance tecnológico en la producción y transmisión de sus programas, la penetración de la televisión en todos los rincones del país y sus cada vez más intensos nexos y alianzas internacionales con otras corporaciones mediáticas.

El gobierno del cambio y los medios

El arribo en el año 2000 del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, alentó las expectativas para el impulso de una política pública y un nuevo marco jurídico que impulsara la apertura

democrática y la pluralidad de los medios, el fortalecimiento de los medios públicos y terminara los privilegios existentes en la radiodifusión, en particular de las dos principales televisoras. Sin embargo, como afirma Raúl Trejo Delarbre, el presidente Vicente Fox quiso depender de los medios como ningún otro gobernante en la historia de México. De hecho, asegura, su triunfo electoral en julio de 2000 se pudo atribuir no sólo al hartazgo del PRI en muchos sectores de la población, sino también a la cobertura que la televisión y otros medios nacionales dieron a su campaña⁷.

Pero nada fue gratis. Fox pagó con creces la obligada apertura de los medios electrónicos a lo largo de toda su administración. Primero, tomó la decisión en octubre de 2002 de modificar el acuerdo de 1969 que le otorgaba al gobierno el 12.5 por ciento del tiempo de transmisión de cada una de las emisoras de radio y televisión, para quedar de la siguiente manera: en lugar de los 300 minutos diarios de transmisión a los que tenía derecho el Gobierno Federal, se quedó solamente con 18 minutos diarios en televisión y 35 en radio. Otra concesión a las grandes empresas televisoras fue la modificación al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973, para dar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial, en especial de los llamados informerciales. Una más de las acciones fue la aprobación, en julio de 2004, del acuerdo y la política sobre la implementación de la televisión digital, la cual fue particularmente muy favorable en cuanto al refrendo de las concesiones: hasta el año 2021, con el fin de garantizar la “certeza jurídica” de inversiones en el sector. Actualmente, todas las concesiones de Televisa y Televisión Azteca se encuentran refrendadas hasta ese año.

Pero quizás la acción que marcó más la administración foxista fue el aval y la promoción de una reforma legal que reforzaba los privilegios a los empresarios de la televisión, la concentración de frecuencias en pocas manos y acotaba las posibilidades para el crecimiento de los llamados medios de servicio público. Conocida como la “ley Televisa”, la reforma en realidad consistió en la modificación de varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Fue aprobada, en un rápido proceso, el 1 de diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados⁸. Pese a la oposición de un importante número de organizaciones, la reforma consiguió posteriormente el voto mayoritario del

⁷ Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 96.

⁸ Sobre el tema de la “ley Televisa” véase Gómez, Rodrigo y Sosa, Gabriel, “Reforma de la legislación en radio, televisión i telecomunicaciones a México” en *Quaderns del CAC*, Barcelona, Catalunya, núm. 25, mayo-agosto de 2006, pp. 63-80.

PAN y del PRI en la Cámara de Senadores el 30 de marzo de 2006⁹. El 11 de abril de ese mismo año fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* por el presidente Fox, quien pudo vetarla, pero no lo hizo pese a la advertencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) sobre sus deficiencias legales y lo que estaba en juego en cuanto a las facultades que tenía el Estado en materia de espectro radioeléctrico. A cambio de mayor apoyo y tiempo en pantalla para sus candidatos, la mayoría de los diputados y posteriormente de los senadores, presionados por las dirigencias de sus partidos, estuvieron dispuestos a otorgar su voto favorable a la reforma. De manera muy sintética, la “ley Televisa” incluyó prerrogativas favorables para la convergencia tecnológica de las televisoras, concesiones por 20 años y refrendo automático de las mismas, licitación y subasta pública de concesiones (quien diera más dinero ganaba las concesiones), mayores requisitos para otorgar permisos de radio y televisión de servicio público, e imposibilidad para la instalación de radios comunitarias.

El 4 de mayo de 2006 un grupo de 47 senadores presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra las reformas, porque eran violatorias de diversos artículos de la Constitución. El proyecto de sentencia quedó en mano del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien un año después, a inicios de mayo de 2007, dio a conocer el documento en el que reitera que algunos artículos de la reforma se traducían en mayores privilegios a los actuales concesionarios que ya tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y la televisión, “por lo que el otorgamiento de mayores privilegios implicará la traslación del poder preponderante en su mercado, al de los servicios de telecomunicaciones”¹⁰. Entre mayo y junio de 2007, la Corte analizó el documento y declaró sentencia. De los 16 artículos impugnados por los senadores, sólo 8 fueron afectados total o parcialmente por la Corte, pero esa cantidad fue suficiente para pegarle al corazón de la reforma¹¹.

⁹ De las organizaciones que se opusieron a la denominada “ley Televisa” se encuentran la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y Radio Independiente, esta última integrada por concesionarios de unas 180 emisoras de AM.

¹⁰ Cfr. Becerril, Andrea, “Nada justifica los privilegios en la ley Televisa: Aguirre Anguiano” en *La Jornada*, 5 de mayo de 2007.

¹¹ Los ministros invalidaron el artículo que permitía a los concesionarios de radio y televisión prestar servicios adicionales de telecomunicaciones sin participar en licitación y sin obligación de pago al Estado. Los refrendos

La nueva Reforma Electoral

La “ley Televisa”, junto con sucesos como las campañas negativas, el derroche de recursos para spots en radio y televisión, y la fuerte y dura competencia en las elecciones del 2006, fueron el marco para que finalmente, bajo la sospecha –fundada o no– de un fraude electoral, llegara a la Presidencia el candidato del PAN, Felipe Calderón. La renovación de algunos cuadros en el Congreso y en las dirigencias de partidos políticos, así como un fuerte cuestionamiento a la relación de partidos y gobierno con las televisoras, fueron a su vez elementos que contribuyeron en el impulso y aprobación de una de las reformas más importantes en materia electoral. En septiembre de 2007, el Congreso aprobó reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Las campañas políticas sólo se llevarán a cabo en los tiempos que por ley dispone el Estado en radio y televisión terrestres. De esta manera, se elimina el dispendio de recursos para las campañas en medios electrónicos. Durante las elecciones de 2006, se gastaron en México 2500 millones de pesos (240 millones de dólares) en campañas políticas. Esos recursos representaron, según la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), alrededor del 30 por ciento de los ingresos globales obtenidos ese año por las televisoras, y en menor medida por las radiodifusoras comerciales. De los 2500 millones de pesos (240 millones de dólares), un 70 por ciento se destinó a las dos principales televisoras, Televisa y Televisión Azteca. Esto último explica el enorme descontento manifestado por los empresarios de los medios electrónicos, quienes acusaron a los legisladores de poner en riesgo la libertad de expresión al impedir que las personas físicas o morales puedan contratar espacios para hacer propaganda política.

El establecimiento de nuevas reglas en la relación medios electrónicos-partidos políticos, y el anuncio de una nueva reforma a la legislación de la radio, la televisión y las telecomunicaciones (hasta ahora no concretada), suponía

de concesiones no se otorgarán de manera automática sino mediante un proceso de licitación. Se eliminó también el proceso de subasta pública para obtener concesiones, pero permanece el procedimiento de licitación. En materia de permisos, se le quitaron atribuciones discrecionales a la autoridad en el otorgamiento de frecuencias para emisoras culturales y educativas. Y finalmente se consideró que el Senado no podría objetar el nombramiento de los comisionados de la Cofetel. De las reformas que permanecieron sin cambio destaca el ya mencionado sistema de licitación pública para asignar concesiones de radio y televisión abiertas, así como las facultades y nueva estructura de la Cofetel.

un cambio en la correlación de fuerzas del Estado y de una democracia en construcción. Sin embargo, los avances son mínimos. Aún sin comenzar las primeras elecciones bajo las condiciones de la nueva reforma, algunos de sus puntos débiles han comenzado a manifestarse, particularmente en el ámbito informativo. La compra de espacios en emisoras de radio y televisión, permitida en la legislación anterior, se está transformando, con la reforma, en una intensa obsesión de políticos y funcionarios para aparecer en los espacios mediáticos, trátense de noticiarios o programas de entretenimiento, y ganar una mayor presencia en la sociedad ante el proceso electoral que se avecina. Y lo que antes suponía cierta transparencia en los recursos destinados a la propaganda estaría dando entrada a una especie de “mercado negro”, en el que existe la posibilidad de venta de entrevistas y de notas propagandísticas disfrazadas de publicaciones de interés general, o de comentarios a favor de un candidato camuflajeados de comentarios espontáneos e inofensivos. Es por ello que particularmente los noticiarios se están transformando en espacios de mayor “empoderamiento” y, por qué no, de negociación política, pese al establecimiento de lineamientos de imparcialidad y equidad avalados por el IFE y los empresarios de la radio y la televisión a través de su cámara industrial. La otra posibilidad para esquivar la reforma radica en una sofisticación de estrategias de comunicación política (sobre todo en generación de noticias, conflictos, etc.) para llamar la atención de los medios, ganar espacios y generar agenda con ciertos temas.

La Reforma Electoral, como se ha reiterado, quedó inconclusa. Los legisladores dejaron en el limbo las reformas complementarias a la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de sanciones, el derecho de réplica y las adiciones al régimen de responsabilidades públicas. “Por eso algunos gobernadores y el jefe del GDF se pueden mofar en público del orden jurídico en esta materia”, escribió el pasado 20 de enero Javier Corral¹². “Y a nadie le quepa duda de que son Enrique Peña Nieto y Marcelo Ebrard –en ese orden– los que emprendieron ese embate contra la reforma, al burlar la Constitución y la ley” con una presencia reiterada, no justificada informativamente, pero por lo visto altamente eficaz en una carrera adelantada por las candidaturas para el proceso electoral de 2012, en la que los mayores beneficiarios, hasta ahora, se encuentran en Periférico y en Avenida Chapultepec.

¹² Corral, Javier, “Burladores de reformas” en *El Universal*, 20 de enero de 2009, p. A24.

CONOCE LAS COLECCIONES EÓN

*Miradas del Centauro

*Teatro

*Letra Joven

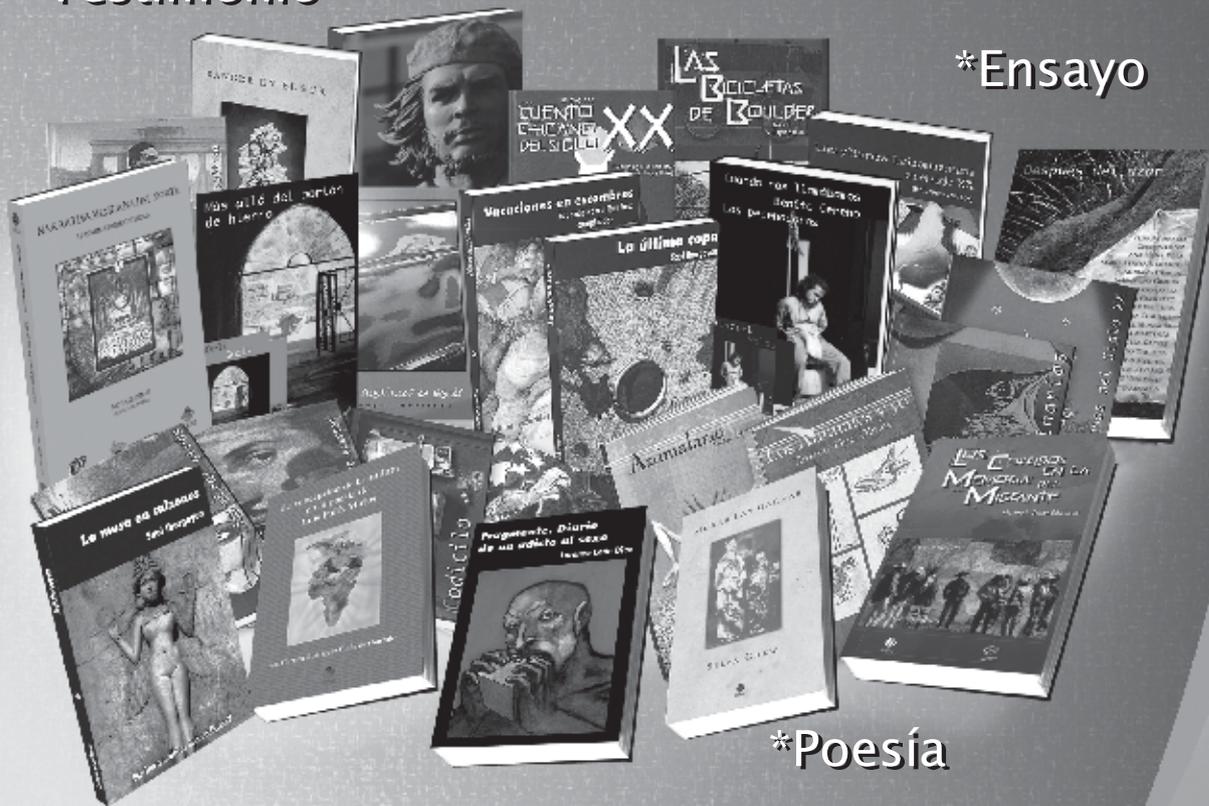
*Letra Hechizada

*Sin límites

*Literatura Chicana / RAM

*Testimonio

*Ensayo



*Poesía

*Anima Mundi

*Días de vino y rosas

*Scripta Academica

*Salud Física y Mental

*Narrativa

De venta en librerías; en Ediciones EÓN, Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, Del. B. Juárez, Tel.: 5604-1204; y en Librería EÓN, Pasaje Zócalo-Pino Suárez, local 20, México, D.F. Tel.: (55) 5542-4167


EDICIONES
EÓN

El boicot a la *Reforma Electoral* y la crisis de gobernabilidad nacional

Javier Esteinou Madrid*

Después de varias décadas de que el Estado mexicano renunció a ejercer su responsabilidad rectora y equilibradora en el terreno de la comunicación colectiva, en el año 2007 resucitó una herencia constitucional altamente reivindicadora del proyecto de comunicación nacional que generó las bases para que se crearan otras transformaciones profundas en el modelo de difusión colectivo en el país. Para ello, realizó la *Reforma Electoral*, con la cual formuló nuevas reglas y fijó límites constitucionales precisos a la acción de los poderes comunicativos.

La aprobación de la *Reforma Electoral*

Después de varias décadas de que el Estado mexicano renunció a ejercer su responsabilidad rectora y equilibradora en el terreno de la comunicación colectiva, en el año 2007, a través del veredicto planteado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a la *Ley Televisa*, el Estado resucitó una herencia constitucional altamente reivindicadora del proyecto de comunicación nacional, que generó las bases para que se crearan otras

transformaciones profundas en el modelo de difusión colectivo en el país. Así, fue hasta ese periodo cuando el Estado mexicano reaccionó para rescatar su naturaleza de Estado-nación, y reconquistó su fuerza estructuradora como poder central sobre la colectividad en el ámbito comunicativo. Para ello, realizó la *Reforma Electoral*, con la cual formuló nuevas reglas y fijó límites constitucionales precisos a la acción de los poderes comunicativos salvajes, que crearon un nuevo horizonte para la edificación de un moderno proceso de comunicación política y de algunos aspectos de la comunicación social en la República.

De esta manera, la segunda acción que realizó el poder republicano para rescatar al Estado-nación comunicativo después de la anulación de la *Ley Televisa* por la Suprema Corte de

Justicia, se efectuó cuando, siguiendo los pronunciamientos previos que fijó la Corte sobre la esencia del proyecto de comunicación nacional, el Poder Legislativo modificó nueve artículos de la Constitución Política Mexicana y aprobó sorpresivamente la *Reforma Electoral* el 12 de septiembre del 2007, en el Senado de la República, con 111 votos a favor y 11 en contra¹, y el 14 de septiembre en la Cámara de Diputados con 361 votos a favor, 30 en

¹ “Aprueban por unanimidad la reforma”, *Reforma*, México, D.F. 12 de septiembre del 2007; “El Senado aprueba la reforma electoral”, *El Universal*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007, p. 11; “Aprueban reforma electoral”, *El Universal*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; “Va reforma pese a TV”, *Reforma*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; “El Senado no se dobló, pasa reforma electoral”, *El Financiero*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007.

* Investigador Titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo: <jesteinou@prodigy.net.mx>.

contra y dos abstenciones². Posteriormente, dicho acuerdo jurídico fue legitimado el 9 de octubre por 30 estados federados de la República Mexicana que lo valoraron como un importante avance para la democracia mexicana³, excepto el gobierno de Coahuila, quien lo rechazó por considerar que atentaba contra la libertad de expresión⁴.

Los beneficios sociales

La *Reforma Electoral* del 2007 introdujo diversos cambios políticos generales para el proceso de la transición política nacional, especialmente en el terreno de la comunicación, con los que definió un nuevo entramado jurídico que modificó las reglas para generar la comunicación política en México.

Con su aprobación en el 2007 la sociedad mexicana avanzó en diversos terrenos y alcanzó, entre otros, los siguientes once beneficios generales en el ámbito comunicativo:

1. A diferencia de todos los intentos de cambio jurídico en materia de comunicación colectiva, con la aceptación de la *Reforma Electoral* por el Congreso de la Unión se negoció una nueva transición comunicativa en el terreno de la comunicación política nacional que no se había podido obtener antes con ninguna estrategia.
2. Se creó un nuevo modelo político de comunicación que expulsó a los intereses fácticos mediáticos de los procesos electorales. De esta forma, las dinámicas electorales se liberaron del “dinero oculto” y de la

² “Externan en San Lázaro apoyo a reforma electoral”, *La Jornada*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; “Diputados prevén una aprobación *Fast track*”, *El Universal*, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; “Sin cambios avanza en San Lázaro la reforma electoral”, *El Universal*, México, D.F. 14 de septiembre del 2007; “Aprueba la Cámara de Diputados reforma electoral: 408 votos a favor”, *Crónica*, México, D.F. 15 de septiembre del 2007, p. 5; “Avalan diputados la reforma electoral”, *La Jornada*, México, D.F. 15 de septiembre del 2007, p. 5.

³ “Llevar a estados disputa por spots”, *Reforma*, 15 de septiembre del 2007; “Oaxaca aprueba reforma política”, *El Universal*, México, D.F. 20 de septiembre del 2007; “Aprueba Edomex reforma electoral”, *Reforma*, 21 de septiembre del 2007; “Aprueban la Minuta en Colima”, *Reforma*, México, D.F. 29 de septiembre del 2007; “Querétaro aprueba la Minuta”, *El Financiero*, México, D.F. 4 de octubre del 2007; “Concretan estados reforma electoral”, *Reforma*, México, D.F. 28 de septiembre del 2007.

⁴ “Advierte Moreira su rebelión electoral”, *Reforma*, México, D.F. 17 de septiembre del 2007; “No pasará la reforma electoral”, *El Universal*, México, D.F. 17 de septiembre del 2007; y Elizondo Meyer, Carlos, “Estados en rebelión”, *Reforma*, México, D.F. 21 de septiembre del 2007.

presión que imponían los monopolios mediáticos de la información masiva a la clase política. Con dicha acción los partidos dejaron de “vender su alma al diablo”, con tal de conseguir recursos para financiar sus campañas. Ya no tuvieron necesidad de acudir a tocar las puertas traseras de las empresas de información electrónicas para realizar sus proyectos propagandísticos⁵.

3. Se redujeron las campañas presidenciales de 186 días a sólo 90 días (50%), con lo cual se logró un ahorro para el erario de más de tres mil millones de pesos, disminuyendo el oneroso costo de las campañas políticas en etapas de sucesión presidencial⁶. Hay que recordar que hasta antes de la instauración de la *Reforma Electoral*, las campañas políticas en México eran las más caras del mundo.
4. Ni partidos ni terceras personas podrán contratar propaganda en radio y televisión. Sin embargo, dicho precepto se encuentra pendiente bajo amparo jurídico esperando la resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).
5. Se dispuso de los tiempos de Estado (tiempos oficiales) para la difusión de la propaganda de los partidos, lo cual significa que ya no se deberán emplear los tiempos comerciales para estos fines. En este sentido, los partidos políticos ya no podrán contratar directamente su publicidad política con los medios concesionados de difusión masiva, sino que las campañas sólo se podrán realizar en los tiempos de Estado determinados por la ley. Con ello, el Poder Legislativo contribuyó a quitar los grilletes que el poder mediático aplicaba sobre los poderes públicos, especialmente en etapas de sucesión electoral, para imponerle sus intereses empresariales.
6. El Instituto Federal Electoral (IFE) será la única institución que distribuirá los tiempos oficiales entre los partidos.
7. Se prohibió realizar las “campañas negras” o destinar recursos para denigrar al adversario electoral.
8. Se impidió la propaganda gubernamental durante las campañas electorales. De esta manera, la información del gobierno ya no podrá manejarse como un instrumento de propaganda política, sino solamente como información social muy acotada, sobre las acciones o logros del gobierno.
9. En el supuesto de que los concesionarios de la comunicación electrónica violen las leyes electorales, el IFE

⁵ “El Senado aprueba la reforma electoral”, *op. cit.*

⁶ *Ibidem.*

ordenará la inmediata cancelación de las transmisiones de radio y televisión.

10. Se elevó a rango constitucional el *Derecho de Réplica* en favor de los ciudadanos y, con ello, se reforzó esta garantía universal de los mexicanos que se encontraba muy abandonada por el entramado jurídico del Estado.
11. Con dichas regulaciones el Poder Legislativo blindó a los partidos políticos para que en el futuro no sufran los chantajes tradicionales que ejercen los grandes monopolios mediáticos para defender sus intereses lucrativos y políticos en los periodos electorales. Con estos cambios jurídicos, en primer término, se evitará que las presiones ideológicas que se aplican por parte de los diversos grupos de presión en los periodos electorales, vía los medios de información, surtan efecto sobre los candidatos y los partidos que luchan por las sucesiones del poder en turno. En segundo término, se impedirá que tengan éxito los chantajes que aplican los poderes mediáticos a los partidos políticos, en las fases legislativas en las que elaboran leyes de comunicación que intentan normar la acción de los medios de información, como fue en el caso de la imposición de la *Ley Televisa* en la coyuntura electoral del 2006.

Así, después de la aprobación de la *Reforma Electoral* en el Congreso de la Unión, se podrá discutir y aprobar con más libertad, amplitud, independencia, transparencia y compromiso social, la creación de nuevas leyes de radio, televisión y de telecomunicaciones, con un espíritu democrático que dé origen a un nuevo modelo de comunicación nacional equilibrado, sin necesidad de renunciar a estos avances por la presión de los intereses de los monopolios de la información.

Con estos avances jurídicos en el terreno comunicativo, la sociedad mexicana cuenta con importantes bases jurídicas para construir otro modelo de comunicación y avanzar hacia la democracia nacional, y con ello entrar en nuevos tiempos históricos.

El blindaje a la *Reforma Electoral*

La transformación de la *Ley Electoral* y del *Código Federal de Procedimientos Electorales* (COFIPE), siguiendo el espíritu democrático de renovación de la *Reforma Política* del 2007-2008, reguló la vieja relación desigual existente entre partidos políticos y medios de información masivos, especialmente electrónicos, en periodos electorales. Para reforzar este avance jurídico el Instituto Federal Electoral

(IFE), la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras instituciones, realizaron diversos mecanismos de *blindaje electoral*, especialmente contra el narcotráfico, el crimen organizado y las mafias, para evitar que el poder del *dinero sucio* se usara en campañas proelitistas, determinar el resultado de la libre decisión de los ciudadanos, y asegurar que dicha reforma se aplicará sin fragilidad logrando la realización de elecciones limpias⁷.

Para alcanzar un nivel de limpieza y confianza suficiente se aplicaron sobre los partidos, candidatos y aparatos electorales, diversos procedimientos jurídico-políticos de seguridad, entre los cuales figuraron los siguientes:

1. Mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se obligó a que todos los partidos transparentaran los recursos que reciben de prerrogativas, la forma como los gastan; el número de militantes con los que cuentan; las alianzas que realicen con otras fuerzas; los procesos de elección de sus dirigentes y candidatos de elección popular; el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de dirección; las convocatorias que se emitan para la elección de sus dirigentes, o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente; los descuentos correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno, etc⁸.
2. Para cancelar la presencia del lavado de dinero y de otros procedimientos ilícitos sobre las campañas electorales se definió un tope económico de \$214,628 por

⁷ "IFE: se impedirá que el dinero del crimen llegue a campañas", *La Jornada*, México, D.F. 26 de septiembre del 2008, p. 6; "OEA: en AL el Estado tiene carencias para controlar el impacto del dinero sobre el voto", *La Jornada*, 18 de noviembre del 2008, p. 7; "Se prepara el IFE para garantizar la no injerencia del hampa en las elecciones", *La Jornada*, México, D.F. 25 de noviembre del 2008, p. 10.

⁸ "Obligarán a partidos a ser transparentes", *El Financiero*, México, D.F. 6 de octubre del 2008, p. 41; "IFE propone que Hacienda revise cuentas de candidatos", *El Universal*, México, D.F. 13 de octubre del 2008, p. 1^a.

aspirante a obtener candidaturas para diputados en el Congreso⁹.

3. Se fiscalizaron todos los recursos económicos, materiales y humanos de los partidos antes del inicio de las precampañas y campañas¹⁰.

Con la incorporación de todas estas acciones preventivas, el Estado mexicano se esforzó por colocar nuevas condiciones de seguridad política, para garantizar la realización de comicios limpios y producir una atmósfera de gobernabilidad nacional con paz social.

Los huecos jurídicos del marco electoral

Mediante la elaboración de la *Reforma Electoral* y la incorporación de procedimientos de *blindaje electoral*, aparentemente se redujo de manera parcial la fuerte presión que ejercían los monopolios mediáticos sobre los candidatos de los partidos políticos, particularmente en las etapas electorales, para subordinarlos a los intereses de los grandes monopolios de la comunicación y pactar con ellos su respaldo a cambio de recibir futuros beneficios económicos, políticos, jurídicos y culturales, una vez que los candidatos apoyados alcanzaran el poder.

Con ello, se evitó parcialmente que el dinero de los grandes monopolios u organismos de presión social, cada vez más, continuara pervirtiendo a la política al permitir que éste definiera qué sujetos y qué contenidos podían participar y cuáles no, en los espacios de los medios de difusión colectivos, para intentar persuadir a la población con sus programas partidistas y ganar o perder con ello las contiendas electorales.

Sin embargo, no obstante los relevantes avances normativos que introdujo la *Reforma Electoral* en el terreno de la comunicación política en México, y los mecanismos de blindaje que se aplicaron, ésta quedó con diversos vacíos o deficiencias jurídicas muy relevantes que la colocaron en una importante situación de vulnerabilidad regulatoria, para poner firmemente bajo el orden constitucional a los *poderes fácticos mediáticos*, a otras fuerzas del *dinero sucio* y equilibrar eficientemente estos procesos.

⁹“La FEPADE, sin indicios ni denuncias sobre dinero del narco en elecciones”, *La Jornada*, México, D.F. 20 de noviembre del 2008, p. 7; “Aprueba hoy el IFE el tope de gastos de precampaña de aspirantes a diputados”, *La Jornada*, México, D.F. 28 de noviembre del 2008, p. 13.

¹⁰“Busca el IFE fiscalizar los recursos de partidos antes del inicio de campañas”, *La Jornada*, México, D.F. 24 de diciembre del 2008, p. 9.

El sabotaje a la *Reforma Electoral*

Después de la aprobación de la *Reforma Electoral* por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo, las industrias culturales mexicanas, particularmente los monopolios de la comunicación electrónica, en principio, directamente ya no podrán controlar y explotar económica y políticamente las fases de contiendas políticas como mega-negocios privados, pues ahora el Instituto Federal Electoral (IFE) es el único organismo autorizado por la ley para determinar cómo pueden utilizarse los tiempos en los medios de difusión y cómo deben ser las dinámicas informativas y los contenidos publicitarios de las campañas propagandísticas. Ante tal restricción jurídica, las empresas de comunicación masiva quedaron limitadas y entraron en una significativa crisis financiera de sus empresas mediáticas, pues redujeron sustantivamente sus ingresos al ya no poder manipular más dichos procesos sucesorios para venderlos políticamente con jugosas ganancias.

Sin embargo, frente a esta nueva realidad, aprovechando los vacíos regulatorios que dejó sin normar la nueva *Reforma Electoral*, los grandes concesionarios de la radiodifusión podrán implementar astutas vías propagandísticas alternas para rebasar la reciente normatividad electoral, reconquistar sus tradicionales *business electrónicos*, y rescatar las rentables ganancias económicas que anteriormente dejaba la actividad del chantaje político. La estructura de dicha estrategia podrá basarse, entre otros, en presentar diversas modalidades de propaganda política encubierta, como si fuera información casual, hogareña, cotidiana, suelta, frívola, informal, etc., de los candidatos oficiales y de sus programas de gobierno, y no enmarcándola dentro del formato del spot político, que sí está acotado por la nueva normatividad sobre los comicios. Así, se recurrirá a las otras versiones de la información masiva no regulada por la *Reforma Electoral* para crear un nuevo frente propagandístico que no prohibió ni previó la moderna legislación electoral, y que no medirá, ni contabilizará, ni registrará el programa de monitoreo del IFE.

Algunas de las modalidades con las que los grandes concesionario de la radiodifusión y otros actores políticos podrán burlar las nuevas reglas jurídicas que fijó la *Reforma Electoral* para producir la comunicación política en el país, serán las siguientes:

1. Puesto que la *Reforma Electoral* sólo reguló la participación de los partidos y de los candidatos en los medios

de difusión colectiva, vía la forma de spots políticos, y no normó otras vías de hacerse presentes masivamente, ahora estos actores políticos podrán participar como invitados en los noticiarios, los espacios de la farándula, las series cómicas, las presentaciones con artistas, las reuniones deportivas, los programas de opinión, los infocomerciales, etc., de los principales programas de los canales electrónicos, para difundir su imagen, carisma y sus ideas electorales, sin que sean impedidos por la ley. Así, se podrán incluir en el guión de las telenovelas, los programas de “chismes”, los espacios domésticos, los informativos, etc., la presencia, directa o indirecta, del nombre o de la imagen de los candidatos, las fracciones políticas, los personajes públicos, los gobernadores, los hechos de gobierno, las ideologías, etc., que se deseen promover en cada coyuntura electoral, sin que esto represente una falta a la legalidad establecida en la materia. Con ello, dichos espacios mediáticos subirán mucho de precio y se venderán cobrando, abierta o veladamente, fuertes sumas económicas por participar privilegiadamente en ellos. Mediante esto, los monopolios mediáticos establecerán una nueva forma para realizar publicidad o propaganda política, podrán continuar con el negocio electoral y obtener importantes ingresos “lícitos” que no prevé la moderna ley electoral.

2. A través del uso de las “gacetillas”, entendidas como aquellas informaciones precisas que se difunden mediante los boletines que preparan las oficinas de prensa de los organismos de gobierno o de las empresas, se podrá instrumentar vía los medios de difusión, otra forma de propaganda política velada al hacer pasar como comunicación “neutral”, “oportuna”, “diaria”, “casual” y “objetiva”, la narración de sucesos, comentarios, intereses o calificaciones vinculados con el desempeño de determinados candidatos, partidos políticos o programas de gobierno en las coyunturas electorales. Mediante ello se podrá privilegiar indirectamente a algunos personajes, sin que con esto se puedan cometer violaciones al marco jurídico electoral.
3. Debido a que los lineamientos del IFE en materia de comportamiento informativo de los medios electrónicos colectivos de difusión en tiempos electorales, quedaron formulados en un nivel de simple exhortación ética y de cumplimiento voluntario de los mismos, no existirá una autoridad suficientemente fuerte que coloque límites jurídicos precisos a la acción manipuladora de las industrias culturales en México en tiempos electo-

rales. Por consiguiente, salvo las precisiones que define el COFIPE, el resto de las conductas de las industrias culturales quedan desreguladas para que los medios se comporten como mejor consideren que debe ser la política informativa de cada coyuntura electoral, sin tener que cumplir obligatoriamente con lineamientos correctivos del Estado.

4. Siendo que la *Reforma Electoral* sólo regula a los medios electrónicos de comunicación abiertos como escenarios para que se den las contiendas electorales, y no otras infraestructuras de comunicación, como son la tv por cable, el Internet, los teléfonos celulares, las bardas públicas, la promoción telefónica, los espectaculares, los puntos visuales de publicidad, la difusión vial, etc; las otras estrategias de la “propaganda política sucia” se trasladarán a estas áreas para generar formas alternas de participación de grupos y de distribución de mensajes políticos contestatarios. Así, por ejemplo, la guerra de “publicidad electoral sucia” se desplazará hacia las plataformas de la Web, la televisión por cable, la telefonía móvil, los blogs personales, etc., de manera más virulenta y agresiva.

Por ejemplo, por una parte, el Internet será usado como herramienta política de difusión de las páginas personales de los diversos candidatos, o para transmitir a los electores sus mensajes personales por correo electrónico, con el objeto de generar “cibercampañas” o “infopropaganda”, o “móvil promociones”, como sucedió a mediados del 2008 con los candidatos del Partido Acción Nacional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que las emplearon para su promoción electoral¹¹. Por otra parte, la página de *YouTube* podrá convertirse en un espacio privilegiado para ejecutar la “propaganda negra” y los desafíos políticos con la difusión de calumnias, manipulaciones, descalificaciones, agresiones, mentiras, rumores, etc., sobre los diversos actores políticos; y de allí, la sociedad tomará cotidianamente elementos incisivos para después reciclarlos socialmente a través de otras redes de interacción grupal, con consecuencias electorales insospechadas. Dentro de estos vacíos y con el apoyo de estas modalidades, se podrán filtrar sin controles gubernamentales las estrategias de la “guerra sucia”, que sólo fue

¹¹ “Explotan legal con “cibercampañas”, *Reforma*, México, D.F. 1º de octubre del 2008, p. 1.

prohibida por el COFIPE en los medios electrónicos y no en otras plataformas de difusión política. Este uso propagandístico de la Web no reglamentado podrá crear una desigualdad electoral muy peligrosa que serviría fundamentalmente para invalidar los resultados electorales en el país. Dicha estrategia publicitaria ventajosa podría ocasionar un gran impacto en la República, pues a finales del 2008 “en México existían más de 23.7 millones de cibernautas con una tasa de penetración de Internet en la población mayor de 6 años de 25.6%”¹², que representan un universo muy amplio que puede ser afectado por las *campañas políticas paralelas*.

5. Debido a las indefiniciones jurídicas existentes en la nueva normatividad electoral para puntualizar el delgado límite que separa a una crítica incisiva que podrían practicar los políticos, y la denigración, la injuria o la calumnia que prohíbe la *Reforma Electoral*, los partidos políticos y los operadores de los medios de comunicación electrónicos podrán aprovechar en su favor este vacío jurídico para interpretar subjetivamente de forma manipuladora el manejo de la libertad de expresión y realizar “campañas negras” que difundan juicios o posiciones que puedan dañar a algún candidato o institución electoral para intentar ganar votos¹³.
6. La fuerte presión ejercida por las televisoras sobre el Congreso de la Unión, como grandes *poderes fácticos*, y el interés de los partidos políticos por privilegiar el cálculo electoral para ganar votos, lograron que la reforma constitucional en materia electoral aprobada en 2007 fuera nulificada en los hechos. Mediante mecanismos de presión se logró que los monopolios televisivos impidieran que en el Poder Legislativo se realizaran las modificaciones a leyes secundarias en materia de radio y televisión para sancionar, por ejemplo, a las estaciones que incumplieran con las nuevas normas en el ámbito de propaganda; o la revocación de las concesiones de radiodifusión por incumplimientos graves y reiterados en la divulgación de campañas sucias; o la contratación de espacios para spots en los medios, que está prohibida.

Así, debido a dichas coerciones políticas, el Congreso no legisló para que la Ley Federal de Radio y Televisión fuera supletoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en lo que se refiere a las nuevas disposiciones sobre la publicidad, propaganda, tiempos oficiales de partidos o candidatos en medios electrónicos, y las sanciones a los concesionarios que violaran las normas. Esto permitió que existiera una laguna legal que facilitó la realización de amparos y litigios por parte de los concesionarios, para evadir las disposiciones del Instituto Federal Electoral (IFE). Con ello, el poder mediático logró, por ejemplo, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) fallara para que la sanción impuesta por el IFE a Televisión Azteca, por negarse a transmitir spots de los partidos en tiempos del Estado, no le fuera aplicada¹⁴.

7. Finalmente, junto a la implementación de todos los mecanismos informativos anteriores, los partidos políticos y los *poderes fácticos mediáticos* generaron campañas de desprestigio contra los órganos electorales, para socavar su carácter independiente y autónomo, alcanzando un margen de influencia superior en el manejo de las elecciones nacionales. Con ello, se contribuyó a dejar en manos de una sola fuerza política la composición del órgano electoral, y esa fuerza solió ser la del partido gobernante¹⁵.

Así, por ejemplo, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) señaló que, debido a la *Reforma Electoral* aprobada por el Congreso de la Unión, los medios electrónicos sufrirían una caída del rating y de los tiempos de comercialización que afectará a la economía de 21 mil trabajadores de la industria, aglutinados a través de mil 300 emisoras. Esto debido a que, a diferencia de años anteriores, ahora la industria de la radiodifusión no podrá contar con los ingresos que invertirán los partidos políticos para la transmisión de 23 millones de spots propagandísticos¹⁶.

Sin embargo, aunque los *poderes fácticos* boicotearon la *Reforma Electoral* con la desacreditación de las instituciones estatales electorales, y a otros poderes de la

¹² “Web, puerta a campañas negras”, *El Universal*, México, D.F, 6 de octubre del 2008, p. A-5.

¹³ “Las campañas políticas no pueden definirse a navajazo limpio: Arturo Núñez”, *La Jornada*, México, D.F, 30 de septiembre del 2008, p. 19.

¹⁴ “Televisoras anulan en los hechos reformas a la Carta Magna en materia electoral”, *La Jornada*, México, D.F, 28 de diciembre del 2008, p. 8.

¹⁵ “Alertan contra embestida contra órganos electorales”, *La Jornada*, México, D.F, 31 de diciembre del 2008, p. 23.

¹⁶ “Disminuirá rating de radio y televisión por spots de partidos”, *Milenio*, México, D.F, 15 de enero del 2009, p. 5.

República nacional; paradójicamente, los medios electrónicos se legitimaron ante la sociedad como los árbitros que defienden la limpieza, la autenticidad, la honestidad y la moralidad de los procesos electorales en el país.

En síntesis, con todo ello se podrá violar eficazmente esta reforma, pues a través de estas herramientas informativas, además de burlarse el derecho a la información, se podrá lanzar, mantener y defender, o marginar, desprestigiar y anular de forma cotidianamente desapercibida, a un candidato, partido o proyecto político específico, sin sufrir consecuencias legales; y orientar con ello, en determinada dirección específica u otra que convenga, las percepciones de los electores para conseguir su voto en favor o en contra del sujeto, las ideas o la institución electoral en cuestión. Esto es, los principales sistemas masivos de difusión electrónica podrán seguir funcionando como los grandes electores institucionales que determinen el imaginario político colectivo, mediante la transmisión de los símbolos y los sentidos que difunden, y a través de esto, incidirán significativamente sobre los resultados electorales de cada momento de la historia de la nación.

Las consecuencias para la sociedad mexicana

Con la aplicación de este nuevo frente propagandístico paralelo no previsto por la cobertura jurídica de la nueva *Reforma Electoral*, se derivarán, entre otras, las siguientes consecuencias globales para los procesos de sucesión política y la estabilidad de la sociedad en general:

1. Con los cambios comunicativos que introdujo la *Reforma Electoral* se consagrará jurídicamente el triunfo de la *telepolítica* sobre la verdadera acción de la política directa de los partidos para conquistar la voluntad de los electores. Esto significa que la escuela a seguir por todos los partidos políticos nacionales para vincularse con sus representados en etapas electorales, será el modelo de la *telepolítica* caracterizada como el fenómeno mediático que busca establecer el contacto de los partidos con los auditorios y propiciar el cambio social, a través de estrategias espectaculares de marketing político; y no en la verdadera ejecución de la política concreta, que es la discusión de los grandes problemas nacionales y de la búsqueda respectiva de soluciones para los mismos y las propuestas respectivas para resolverlos.

Así, en la etapa moderna de construcción de la democracia mexicana, la *telepolítica* reinará como la forma de comunicación electoral por excelencia, y con ello, la teatralidad, el espectáculo, la dramatización y el lenguaje publicitario, serán los mecanismos persuasivos que emplearán las organizaciones políticas para acercarse a los ciudadanos y conquistar la voluntad de los electores; y no la discusión de los grandes desafíos de la agenda de crecimiento nacional. En este sentido, con la implementación de la *telepolítica* la verdadera política no avanzará, pues lo que surgirá no será la esencia de ésta, que es la discusión de los conflictos de la *polis*, sino el show político a través del uso de efectos, impactos, espectáculos, saturación informativa, redundancia, etc., con lo cual, a largo plazo, se agudizará la crisis de la política en el país.

2. Al permitir la *Reforma Electoral* que sólo los partidos políticos participen en la elaboración y difusión de los mensajes electorales, se formó una partidocracia que dio origen a la hegemonía comunicacional de los partidos. Con ello, sólo los partidos podrán expresar sus intereses y concepciones en las fases de contienda, y esto con desigualdades institucionales, pues, por una parte, no todos los institutos políticos tienen los mismos espacios y porcentajes de uso; y, por otra, no permite que la sociedad civil también participe para discutir abiertamente las principales inquietudes de la comunidad nacional.

De esta manera se reforzó el fenómeno de la *telepolítica* discrecional como forma moderna para que la clase gobernante se vincule virtualmente con la población, y no la verdadera política donde abiertamente participan todos los sectores sociales para reflexionar y discutir los grandes problemas de la agenda nacional. En este sentido, con la *Reforma Electoral* pasamos de un monopolio mediático de la política en alianza con el partido dominante en la coyuntura, a un nuevo monopolio de la partidocracia que monopoliza la política sin darle opciones a la sociedad civil.

3. Con el reinado del restringido nuevo modelo de comunicación política que introdujo la *Reforma Electoral* en el ámbito nacional, el espacio mediático en terreno político quedó conformado con muy pocas voces y, en consecuencia, con reducidísima pluralidad. Por ello, la agenda nacional se restringió a abordar sólo unos cuantos temas en la nueva agenda mediática política, que pasan por el filtro de los intereses de los partidos políticos.

4. La nueva esencia de la *telepolítica* en este proceso electoral repetirá el *Modelo Comunicativo de la República del Spot* que se siguió en las elecciones del 2000, 2003 y 2006 en el país, y que se distingue por basarse en la difusión intensiva de spots propagandísticos de 30 segundos cada uno, para obtener impactos políticos espectaculares en los auditorios, sin revisar a fondo los grandes problemas nacionales que se deben resolver. A través de estos recursos propagandísticos no se podrán discutir concepciones, principios, planteamientos, plataformas ideológicas, etc., de los candidatos o partidos, sino que sólo se transmitirán impactos publicitarios muy breves que difundirán reiteradamente imágenes, personajes, lemas, logotipos, slogans, etc., antes que proyectos o ideas sobre los grandes conflictos que hundien a la nación.
Así, la explicación ideológica estará comprimida o de plano ausente. Volverán los “naranja, naranja” del Partido Convergencia, o “el peligro para México” del Partido Acción Nacional, etc., y los electores tendrán que conformarse con mirar como en un desfile, la forma escandalosa en que se dilapidan los recursos del erario público en plena etapa de recesión económica, y cómo la democracia mexicana se degrada más al convertirse en una mercancía publicitaria que se vende dentro de los ciclos temporales del consumo masivo, a través de las pantallas o en los diales de los medios¹⁷.
5. El poder de los grandes concesionarios de los medios electrónicos volverá a posicionarse en el *espacio público mediático*, como una fuerza central muy poderosa para influir o hasta definir los procesos electorales nacionales, al contar con una amplia franja de su programación que podrá utilizar como instrumento persuasivo para darle la ventaja o la desventaja a los candidatos que decida. Así, los medios electrónicos, como fuertes *poderes fácticos*, nuevamente ocuparán la función tradicional que han conquistado históricamente sobre el Estado y la sociedad, al transformarse en los grandes electores nacionales que tendrán un peso muy significativo sobre los resultados de los comicios.
6. Dentro de este nuevo marco será difícil que prospere la verdadera esencia de la política, pues las campañas propagandísticas no pueden darse sin la reflexión, la discusión, el enfrentamiento y la oposición de los diversos planteamientos de los adversarios, ya que la política en sí misma implica la crítica y la confrontación entre sí, de las propuestas de los distintos sectores en contienda. De lo contrario, se elaborarán campañas tan artificiales o falsas, cimentadas entre pactos de caballeros del siglo XVIII con poemas y diplomacias, cuando lo que se requiere es la discusión frontal, abierta y de fondo sobre los grandes problemas nacionales.
7. Aunque no con la fuerza brutal que había conquistado en el pasado, el *poder mediático* volverá a tener recursos ideológicos para presionar eficazmente a la clase política y al gobierno en las fases electorales, pues aunque el IFE distribuya equitativamente los espacios y las formas de participación de los partidos en los *Tiempos de Difusión de Estado* en radio y televisión, los grandes consorcios electrónicos contarán con el recurso extra muy significativo de su programación informal alternativa, para desequilibrar la proporcionalidad racional que aporta la *Reforma Electoral* y apoyar desapercibidamente al candidato o partido que más beneficios económicos y políticos pacten con ellos para el futuro.
8. Una vez más, ahora con características informales, los consorcios mediáticos podrán luchar por convertir los procesos electorales en grandísimos negocios que les aporten fuertes ganancias no acotadas por la normatividad de la moderna *Reforma Electoral*. Dicho panorama tenderá a apresurarse y a acentuarse más, pues las grandes televisoras y radiodifusoras mexicanas quedaron muy presionadas económicamente, por una parte, debido al fracaso financiero que les significó las Olimpiadas Mundiales del 2008 en Beijing, donde no obtuvieron las ganancias proyectadas en relación con los presupuestos que invirtieron; y, por otra parte, debido a la severa crisis financiera mundial generada por la quiebra de las *hipotecas subprime*, que desencadenó la caída de Wall Street, de todas las bolsas de valores del mundo, el desquiciamiento de todos los sistemas económicos internacionales y la severa recesión mundial, devaluando fuertemente las acciones de las empresas de comunicación mexicanas.

¹⁷ Toussaint, Florance, *Medios y prerrogativas electorales*, Proceso, núm. 1671, columna “Televisión, Revista de Información y Análisis”, México, D.F. 9 de noviembre del 2008, pp. 69 y 70; *Confusión sobre publicidad de campañas en entidades donde habrá comicios en 2009*, *La Jornada*, México, D.F. 5 de diciembre del 2009.

por parte de los partidos políticos, asciende a \$1,030 millones de pesos, y representa nada más el 25% del total de recursos que se ejercerán este año¹⁸. Suma que es una porción de recursos sumamente apetitosa para ser aprovechada por la radio y la televisión para hacer “negocios laterales” con los candidatos o partidos políticos, y así sufragar sus déficits financieros.

9. Con estos mecanismos de propaganda paralela se burlará la iniciativa de *Regulación del Gasto de Publicidad Gubernamental* aprobada por el Congreso de la Unión, pues de igual forma las industrias electrónicas colectivas podrán emplear los recursos extras de su programación para apoyar mañosa, abierta o subrepticamente, los logros del gobierno en turno con el fin de ayudar en la promoción de su contendiente electoral favorito, quien posteriormente pagará políticamente dicho apoyo mediático.
10. Con la nueva reforma todos los partidos políticos tendrán en las fases electorales un enorme porcentaje de tiempo propagandístico para participar en el espacio mediático público, a través del aprovechamiento de los tiempos oficiales, y difundir sus propuestas y estrategias partidistas. Dicha realidad de exceso comunicativo puede provocar un efecto *bumerang* para los partidos, pues el abuso de su información insertada dentro de la programación de entretenimiento de los medios de difusión, en lugar de atraer y persuadir a los votantes, podrá debilitar el interés de los mismos por saturar su atención con una lluvia incesante de múltiples mensajes partidarios.

Esta tendencia podrá llegar al extremo de provocar que la población neutralice o aborrezca la información electoral y la fórmula política que propaga la clase gobernante. Con ello, la política se convertirá en un estorbo para la interpretación de la vida cotidiana y aumentará la pérdida de su credibilidad y en el rol social que debe desempeñar en la resolución de los grandes problemas nacionales. Mientras tanto, los grandes medios de difusión masiva competirán con la propaganda electoral con la presentación de más espectáculos, deportes y series frívolas que capturen la atención de los votantes.

Así, ante este embotamiento temático político, los públicos se podrán hartar o irritar por perder el entretenimiento radiotelevisivo, y recurrirán a cambiar el canal practicando el *zapping*; los públicos pudientes económicamente se refugiarán en la televisión de paga (Sky o Cablevisión) donde no se aplica la nueva reforma política, y el sector menos privilegiado verá la televisión por Internet; se darán protestas de tele auditorios por la saturación propagandística de la programación de diversión o, finalmente, en su defecto, apagarán la televisión o la radio.

De modo que, al final de los eventos, los consorcios monopólicos de la comunicación colectiva serán los verdaderos ganadores de los procesos electorales, con lo que se agudizará el problema de representación social de los partidos y se agravará la crisis, de por sí, ya muy acentuada de la capacidad de eficacia política en México a principios del siglo XXI.

11. Dicha intervención mediática podrá ser sumamente delicada, pues introducirá elementos externos viciantes que atentarán contra los principios de limpieza, igualdad, ética, transparencia y equilibrio que pretende establecer el IFE para realizar elecciones legítimas que creen la paz social. Así, esta acción de los monopolios de la comunicación masiva podrá inocular los procesos electorales con elementos propagandísticos sucios, tramposos, mañosos, etc., que empañarán su pulcritud y que podrán ser argumentos suficientes para que cualquier grupo político perdedor declare con razón suficiente su invalidez por falta de neutralidad.
12. Al permitir la *Reforma Electoral* que sólo los partidos políticos sean las únicas autoridades autorizadas para hablar sobre política en las etapas de competencia electoral, y obstruir la expresión política de cualquier otro sector de la sociedad civil organizada, se atentó fuertemente contra la garantía de libertad de expresión y del derecho a la información que les corresponde ejercer constitucionalmente a todos los ciudadanos. En la regulación de este proceso es importante destacar que la frontera existente entre la propaganda política y la libertad de expresión es muy delgada, lo que ha complicado mucho la discusión y la reglamentación de esta realidad, pues cuando se reglamenta en este terreno se argumenta que se violan las garantías individuales de los ciudadanos, y si no se hace se permite que el reinado salvaje de los poderes

¹⁸ “Prevé el IFE gasto de \$1,030 millones en precampañas”, *La Jornada*, México, D.F, 26 de noviembre del 2008, p. 3.

fácticos comunicativos manipulen la realidad en favor de sus intereses.

Esto es sumamente preocupante, pues los partidos han creado las condiciones para formar una “partidocracia” o un régimen autoritario con los mismos partidos ya existentes, que se reproducirá indefinidamente por no contar con críticos que se opongan a ellos o formulen otras alternativas. En lugar de permitir la clase política que el espacio público sea abierto, plural y se enriquezca con reglas claras y transparentes que faciliten la participación de todos los sectores, lo que construyó fue un sistema jurídico que la blindó como grupo en el poder frente a la crítica social, con lo cual se reforzará la impunidad y el abuso de estos sectores partidistas sobre la población.

13. Al no aprobarse en el Congreso de la Unión la nueva Ley de Radio y TV, la reforma quedó vulnerada significativamente, pues el COFIPE señala que se hará lo que estipule la ley en la materia, y al no reformarse ésta, permanece un marco jurídico nacional viejo con grandes vacíos legales que generan conflictos normativos al intentar aplicar la nueva normatividad electoral.
14. Existe el riesgo de que se produzca inequidad electoral por el nuevo modelo de comunicación política introducido por la *Reforma Electoral*, pues según el reglamento aprobado, el IFE dará más espacio para la difusión de sus mensajes a los partidos grandes, y menos oportunidades a los partidos pequeños. Con ello, será más fácil que los primeros ganen permanentemente las elecciones y los cargos representativos dentro del Congreso, en comparación con los segundos, pues contarán con mayores recursos para realizar su propaganda electoral y, por lo tanto, para obtener más votos. A través de esto se dará una permanencia en el poder de los mismos partidos grandes, anulando las alternativas de cambio político en México.
15. Ante los diversos vacíos de dirección política que se generarán por la ilegitimidad de los resultados electorales, los partidos y la clase política quedarán fuertísimamente cuestionados por la sociedad, y los actores que ocuparán legítimamente los nuevos espacios vaciados de conducción social serán los medios privados de difusión colectiva, especialmente los electrónicos, que coyunturalmente se posicionarán como el *Estado Paralelo* que gobernará a la sociedad en esta etapa de anarquía social. Desde ellos, se construirá la nueva *governabilidad mediática* para volver a reordenar el proyecto

de país en descomposición con base en sus intereses dominantes.

El conjunto de estas situaciones no delimitadas por los marcos jurídicos electorales legales podrá llevar a colocar como ilegítimos los resultados de los futuros procesos de sucesión gubernamental en México, creando un vacío político sumamente grave entre el antiguo sistema político que concluye su mandato, y el nuevo grupo político que intenta posicionarse de manera “legítima” y “pacífica”, lo que generará un delicadísimo ambiente de inestabilidad y caos social que podrá desembocar en la violencia colectiva y en otras manifestaciones de anarquía ciudadana, como sucedió con los resultados de las elecciones presidenciales del 2006 en el país.

En este sentido, el proceso de construcción de la democracia se encuentra en severo peligro al no cubrirse estos vacíos jurídicos de la *Reforma Electoral*. Si se cumplen dichas tendencias violatorias, se comprobará, por una parte, que la voracidad mediática no tiene límite, pues está dispuesta a provocar el colapso social si éste se convierte en un negocio muy rentable para las empresas de la radiodifusión nacional; y, por otra, que el Estado mexicano ha llegado a una etapa de tanta debilidad política que ya no puede colorar los principios constitucionales como base civilizatoria para ubicar en su lugar subordinado a los poderes fácticos de la comunicación electrónica.

Hacia el futuro

Ante esta atmósfera de posible inestabilidad futura del sistema electoral y de gobernabilidad nacional, es necesario realizar, entre otras, las siguientes acciones:

1. Es necesario remediar jurídicamente con nuevas propuestas normativas complementarias, los vacíos legales que dejaron las leyes electorales en el ámbito de la comunicación política, para evitar que surja la ilegalidad electoral y, con ello, la anarquía social.
2. Antes de recurrir a la *telepolítica* espectacular fragmentada como forma de convencimiento y movilización social, es necesario rescatar la verdadera esencia de la política, que es la participación de las comunidades en los asuntos de la *polis*; es decir, el análisis, la discusión y transformación de la realidad social.
3. Es indispensable fortalecer los mecanismos de fiscalización estatales sobre todos los recursos que los actores

políticos en contienda invierten en los medios de difusión y en otras infraestructuras propagandísticas informales en los momentos electorales, para saber si no existe deformación o violaciones a los marcos normativos que regulan la ejecución de las campañas partidistas.

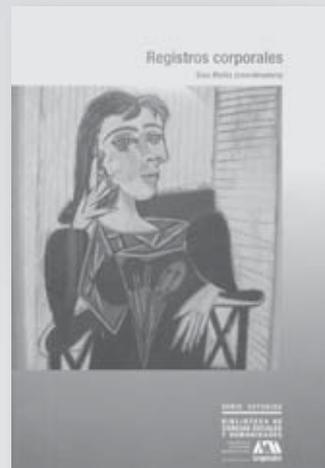
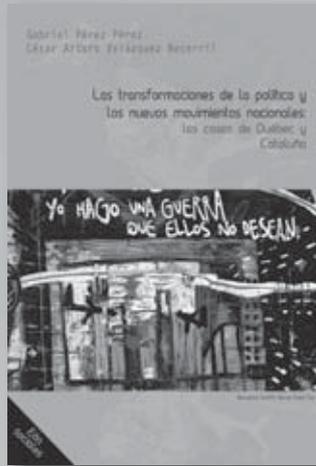
4. Frente al futuro clima de saturación o intoxicación de la atención de la población en los periodos electorales por el exceso de información política difundida por los medios colectivos de información, ahora más que nunca es necesario que la propaganda política de los partidos y del gobierno se elabore con el mayor nivel de profesionalismo y competitividad comunicativa, para evitar que los auditorios rechacen los enormes torrentes abrumadores de mensajes políticos que recibirán en dichas coyunturas de sucesión de poderes. De no trabajarse en este sentido profesional, los partidos políticos cavarán su propia tumba en las etapas de lucha por la sucesión de poderes, pues la población aborrecerá crecientemente a la *telepolítica* vacía, gris, burocrática, demagoga, saturante y aburrida, que es la práctica ideológica con la que ha funcionado la clase política en el pasado para intentar conectarse con los diversos grupos sociales y conseguir su voto.
5. Es indispensable que la sociedad presione al gobierno para que dote al IFE de todos los recursos económicos, jurídicos y materiales necesarios, para que pueda realizar lo más exhaustivamente el monitoreo cuantitativo y cualitativo de los mensajes propagandísticos que transmitirán los partidos políticos y los otros sectores por los medios de comunicación, especialmente electrónicos, durante los periodos electorales. Este apoyo es central, pues con dicha infraestructura el IFE supervisará el riguroso cumplimiento de la ley por parte de todos los actores sociales que participarán en tales procesos.
6. Es necesario crear un pacto ético público de autorregulación entre los medios electrónicos, el Estado, los partidos políticos y los candidatos a puestos de representación popular, para que con el fin de conservar la convivencia social pacífica y el equilibrio nacional civilizado, se respete el Estado de Derecho vigente sobre los procesos electorales.
7. Con apoyo de las escuelas de comunicación y de la sociedad civil, se requiere establecer Observatorios Ciudadanos que colaboren a realizar monitoreos paralelos, especialmente de carácter cualitativo, que complementen los registros de legitimidad del IFE sobre el cumplimiento de todos los actores políticos con



los entramados jurídicos que norman la comunicación política en fases electorales en México.

Con la realización de estas acciones y otras más, la sociedad civil contribuirá relevantemente a tener elecciones más limpias que ofrezcan armonía y paz social para la sociedad mexicana del siglo XXI.

Con las nuevas modificaciones constitucionales efectuadas por el Congreso de la Unión en materia electoral, los partidos políticos cuentan con instrumentos defensivos muy valiosos para evitar que los *poderes fácticos comunicativos* nuevamente deformen los procesos electorales al subordinar a los candidatos a sus caprichos oligopólicos económicos y políticos. Ahora le corresponde a la clase política mexicana demostrar históricamente que esa libertad y autonomía que ha recobrado, será aprovechada para resolver las grandes necesidades urgentes de desarrollo que enfrenta la sociedad mexicana, especialmente en el terreno comunicativo, y no simplemente para blindarse como instituciones políticas para ser más corruptas, unilaterales, prepotentes, insensibles e irresponsables ante la ciudadanía, como lo han hecho en el pasado.



Marketing y comunicación política

Murilo Kuschick*

Con la cercanía de las elecciones en México del 2009, pero teniendo como trasfondo los procesos electorales del 2006 y las recientes elecciones en los Estados Unidos, es importante analizar cómo el marketing político, sus estrategias y la comunicación se han ido incorporando a los procesos electorales y de qué manera se van a utilizar en la elección mexicana en este año.

Con la cercanía de las elecciones en México del 2009, pero teniendo como trasfondo los procesos electorales del 2006 y las recientes elecciones en los Estados Unidos, es importante analizar cómo el marketing político, sus estrategias y la comunicación se han ido incorporando a los procesos electorales y de qué manera se van a utilizar en la elección mexicana en este año. Tomando en cuenta el hecho de que las campañas y las precampañas para los próximos procesos electorales por lo que respecta a la utilización de elementos comunicativos ya ha comenzado, pues tanto distintos in-

tegrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el Jefe de Gobierno de la ciudad de México, el gobernador del estado de México, otros gobernadores, senadores, diputados y hasta ex integrantes del equipo del presidente en turno, han comenzado sus movilizaciones en los distintos medios de comunicación buscando notoriedad, presencia, identificación, es decir, parece que está implícito en todo ese tipo de actividad la consigna de que no basta tener un puesto público, sino que son necesarias un conjunto de horas, minutos, segundos de exhibición frente a la pantalla chica, espectaculares, etc. Sin embargo, esta exposición mediática debe hacerse, nos preguntamos, ¿a partir de alguna concepción estratégica, procurando acceder a cierto tipo de segmentos

electorales y con cierto tipo de oferta y de mensaje?

Sea mediante el dispositivo de participar, como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en un programa de variedades matutinas en donde además de noticias hay todo tipo de actividades que pueden ser definidas como entretenimiento y en alguno de sus segmentos el Jefe de Gobierno capitalino participó en el horneado de galletas, lo que significa la posibilidad de acceder a los ojos y a los oídos de múltiples tele espectadores que, por lo general no estarían muy interesados en las actividades políticas del Jefe de Gobierno, de la misma manera el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto, no sólo tiene un presupuesto estratosférico en materia de comunicación, sino que contrató

* Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

los servicios de una actriz de telenovelas, Angélica Rivera, quien, primero se dio a conocer publicitando algunas de las actividades del gobierno del estado de México, y más recientemente ha circulado en las revistas del corazón como la novia del gobernador, lo que le ha generado a ambos una gran promoción mediática.

Esto puede significar que para una gran parte de los políticos, la política pública más importante o una de las más importantes, es la de comunicar sus actividades; por tanto la política pública más importante es la de comunicar, poco importa lo que haga un gobierno, lo más importante es lo que dice que hace y en qué medio lo comunica. En ese sentido nos encontraríamos, y ese es el objeto del presente artículo, con una nueva modalidad no sólo de hacer política, sino principalmente de comunicar la política, derivado de las nuevas condiciones tanto de unos mayores niveles de competencia entre partidos y candidato para acceder a los puestos públicos, como también de la propia dinámica política y por las modificaciones en las formas de comunicar y de acceder a los grandes públicos; en el pasado teníamos el caso de la política estadounidense como ejemplo, con elecciones competidas, y por algún tiempo el principal medio para divulgar la actividad política fueron los periódicos, que como nos dice Weber¹ eran medios propagandísticos e ideológicos, o, como lo propuso el actor y director Orson Welles en el film *Ciudadano Kane*, los medios eran grandes mecanismos de persuasión de convencimiento y de manipulación de las masas.

Estas ideas persisten en la actualidad o, simplemente como lo dicen los estudios de la recepción², no es tanto lo que los medios quieren hacer con la audiencia, sino de qué manera la audiencia recibe los mensajes y cómo los transforma, los apropia.

La comunicación y el uso de los medios no sólo puede ser asumida como un instrumento que logra convencer y persuadir a los diferentes públicos, sino, como veíamos al inicio de ese trabajo, cómo cada vez más las campañas comunicativas políticas, deben buscar espacios optativos, así como modificar los formatos comunicativos. Como se planteó inicialmente, el Jefe de Gobierno va a un programa de variedades para promoverse, el gobernador del estado de México lo hace mediante su relación con un personaje de

la farándula, lo que le permite no sólo estar en los programas y noticieros políticos, sino en los programas de chismes y de asuntos del corazón; al mismo tiempo los anuncios y la campaña comunicativa del gobierno de Calderón no promueve, como antaño, resolver los grandes problemas nacionales, sino que la guerra contra el narcotráfico y la reforma de Pemex se divulgan bajo el lema “Para que vivas mejor”, es decir, las campañas publicitarias no se asocian, como diría Lyotard³, con los “grandes relatos”, el acceder a los grandes propósitos de la humanidad como la justicia, la verdad, la igualdad, la libertad, etc. Estos grandes objetivos cada vez más se van retirando no sólo porque son poco creíbles, sino porque resultan cada vez menos convincentes como perspectivas para que se adhieran las grandes masas; se podría decir que las aspiraciones de la posmodernidad, cada vez más nos llevan a ámbitos privados, lo que puede llegar a preocupar a las masas es tener un mejor coche, un mejor ingreso. Finalmente, hemos accedido a una sociedad en donde las aspiraciones de las mayorías es tener un mejor nivel de vida, lo que significa que lo que importa a los individuos es su vida privada, sus gustos y predilecciones, y los asuntos públicos pasan cada vez más a un segundo plano, como demuestran las manifestaciones de algunos vecinos de la delegación Miguel Hidalgo en contra de la construcción de una vialidad, que antes sería tomada como un ejemplo de progreso, y ahora es vista desde la perspectiva que no mejora la circulación y sólo es una molestia más.

Si esto sucede, las masas y los grupos sociales se atomizan, se individualizan y sus preocupaciones se encuentran vinculadas al presente, y la ciencia y la técnica aparecen por un lado como uno de los únicos discursos que son aceptados, ya que pueden prolongar la vida o incrementar los niveles de eficiencia y de eficacia en los ámbitos sistémicos, el tránsito, los bancos, etc.; o, por otro lado, con la aceptación conservadora y al mismo tiempo conformista de que el gobierno y sus políticas públicas son ineficientes e ineficaces, pero podrían ser peores si votamos por candidatos radicales; pero siempre existe la posibilidad de enajenarnos en nuestros *hobbies*, gustos, hábitos y formas de vida, en donde sí encontramos satisfacción, placer. De ahí que surja una importante paradoja como ya lo había propuesto Lipovetski⁴, aún cuando los medios, las modalidades comunicativas son más generales y universales, televisión, teléfonos celulares, internet, los contenidos que se comunican o deben ser muy generales y abstractos, por

¹ Weber M., “La Política como Vocación” en: Weber, M. *El Político y el Científico*, ed. Premiá editores, México, 1985.

² Orozco G., “Los estudios de recepción: de un modo de investigar a una moda, y de ahí a muchos modos” en: Saintout F. y Ferrante N., (compiladoras) *¿Y la recepción?*; La crujía ediciones, B. Aires, 2006.

³ Lyotard J.F., *La Condición Posmoderna*, ed. Cátedra, Madrid, 1986.

⁴ Lipovetski G., *La era del Vacío*, ed. Anagrama, Barcelona, 1987.

ejemplo, por qué lucha algún héroe, si para salvar a una persona de su familia, padre, madre o hijos, u otro tipo de propósitos, hace difícil y puede interrumpir la comunicación, pues cada vez más los significados se particularizan. De ahí que “amor”, “libertad”, son interpretados de forma distinta por los distintos grupos de la sociedad, lo que nos lleva a la paradoja de modalidades de comunicación universales, pero formas de interpretación particulares, y por lo tanto hay generalización y universalización de las formas y de los instrumentos comunicativos, pero lo que ellos comunican son cuestiones particulares y cada vez más banales, que sólo interesan a pequeños públicos muy segmentados, lo que tiene como resultado la multiplicación de los canales y de los formatos comunicativos que cada día son más especializados y específicos.

A partir de estas modalidades interpretativas nos proponemos entender e interpretar las actuales y las próximas campañas comunicativas, como un producto de una nueva situación tanto en el ámbito de la utilización de técnicas mercadológicas, pero en un ambiente que definimos como posmoderno, esto es, la caída en desgracia de los grandes relatos, la aceptación de la técnica como un medio para alcanzar fines cada vez más individualizados y particulares y con una sociedad que “cree” en lo “nuevo”, que deja de ser un propósito de las vanguardias de antaño en materia de arte, pintura, escultura, música, que buscaba principalmente escandalizar a la burguesía, como lo dice Bell⁵, que era revolucionaria en términos económicos pero conservadores en la cultura.

En la actualidad⁶ las vanguardias han muerto, ya no escandalizan a nadie, y sin embargo sus objetivos y propósitos se han popularizado, vulgarizado y llegan a las masas a partir de los medios de comunicación, cine, televisión y publicidad. Por tanto, las masas sólo pueden ser persuadidas por nuevos productos, nuevas caras, nueva música, nuevos programas, hay un incesante movimiento de renovación de cambios de estilos y de formas que proporcionan emociones, sensaciones, pero que no alteren nuestros modos de vida, sexo, violencia, bajo formatos seguros, como las atracciones de parque de diversiones, en donde sabemos o suponemos que los juegos como un mecanismo técnico son eficientes y nos harán sentir emociones pero sin que se corra ningún peligro; frente a ese nuevo paradigma societario deben realizar las campañas tanto de la comunicación política, como las

campañas publicitarias y propagandísticas que de la misma manera venden champús que proponen candidatos.

Estrategia y marketing

¿Cuáles son los elementos centrales de las actuales campañas comunicativas y de promoción? Como ya habíamos planteado, la paradoja de la comunicación consiste en tener, una gran cantidad de medios, y sin embargo una gran dificultad para decir, para ser escuchado, no sólo por la Torre de Babel, que significa la multiplicación de los medios y de lenguajes, sino que cada vez más los públicos se han ido diferenciando, especializando, lo que significa que son cada vez más heterogéneos; se ha acabado la época en que existían dos o tres canales de televisión y en donde la mayoría de la audiencia era capaz de mantenerse en el mismo canal, en la misma estación de radio; en la actualidad hay el fenómeno de la televisión de cable, el internet. Los públicos se han ido especializando, pues existen canales de televisión que presentan únicamente películas, noticias, deportes, distintos tipos de espectáculos deportivos (fútbol, americano, basketball, beisbol, etc.).

Hay una enorme dispersión informativa, distintas modalidades de entretenimiento, ocio y enajenación de la realidad, así como los propios medios pueden proporcionar distintas modalidades de percepción del mundo, “la verdad” ya no es un objetivo, pues los espectadores de Fox, CNN, NBC, ven la realidad a partir del prisma de sus respectivos comentaristas, los cuales no están interesados en discusiones amplias, abiertas, sino en que la visión de “ellos” sea ya no sólo aceptada, sino que la dicen, la difunden. De la misma manera encontramos que Televisa o Televisión Azteca pueden borrar, negar o simplemente atacar a quienes piensan o se atreven a estar en desacuerdo con sus puntos de vista o de sus intereses.

De tal manera que, como decíamos antes, los medios cada vez responden más a perspectivas particulares, segmentadas y dirigidas a públicos específicos; eso podría ser aceptado en el ámbito de los productos, cada vez más específicos, ¿pero cómo compatibilizarlo con la política? Si un político se segmenta, si se dirige a un público específico, estaría alejándose de las grandes mayorías, de los grandes contingentes. Ahí estaría la gran capacidad de los medios o de las estrategias mercadológicas, por un lado, mimetizar un mismo producto para que sea compatible con varias audiencias de manera simultánea, y por otro que su discurso sea de características tan generales que pueda servir tanto para un fregado como un barrido.

⁵ Bell D., *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

⁶ Paz O., *Corriente Alterna*, Siglo XXI, México, 1967.

En términos generales se puede decir que el propósito de una campaña política es que su mensaje llegue a todos, pero como decíamos, como los públicos son cada vez más atomizados y más segmentados, es necesario generar algún tipo de estrategia que logre llegar a los objetivos, propósitos, expectativas, aspiraciones, de los grupos más amplios de una sociedad. En el caso de México, por ejemplo, tenemos a un país que vivió por más de 70 años con gobiernos priístas, y nos podríamos preguntar: ¿cómo era posible que después de tanto tiempo alguien pudiera derrotar a los gobiernos revolucionarios?

Si bien hubo una experiencia anterior, en 1988, cuando C. Cárdenas logró poner en jaque la elección de Salinas de Gortari, ese presidente después comenzaría a utilizar un sofisticado sistema de investigación de la opinión pública para lograr el consenso y tal vez la legitimidad que no había recibido de las urnas. Sin embargo, esa situación de inconformidad política de algunos grupos y de grandes contingentes políticos, necesitaba no sólo los elementos políticos e ideológicos para configurar una nueva mayoría, sino también, como se vio en el año 2000, el anhelo por deshacerse del PRI que vino acompañado de una crisis económica que sirvió como acicate para que las masas decidieran votar en contra del PRI, no sólo como un hecho político-ideológico, sino como una expectativa emotiva, imaginativa y fantasiosa, de que si el PRI perdía las elecciones y otro llegaba al poder, como fue Fox, las cosas cambiarían. En ese sentido, la elección del año 2000 representó esa solución de carácter fantástico que, sin embargo, generó una estratificación y una segmentación elemental, que son las que logran las nuevas mayorías, esto es, “votar a favor del PRI/votar en contra del PRI”. Sin embargo, este tipo de segmentación es hasta cierto punto ideal, ya que se define por características muy elementales, esto es, el apoyo por un candidato o un partido por un elemento o elementos que en características normales no serían posibles.

En efecto, las posibilidades de obtener éxito en campañas de marketing es lograr una estrategia que nos comunique de manera asertiva con ciertos grupos, los más amplios posibles, y aquí nos encontramos con el problema que formulábamos con anterioridad: como las sociedades actuales se presentan tan segmentadas y estratificadas, es difícil la utilización de algún tipo de estrategia y de discurso que nos permita comunicarnos con todos; en este sentido el marketing comercial es mucho más segmentado que el político, pues no todos los consumidores están interesados en cierto tipo de música o en la compra de ciertas golosinas o gaseosas, y sin embargo, las campañas políticas y los

políticos sí toman en consideración una de las estrategias más generalizadas del marketing, como es la base de la propuesta de Newman⁷, la idea de una estrategia basada en las cuatro P'S, esto es, (*Product- Price-Place- Promotion*). Es claro que esta estrategia encuentra un conjunto de dificultades para su utilización en el ámbito político, pues los candidatos pueden ser tomados por la variable producto, ya que cada vez más las campañas proponen a los candidatos y a los partidos con características con las cuales los electores podrían identificarse: un candidato honesto (López Obrador “Honestidad Valiente”), Peña Nieto, un candidato guapo, atractivo. Fox, alguien como tú. Como decía este candidato en la campaña del año 2000, al responder a Labastida en un spot después del debate preelectoral:

Labastida: Me ha llamado ‘mariquita’. Me ha dicho la ‘vestida’. Me ha dicho ‘mandilón’.

Fox: Mi estimado señor Labastida, a mí tal vez se me quite lo majadero, pero a ustedes lo mañosos, lo malos para gobernar y lo corruptos no se les va a quitar nunca⁸.

Aquí encontramos el carácter fantasioso, fantástico y la aparición de la figura del héroe, que aún cuando tiene características negativas, “majadero”, se autodefine como honesto y capaz para gobernar, sin ofrecer ninguna prueba.

De esa manera se puede decir que el candidato como producto es un factor fundamental, y ahora a partir de la reforma al COFIPE, en donde se prohíbe a los funcionarios promover su imagen⁹, como lo dice Alcocer al comentar la promoción que se está haciendo el PAN: “tomando como motivo (de su propaganda) los programas, obras y acciones de los gobiernos surgidos de sus filas”¹⁰. Bajo la idea del

⁷ Newman B., *The Marketing of the President*, ed. Sage, Thousands Oaks, 1994.

⁸ Kaye E., *Signos de Identidad Política* (tesis de doctorado) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (inédito), 2008.

⁹ En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos o coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. Así como en el artículo 134 constitucional, que en su segundo párrafo dice lo siguiente: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los 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 impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (*Diario Oficial*, martes 13 de noviembre de 2007).

¹⁰ Alcocer J., Periódico *Reforma*, 23 de diciembre de 2008.

articulista, un partido político podría, como lo está haciendo el PAN, asumir la autoría de las obras, de los programas que son producto de la acción de funcionarios ligados a este partido político y con esto sortear la prohibición que hace referencia el artículo 134 constitucional, más allá de la discusión si tal promoción viola o no el precepto constitucional; lo que encontramos aquí es la apuesta de la personalización del partido, que en campañas anteriores había sido sustituido por la personalidad del candidato, como un medio que permite que los electores logren un proceso de identificación; pero como se ha visto, por lo que están realizando el PAN y los demás partidos, el que asume esta función ahora es el partido o interpósita persona, como lo estuvo haciendo en campañas de promoción de la labor realizada por el gobernador del estado de México: Peña Nieto, quien usó la imagen de una actriz de telenovelas –Angélica Rivera–, para la promoción de algunas de sus obras, situación que a todas luces resulta muy apropiada, pues segmentos muy importantes del electorado ve las telecomedias, ubica con más claridad y se identifica más con un actor que con un político.

De ahí también el hecho hasta cierto punto insólito, cuando el presidente municipal de Toluca, Juan Rodolfo Sánchez, utilizó a un clon (como se verificó después, de sí mismo) para promover su actuación¹¹.

Con lo anterior se plantea que la promoción política a partir de la asimilación del político como un “producto” que a partir de la explotación de su imagen y de la posible identificación del elector con ellos resulta en un mundo de imágenes, como lo ha planteado Nimmo¹². Éstas son formas estereotipadas, en el sentido de un cliché que hace posible, como en las novelas, telenovelas, películas, que el elector se identifique, esto es, que crea que las características que proyecta la persona, el político, son similares, parecidas a las suyas o que él cree que debiera poseer la persona que lo va a gobernar.

Ahora bien, si la primera P (*product*), resulta utilizable en la lógica del *marketing* político, ¿cómo hacer uso de la idea de precio? Si bien los bienes de consumo pueden tener o llegar a tener un precio accesible a los consumidores, la política o las actividades que brinda un gobernante son un servicio que bien o mal (las más de las veces) propicia un gobernante a la población y en múltiples ocasiones con altos

costos (inflación, desempleo, inseguridad, devaluación); aún cuando Newman no utilice esta variable, podríamos asumir a partir de Downs¹³ que el elector utiliza un criterio costo/beneficio, para juzgar a los políticos y a los candidatos, esto es, qué beneficios recibo del político, y ¿cuál es el costo al votar por ellos?

En un trabajo ya célebre, Domínguez y McCaan¹⁴ plantearían un modelo en donde los electores mexicanos en la época priísta se hacían la siguiente pregunta: “¿Los gobiernos del PRI (o de cualquier partido, agregaría) me han beneficiado o me han perjudicado?”. La respuesta a esa pregunta haría que el elector premiara o castigara al partido gobernante, votando a su favor o en su contra. De esa manera podríamos utilizar la variable “precio”, como elemento mercadológico.

Pero, ¿qué hacer con las otras variables *place* y *promotion*? Newman las sustituye por *Push marketing* y *Pull marketing*, que significan los esfuerzos por hacer que el mensaje sea difundido y conocido, la comunicación que se hace de manera directa, los esfuerzos por comunicar (cara a cara) a los electores el mensaje del candidato en los mítines, visitas, distribución masiva de folletos, dípticos, trípticos, volantes, relaciones personales, esto es, toda la labor de distribución de encauzamiento de la campaña por hacer llegar la oferta del candidato, del partido, a todos los electores o a los segmentos específicos. Por último, *Pull marketing*, se puede entender como el uso de los *mass media*, de los medios masivos de comunicación, prensa, radio, televisión, para promover por mecanismos masivos de comunicación los mensajes y las imágenes que la campaña ha decidido establecer como la plataforma y la estrategia para acceder a los electores; finalmente Newman¹⁵ propone la última P, que él nombra, *Polling*, esto es la realización de encuestas y sondeos de opinión para establecer si la estrategia y las ofertas que se están realizando a los electores son las adecuadas o es posible modificarlas.

Aún cuando se puede plantear que las encuestas son un elemento que en la actualidad son imprescindibles para la planificación de los procesos electorales, una cosa es la encuesta inicial o las iniciales que muestran la predisposición del elector, y otra la labor de la campaña, que es precisamente mantener o modificar las tendencias electorales y esa es la apuesta de una campaña.

¹³ Downs A., *An economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

¹⁴ Domínguez J., McCann J., *Democratizing Mexico*, John Hopkins, Baltimore, 1989.

¹⁵ Newman, *op. cit.* p. 12.

¹¹ *Reforma*, 18 de junio de 2008.

¹² Nimmo D. y Savage R., *Candidates and their Images*, Goodyear, Palisades, 1976.

¿Puede un candidato, con su partido y sus respectivas ofertas, modificar las tendencias? Se puede decir que, en el caso del PAN en las dos últimos procesos electorales en México, sus respectivas campañas estuvieron encaminadas a modificar la tendencia favorable a Labastida, así como después a López Obrador, de ahí que en la actualidad los números no favorecen ampliamente al partido en el gobierno, en el periodo previo a la elección intermedia del 2009. Se puede afirmar que lo que podría representar a ese partido político, ha sido su capacidad para modificar a partir de las actividades de campaña y de las estrategias mercadológicas la situación que antecede a las campañas. Sin que nos coloquemos como promotores del PAN, esa fue la situación hasta el 2006, lo que no implica ni que tal cuestión vuelva a suceder, ni que sea modificada por las campañas del PRI, PRD o de los demás partidos en la elección intermedia del 2009; sin embargo, lo que muestran algunas de las encuestas publicadas hasta el presente apuntan a una situación no muy cómoda para el partido en el gobierno, pues el PRI se presenta hasta el presente como un fuerte contendiente, y aún cuando pueda suceder una fuerte competencia entre PAN y PRI, es muy probable que nos encontremos hasta el momento en un escenario en donde la fuerza del voto duro de ambos partidos es la que está manifestándose, de ahí que en nuestro próximo apartado plantearemos algunos problemas relacionados con la configuración de las estrategias de campaña.

Como se dice con anterioridad, una parte central para el establecimiento de la estrategia se encuentra, por un lado en los resultados históricos, esto es, en cómo les fue a los distintos partidos políticos en las elecciones más recientes; y, después, en cómo se presenta la predicción de la intención de voto medida por encuestas.

Aún cuando los resultados que comparamos en la tabla I, son hasta cierto punto engañosos, pues si bien se comparan únicamente los resultados de las elecciones para la conformación de la Cámara de Diputados, no es lo mismo cuando dichas elecciones se realizan de manera simultánea con la elección presidencial que cuando suceden en forma separada, ya que la elección presidencial (que suele ser la más importante, en la percepción de los electores, pues los convoca en mayor número) contamina a la elección para la configuración de la Cámara. Pero, si hacemos a un lado este hecho, encontramos que en la presente década el partido más favorecido ha sido el PAN, pues en promedio ha recibido 12 millones de votos (34%), le sigue el PRI con poco más de 10 millones de votos (29%) y por último el PRD con cerca de ocho millones de votos (22%); con los demás partidos resulta difícil realizar comparaciones, ya que tanto el PT, Verde Ecologista y Convergencia han ido en coaliciones en los últimos procesos, Nueva Alianza y el Partido de la Social Democracia han participado de un solo proceso y el 2009 será su segunda participación.

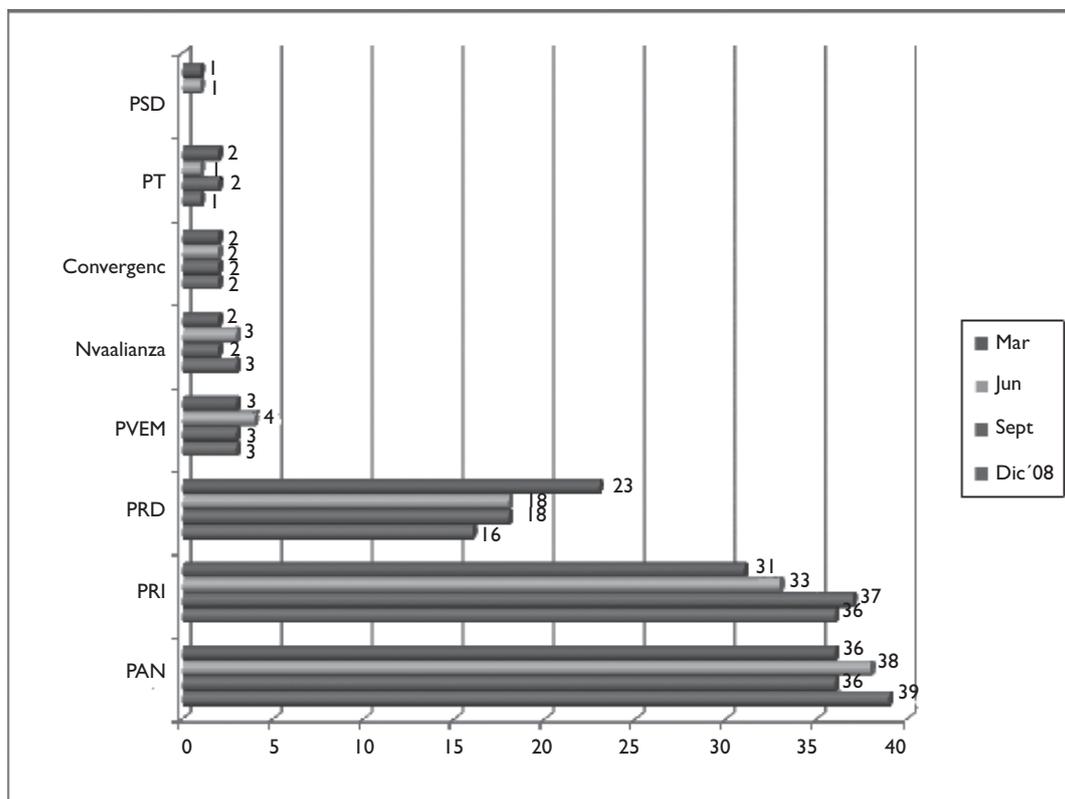
Al remitirnos a las encuestas que pretenden predecir el comportamiento electoral de los electores, se puede observar que Acción Nacional es el partido más favorecido: por un lado, es el partido en el gobierno, y por el otro, los efectos de ser gobierno es probable que no haya sido incorporado por los electores; sin embargo eso es especular. Lo cierto es que hasta ahora, como se observa en la gráfica I, el único partido que ha sufrido los embates de sus acciones es el PRD, pues en términos promedios su intención de voto es de 19%, la del PAN de 37%, y la del PRI 34%, cuando en la elección del 2006 obtuvo cerca del 29% de los votos.

Tabla I
México 2000-2006. Resultados de Elecciones Federales. Cámara de Diputados

Año	2000 votos	2000 %	2003 votos	2003 %	2006 votos	2006 %	Prom Votos	Prom. %
PAN	14,321,975	38.29	8,219,649	30.74	13,753,633	33.39	12,098,419	34.14
PRI	13,800,145	36.89	6,196,171	23.17	11,619,679	28.21	10,538,665	29.23
PRD	6,984,126	18.67	4,707,009	17.60	11,941,842	28.99	7,877,659	21.75
PT			642,290	2.4			642,290	2.4
PVE			1,088,721	4.00			1,088,721	4.00
Con.			605,156	2.26			605,156	2.26
N.A.					1,872,283	4.54	1,872,283	4.54
PSD					845,749	2.05	845,749	2.05

Fuente: www.ife.org.mx.

Gráfica I
Reforma intención de voto elección intermedia 2009



Aún cuando no sepamos lo que sucederá en la próxima elección, la labor del marketing es la de establecer la posible estrategia para cada uno de los partidos. Ahora bien, ¿qué se puede entender por estrategia?

No es nuestra intención hacer un tratado acerca de la estrategia, pero se puede establecer que esa idea deriva del griego, que combina dos ideas: estratos y guía o, conductor, esto es, el conductor de un ejército, por tanto un general. Según Rafael Pérez, lo que la define como “la necesidad de seguir ciertas reglas en la dirección de los asuntos que permitan optimizar los recursos y las fuerzas a utilizar o también: la capacidad para resolver los conflictos eligiendo entre alternativas de acción”¹⁶.

Por tanto es claro que en las campañas políticas que por su propio nombre se refieren a la posibilidad del enfrentamiento entre ejércitos, entre partidos y candidatos, que tienen el mismo propósito: ganar la elección. Y, en sentido estricto deben lograr convencer a los electores, persuadirlos de que la opción “A” es mejor que “B”, de ahí que

el enfrentamiento se dé de manera imaginaria, perceptiva y en términos persuasivos, ya que la guerra electoral no debe tener más víctimas que los candidatos derrotados. No importa lo que piensan, lo que necesitan los electores, sino lo que la campaña dice, la manera como los problemas son presentados y la forma en que las distintas propuestas de campaña los resuelven. En términos comunicativos, significa plantear que no importa lo que piensan los electores, los consumidores, sino en qué cosas deben de pensar. La apuesta de una campaña es imponer a los electores un tema, un asunto, una idea y una manera de resolverlo, y claro que si ese tema o ese problema ya se encuentra en la perspectiva de los ciudadanos, tanto mejor.

En términos contemporáneos se puede decir que una estrategia de campaña se dirige a cierto tipo de electores, con cierto tipo de oferta. Se pueden establecer algunos patrones estratégicos dependiendo de las condiciones del partido, del candidato y de sus condiciones, que pueden variar si el partido o el candidato son más o menos conocidos.

De ahí que se plantean un número determinado de estrategias que pueden ser utilizadas en diferentes campañas políticas.

¹⁶ Pérez R.A., *Estrategias de Comunicación*, ed. Ariel, Barcelona, 2001.

Estrategias de Campañas

1. Enfocar la votación básica del partido (voto duro), más un porcentaje de otros votantes (independientes, electores de otros partidos).
2. Crear una clara diferencia entre los oponentes y su candidato, una estrategia basada principalmente en las percepciones de los electores, que establezca una diferencia concreta por parte de los votantes con respecto a los candidatos.
3. Dividir a los electores en líneas ideológicas, derecha/centro/izquierda.
4. Convertirse en el campeón de una causa sencilla o problema, “estrategia de ser el candidato de la causa”.
5. Aglutinar diversas coaliciones de electores en un solo bloque.
6. Crear una imagen positiva, probando que su candidato es una buena persona; esto frecuentemente es un elemento necesario en la estrategia,
7. Probar que los oponentes son malas personas, basándose en la creación de una imagen negativa de los mismos.
8. Crear una organización capaz de ganar una cantidad significativa de votos.
9. Aplastar al oponente con actividades de campaña o “comprar una elección”¹⁷.

Este conjunto de propuestas de estrategias que, como vemos, plantea modalidades para dirigir las actividades en una campaña política, pues como se decía con anterioridad, en una campaña es necesario establecer algunas hipótesis, en el sentido de qué queremos hacer; a quiénes nos queremos dirigir y qué le vamos a proponer, y cómo le vamos a presentar el o los mensajes.

En ese sentido de conformidad con las encuestas es donde se puede establecer, por ejemplo, quiénes y cuáles y cuántos son nuestros electores potenciales, qué tipo de demandas tienen y cómo deberíamos de presentarlas. Por lo tanto, una estrategia, como la número 1 que plantea dirigirse al voto duro, puede ser utilizada principalmente en los casos en que un partido tiene, como fue el caso del PRI antes del año 2000 o el PRD en la ciudad de México o el PAN en varios estados del país. En ese tipo de campañas se debe dirigir al electorado cautivo con propuestas y con un lenguaje que le son conocidos. Otra cosa sería el hecho de llevar a cabo una campaña en donde el partido no cuenta

con ese tipo de apoyo, lo que implica una mayor exposición y donde también son necesarias propuestas por parte de los candidatos y del partido más arriesgadas, así como la búsqueda de nichos amplios de electores.

Esto nos coloca en la otra parte central de una campaña que es la segmentación del mercado y el posicionamiento del candidato frente a los electores. La idea de segmentar implica dividir el mercado en partes más específicas y más homogéneas, tomando en consideración la idea de que los posibles y probables consumidores o los electores, no siempre están interesados en los mismos mensajes o en las mismas ofertas, así como tampoco son persuadidos por las mismas imágenes. De ahí que las campañas pretendan influir con ciertas ofertas e imágenes a cierto grupo de electores, y en el caso de los mercados de productos de consumo, los segmentos en algunos casos son muy diversos y variados y en otros están mucho más establecidos.

¿Qué sucede en el ámbito político? Se puede decir que dado que los partidos están establecidos hace más tiempo, y suele haber una menor variación entre sus votantes, lo que podría modificar esa preferencia y atraer a nuevos electores es la oferta y la imagen de los candidatos, así como a resultados de su acción como gobierno.

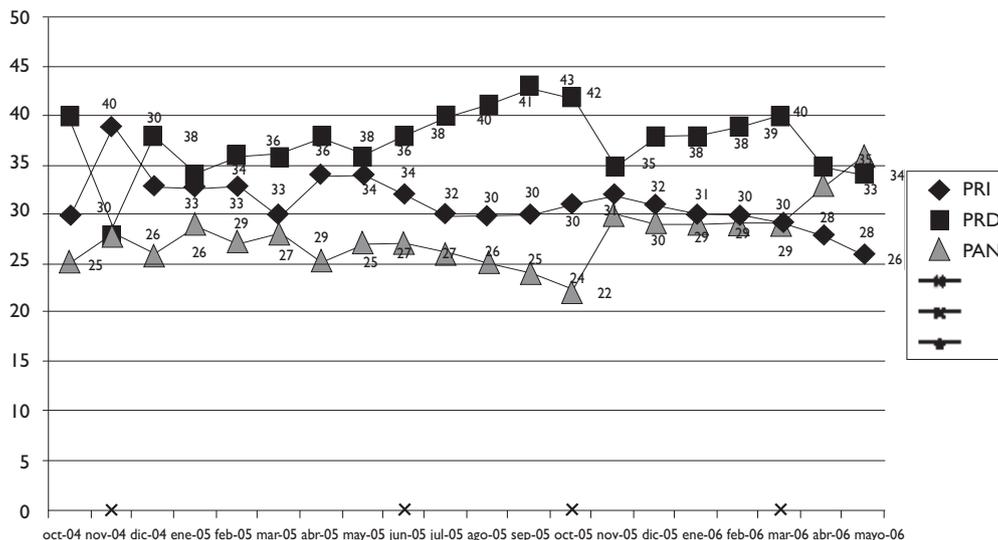
Según la escuela de Michigan¹⁸ la decisión de voto de los electores estaría determinada por tres factores: principalmente, la simpatía político-partidaria, es decir, el voto duro por un partido político; después, la imagen de los candidatos, lo que ellos pueden significar o lo que los electores perciben de ellos; y, por último las ofertas. Si bien el primer factor es de índole estructural y las campañas poco pueden hacer para cambiarlos, el factor de imagen y las ofertas pueden ser elementos que la campaña y los medios de comunicación pueden modificar. Como sucedió en la campaña electoral en México del 2006, cuando el candidato del PRD tenía una relativa ventaja sobre sus competidores y tenía imagen que lo proyectaba como un político honesto, capaz y que buscaba reducir la pobreza.

Sin embargo, después del famoso “¡Cállese, Señor Presidente. Cállate, Chachalaca!”, una campaña negativa pudo asociarlo en primer lugar con el presidente venezolano Hugo Chávez, como una persona agresiva, conflictiva. Esa asociación más el spot que planteaba: “¡López Obrador: Un Peligro para México!”, fue suficiente para que ciertos sectores de la sociedad mexicana, y principalmente los votantes no identificados con el PRD, pero que pensaban votar por ese candidato, se abstuvieran de hacerlo, para que la ventaja que tenía ese candidato se esfumara.

¹⁷ Trejo R., Kuschick M., *Cómo organizar una campaña política triunfadora*, Aulex, Monterrey, 2003.

¹⁸ Campbell A., Converse P., Miller W., y Stokes D. *The American Voter*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1964.

Gráfica II
México 2004-2006. Intención de voto por Partido, Elección Presidencial



Fuente: *El Cotidiano*, noviembre-diciembre 2006.

La investigación de los segmentos afines a un partido político y a sus candidatos suele ser uno de los elementos centrales de las campañas. Y si bien no tenemos el espacio suficiente para proponer las características de los electores de cada partido político en México, podemos afirmar que hasta la elección del 2006, el PAN fue favorecido por el voto femenino y el voto de los jóvenes, de la misma manera que por los electores de mayores niveles educativos y con mayores

ingresos, mientras que el PRD y López Obrador lo fueron por hombres con mayor edad, menor nivel educativo y menores ingresos, una segmentación similar a la de los priístas.

Aun cuando esa segmentación puede continuar en el 2009, es muy probable que se vea modificada por la crisis económica, pues en la anterior elección este factor no fue un elemento de peso y es muy probable que en la elección intermedia del 2009 lo sea.



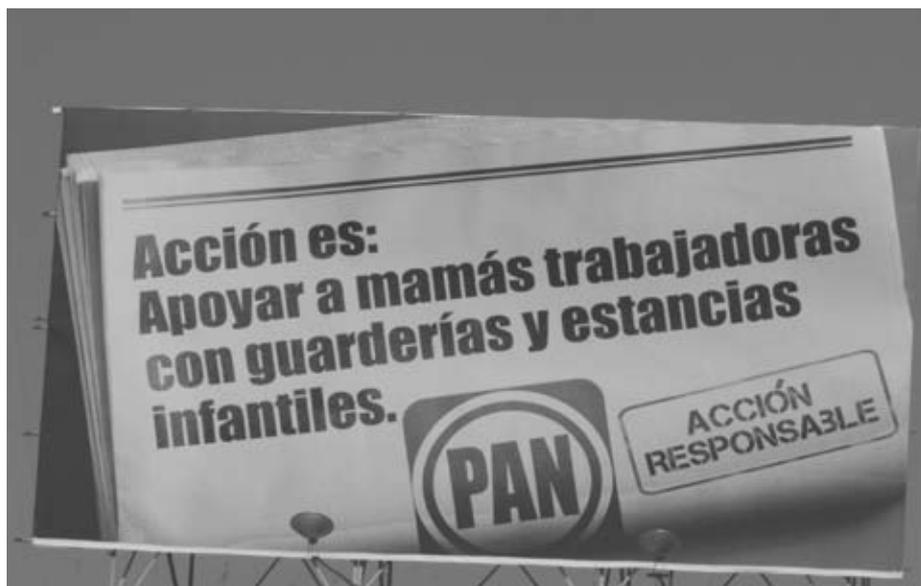
Fuente: *Reforma*, 13 de diciembre del 2008.

Otro aspecto central en las campañas políticas se centra en la comunicación, esto es, el *pull marketing*, pues un factor primordial es qué van a decir y proponer los partidos y candidatos a sus electores; se hizo famoso en la elección en que Bill Clinton resultó electo por una importante frase que supuestamente se encontraba en la mesa del candidato demócrata que decía: “*It’s the economy, stupid!*”. Dicha idea planteaba el tema al cual debería someterse el candidato en sus presentaciones frente a los electores, una idea similar que estuvo presente en la campaña mediante la cual salió victorioso Barack Obama, que insistió en el tema, mientras el candidato republicano titubeó en señalar y en reconocer a la crisis económica como el principal problema para la sociedad estadounidense.

Comunicar es fundamentalmente conectarse con los electores y que sientan ellos que existe algún tipo de empatía entre ellos, el candidato y el partido; es una de las cuestiones fundamentales en las elecciones contemporáneas, pues aun cuando los partidos tendrán en la próxima elección la posibilidad de acceder hasta a 48 minutos de transmisión diaria en los medios electrónicos, lo que implica la transmisión de 23 millones diarios de *spots*, esto significa 220 mil promocionales que serán transmitidos diariamente por los medios de comunicación¹⁹.

Aun cuando la mayor o menor cantidad de exposición a los medios no significa de manera directa una mayor o menor influencia en la decisión de los electores, pues como es conocido son muchos los factores que van a actuar en la toma de decisión de los electores, sin embargo, los partidos y sus candidatos, así como los propios funcionarios han asumido que las modalidades comunicativas y principalmente la acción informativa y la exposición frente a los medios, que ya desde la administración de López Obrador y sus conferencias matutinas había creado un importante parte aguas, pues al presentarse en los medios diariamente los resúmenes de lo que él decía, tenía no sólo publicidad gratuita, sino una gran cantidad de minutos en que no sólo los habitantes de la capital sino de todo el país lo veían y escuchaban sus ideas, propuestas, críticas, lo cual redundó que López Obrador fuera por varios años el constructor de la agenda política, ejerciendo una gran influencia en la opinión pública y los programas y actividades públicas del país.

Esto no significa necesariamente que más exposición por si misma vaya a lograr los efectos esperados en el público, sino más bien que cuando hay una cierta empatía entre lo que perciben los diferentes públicos y lo que los candidatos y partidos dicen o plantean es posible que sus anuncios sean asumidos y/o aceptados por la población.



Fuente: Espectacular del PAN, sobre la calle de Monterrey, ciudad de México, enero 2009.

¹⁹ Si tomamos en consideración que la distribución de estos promocionales en la televisión implica la transmisión de hasta 144 spots diariamente (20 segundos, por *spot*). El partido que más promocionales va a difundir será el PAN con poco más de 12 minutos, lo que significa que en el periodo electoral ese partido en cada medio electrónico transmitirá

55 promocionales; le siguen el PRI y el PRD (como se sabe, ese reparto se da en función del 75% de los resultados electorales en la elección para la Cámara de Diputados en la elección del 2006 y el 25% de forma equitativa para cada uno de los partidos políticos).

En ese sentido, en las campañas políticas lo importante es construir algún tipo de estrategia, promoverla frente a un público o a ciertos segmentos y esperar que la propuesta, que lo oferta o que los temas ofrecidos sean aceptados, o que el público sea indiferente a las propuestas; empero, lo fundamental ha de ser el mensaje, así como la forma en que las propuestas han de ser vehiculadas a los posibles electores.

presencia en los medios, aun cuando esa presencia implique la banalización de la actividad política (si es que en alguna ocasión no haya sido banal), al mismo tiempo que un mimetismo entre el actor político y su presencia en el ámbito de la farándula y el espectáculo.

Por otro lado, en el caso del PAN hay una sustitución, ya que siempre el político aparecía como el demiurgo, como el



Fuente: Espectacular del PAN, sobre Viaducto Miguel Alemán, ciudad de México, enero 2009.

El PAN, así como otros partidos y posibles candidatos, ha instrumentado distintas campañas de divulgación, como es el caso de algunos de los espectaculares que ha colocado en diferentes calles de la ciudad de México; en ellos hace suyos algunos de los programas sociales que ha impulsado el gobierno de Felipe Calderón. El hecho en sí no tiene nada de peculiar, pero evidencia de la misma manera en que Peña Nieto se promueve mediante una actriz, Ebrard participando en programas de televisión no precisamente políticos en donde hasta hornea galletas. Todo esto puede ser interpretado como distintos intentos de los actores políticos para lograr no sólo promoverse, influir, tener

creador de las políticas públicas, y finalmente como el beneficiario de los posibles votos que las políticas generasen; frente a la prohibición de que los políticos se promuevan como los creadores de un programa e intenten obtener beneficios por ello, vemos aparecer al partido asumiendo la paternidad, que si bien no es correcta, pues difícilmente los partidos son los creadores de estas políticas en función de ganar votos y promoverse frente a los electores, y bien vale la pena asumir los programas gubernamentales como hechura propia, estrategia que está asumiendo el PAN, con la finalidad de obtener votos en la próxima elección, y veremos si dicha estrategia comunicativa ha sido correcta.

revista de literatura **Mexicana** contemporánea

Coedite con nosotros

La Revista de Literatura Mexicana Contemporánea abre sus páginas a instituciones educativas y centros de investigación para compartir nuestra tarea en favor de las letras mexicanas, dentro y fuera de nuestras fronteras. Invitamos a las universidades y centros de investigación literaria a participar como coeditores de nuestra revista.



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY.



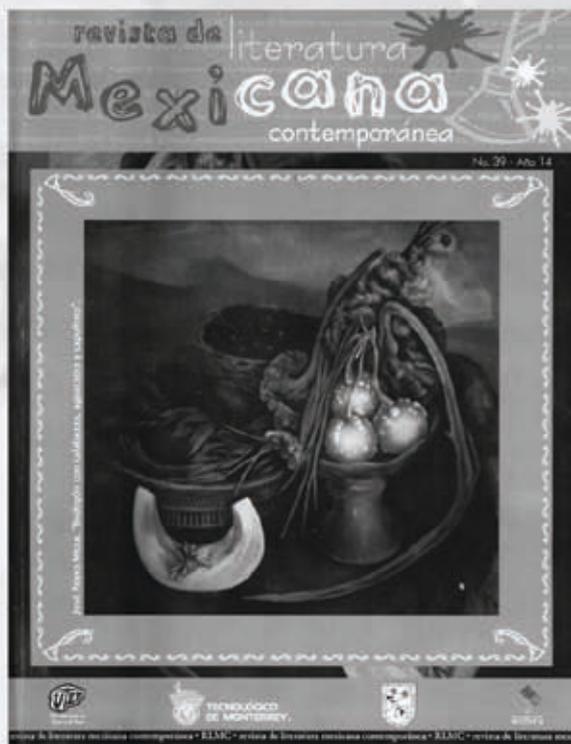
UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
CIUDAD DE MÉXICO



Universidad de Veracruz



Universidad Autónoma
de Chihuahua



Universidad Nacional
Autónoma de México



Universidad Autónoma
del Estado de México



Universidad Autónoma
de Querétaro



Universidad Michoacana
de San Nicolás de Hidalgo



Universidad Autónoma
de Puebla

INFORMES:

Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México Coyoacán 421, Col. Xoco
Del. Benito Juárez, C.P. 03330, México D.F.
Tels.: 56 04 12 04 y 56 88 91 12

www.edicioneseon.com / edicion@edicioneseon.com

La comunicación gubernamental de Vicente Fox

Jorge Bravo*

En una primera parte se ofrece una distinción teórica entre la comunicación social y gubernamental, para posteriormente hacer una descripción de la comunicación gubernamental durante el sexenio de Vicente Fox. El artículo remata con el uso que la administración foxista hizo de los tiempos oficiales y el gasto sexenal en comunicación gubernamental.

Percepciones contradictorias

Si hiciéramos la paráfrasis de una de las frases más conocidas de Maquiavelo, diríamos que Vicente Fox prefirió ser amado a ser temido. Para ello se sirvió de los medios de comunicación, como ningún otro gobernante lo había hecho. Su intención era establecer una relación más estrecha con la gente, a través de esa cercanía, familiaridad e intimidad que propician los medios cuando el político le habla “directamente” a los ciudadanos.

Ser *temido* no lo pretendió (a veces transgrediendo los derechos de terce-

ros) porque decidió “diferenciarse” del régimen autoritario priísta, lo cual no significa que no consiguiera ser “odiado” por algún sector de la sociedad, sobre todo a partir de la segunda mitad de su mandato. En cambio, no queda claro si alcanzó a ser *amado*, pues su abundante exposición y visibilidad mediáticas le acarrearón —al menos para un sector del “círculo rojo”— más críticas y descalificaciones que aprobaciones.

Según la empresa encuestadora Consulta Mitofsky, Fox concluyó su gobierno con un porcentaje de aceptación de 58.5%, considerado alto en comparación con otros mandatarios de la región, cifra que fue decreciendo con altibajos a lo largo del sexenio, tras iniciar su mandato con 70% de popularidad, un porcentaje que jamás recuperó. La paradoja es que los mismos encuestados en el país le

reconocieron escasos logros durante su gestión, en temas relevantes como la disminución de la pobreza (28.8%), la corrupción (29.8%), la creación de empleos (30.3%), el alza de los precios (31%) y la defensa de los inmigrantes (31.2%). En cambio, se le reconocen méritos en materias igualmente importantes como mejorar la salud (58%), la educación pública (54%) y el fortalecimiento de la democracia (48.5%).

El principal atributo de Fox —según el mismo estudio demoscópico— tenía que ver con su cercanía con la gente (44.5%), la tolerancia con quienes lo criticaban (44.5%) y la honradez (39.8%). En contraparte, fracasó en temas como el combate a la delincuencia (18.2%), la relación con el Congreso (21.7%), la atención a los asuntos políticos (22.8%) y el combate a la pobreza (23.8%).

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En general, la percepción del 56.1% de los consultados consideraba que Fox no tenía las riendas del país. No obstante sus esfuerzos mediáticos por estar cercano a la gente, el 67.3% opinó que durante el sexenio los empresarios fueron los más beneficiados, seguidos de los estudiantes (51.2%, por el programa de becas); en la parte baja se hallan los inmigrantes, los habitantes del sur del país y los indígenas.

Con base en la percepción ciudadana de noviembre de 2006, lo mejor que hizo Fox fue el Seguro Popular (12.2%), seguido de las becas para la educación (8.4%), los créditos para la vivienda (6.4%), el incremento de los beneficiarios al programa Oportunidades (6.4%), y la ayuda a los pobres (5.5%). Por otra parte, lo peor de su administración tiene que ver con asuntos vinculados al “arte de la política”, como no haber resuelto el problema de Oaxaca (6.8%), no gobernar bien (6.5%), no combatir la inseguridad (6.1%), la inflación (4.9%) y no haber cumplido sus promesas (4.5%). Sobre este último punto, el sondeo precisa que el 64.1% de los encuestados considera que Fox cumplió pocas o ninguna de sus promesas¹.

El doble filo de la visibilidad

El sociólogo inglés John B. Thompson ya había advertido sobre las “contradicciones internas” y el doble filo de la visibilidad mediática en la era moderna, que hace que dirigentes y otras figuras públicas sean “mucho más visibles hoy que en el pasado, y les resulta mucho más difícil correr un velo de discreción sobre las actividades o los acontecimientos que preferirían mantener fuera de la vista del público”².

Diversas son las consecuencias de la mayor *visibilidad* que permiten los medios: por una parte, los gobiernos y los políticos adquieren la posibilidad de difundir y dar a conocer a la colectividad sus ideas, proyectos y logros; por otra, la revelación de conductas y acciones ilícitas, ignominiosas, o simplemente la exposición mediática compulsiva (como en el caso de Fox), puede conducir al efecto contrario: la crítica; la pérdida de consenso, de credibilidad y otros valores simbólicos inherentes a la política; la proliferación de escándalos políticos... Thompson explica que

el carácter incontrolado de la visibilidad *mediática* también introduce el riesgo de un nuevo tipo de *fragilidad* en la esfera política. Gobiernos castigados por escándalos, líderes políticos luchando por limitar el daño causado por filtraciones y revelaciones de varios tipos: éstas no son precisamente las condiciones bajo las que se puede ejercer un liderazgo político con futuro. Son, por el contrario, condiciones que debilitan al gobierno y paralizan su política, y pueden alentar la sospecha y el cinismo que mucha gente siente hacia los políticos y las instituciones establecidas³.

A decir de Thompson, el lado favorable de la visibilidad implica que a través de los medios se gana un tipo de presencia o reconocimiento en el ámbito público que ayuda a llamar la atención sobre la situación del político o para anticipar una causa. “Por eso no sorprende que las *luchas por la visibilidad* tengan tanta importancia en nuestras sociedades. La visibilidad mediada no es un instrumento a través del cual llamamos la atención de otros sobre aspectos de la vida social y política, sino que se ha convertido en el principal medio a través del cual se articulan y se llevan a cabo las luchas políticas y sociales”⁴.

¿Comunicación social o gubernamental?

Una parte de esa “lucha por la visibilidad” de gobiernos, instituciones y funcionarios atraviesa por la comunicación gubernamental, a menudo confundida con la comunicación social de un gobierno. Esta última se refiere a todos aquellos mensajes que emiten las instituciones públicas con fines sociales. No se trata de promover la imagen de los funcionarios en turno, tampoco de anunciar los más recientes logros gubernamentales; consiste en un *servicio público*, en información útil y a la que tiene derecho y necesidad el grueso de la población; no busca persuadir sino que convence por sí misma. “Designa las intervenciones comunicacionales que apoyan las causas consideradas como socialmente buenas” e ineludibles para el desarrollo colectivo⁵. Podría tratarse de una campaña de vacunación, de inscripción escolar, para la promoción del voto, de servicios comunitarios, alertas meteorológicas y muchas más que en México se practican con escasa regularidad y que de, ampliarse y diversificarse,

¹ Evaluación final del gobierno de Vicente Fox, noviembre de 2006. Disponible en: <<http://75.125.231.234/Estudio.aspx?Estudio=vf-evaluacion-final>>.

² Thompson, John B., *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. España: Paidós, 1998, p. 12.

³ Thompson, *op. cit.*, p. 196.

⁴ Thompson, John B., “Por una teoría interrelacional de los medios. La nueva visibilidad” en *Telos*, núm. 74, enero-marzo de 2008.

⁵ Demers, Francois y Alain Lavigne, “La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación” en *Comunicación y Sociedad*, núm. 8, julio-diciembre de 2007, p. 75.

contribuirían a la configuración de una cultura política más democrática.

En cambio, la comunicación gubernamental o de las instituciones públicas hace hincapié en “el conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación *persuasiva* que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir en éstos una adhesión permanente para ejercer y distribuir el poder y realizar el bien público”⁶.

Como se aprecia, los objetivos de ambas formas de comunicación son distintos, aunque se empleen como términos semejantes. La comunicación gubernamental se refiere a la información que emiten las dependencias con fines informativos, pero sobre todo de promoción institucional o personal. Así, aunque se parecen y por lo general suelen confundirse, no es lo mismo la comunicación social que la gubernamental. Los fines y los beneficios de la *acción comunicativa* no se “reparten” de la misma manera entre los receptores. La comunicación social sirve a los intereses ciudadanos y en este sentido tiene semejanzas con el periodismo⁷; en cambio, la comunicación gubernamental persigue la persuasión de los individuos y está más cerca de la propaganda e incluso de las campañas electorales.

En México los programas y campañas informativas (federal, estatal, municipal) en los diferentes medios están rotuladas como de “comunicación social”, aunque en la práctica, o en un mayor porcentaje, correspondan a comunicación gubernamental. A diferencia de otros países, incluso con el mismo nivel de desarrollo, en México es una costumbre arraigada que los gobernantes en turno anuncien inauguraciones de carreteras, cifras de créditos entregados o viviendas construidas, como si no fuera su obligación emprender e intensificar esas acciones en beneficio de la población. Esas campañas que requieren de cuantiosos recursos públicos y humanos, si bien informan sobre obras de gobierno, distan mucho de ofrecer contenidos de auténtico *servicio público*.

Ambas, la comunicación social y la gubernamental, forman parte de un aspecto más amplio que es la comunicación política, entendida como el conjunto de técnicas y estrategias que hacen posible el proceso de intercambio

de mensajes e información con significación política entre gobernantes y gobernados, a través de los distintos medios de comunicación.

Si bien este no es el espacio para desarrollarlo, un modelo amplio de comunicación política no puede restringirse a los procesos electorales, tema central de un sinnúmero de estudios y análisis empíricos. Ello es entendible y obedece a que las elecciones son el momento más álgido y –como decía Schumpeter– el “eje” del sistema democrático, su fundamento básico y esencial⁸. Sin embargo, a finales del siglo XX, los campos de estudio de la comunicación política se han ampliado y diversificado a temas y fenómenos que ocurren en periodos de “paz democrática” (en oposición a la “guerra democrática”: campañas electorales), como el análisis del discurso político, el establecimiento de la agenda, el manejo de crisis, la comunicación social y gubernamental, entre otros.

En lo sucesivo se aborda uno de los aspectos de la comunicación política: la comunicación gubernamental durante el sexenio de Vicente Fox. El análisis se ofrece *ex post*, “a toro pasado”; sin embargo, si bien es más empírico-descriptivo que teórico, resulta pertinente porque se ofrece un contexto de un aspecto de la “política de comunicación social” del foxismo, datos del uso de los tiempos oficiales en radio y televisión, y del gasto sexenal en comunicación gubernamental, cifras hasta el momento poco conocidas.

Transformaciones mediáticas

En un texto pionero de la comunicación política en México, Enrique González Casanova planteaba que la *comunicación gubernamental* (así la llamó acertadamente) debía apegarse al marco legal, estar planificada, ser oportuna, persuasiva y tomar en cuenta la opinión de las personas; en general, que debía existir un óptimo nivel de comunicación entre gobernantes y gobernados. El autor partía de la teoría de Karl Deutsch, para quien la comunicación constituye “los nervios del gobierno”⁹.

Fox reconoció el hábil manejo que el gobierno de Carlos Salinas tuvo de la relación con los medios de comunicación, aunque en un contexto de autoritarismo, control y subordinación al poder político. A decir de José

⁶ Canel, María José, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. España: Tecnos, 1999, p. 76.

⁷ Entendido el periodismo como la socialización (hacer que pertenezca a una colectividad) rápida y efectiva de la información que, de otra manera, los ciudadanos no tendrían conocimiento. Dallal, Alberto, *Lenguajes periodísticos*. México: IIE-UNAM, 2003.

⁸ Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguilar, 1963.

⁹ González Casanova, Enrique, “La comunicación gubernamental” en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, UNAM, 1970, pp. 353-365; Deutsch, Karl, *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*. México: Paidós, 1983.

Carreño Carlón, en materia de comunicación social el salinismo exhibió un “conocimiento de las necesidades de la institución en términos de la elaboración y transmisión de mensajes”¹⁰. Fox quiso emular la eficiencia de la oficina de comunicación social de Salinas, pero sin el contexto, las características y la habilidad de los especialistas que la hicieron funcionar. De la siguiente manera se expresó el candidato Vicente Fox:

Durante sus primeros tres años de gobierno [Carlos Salinas] puso en marcha todo un sistema de comunicación, con el propósito perfectamente estudiado de tejer lazos con los sectores empresarial y eclesástico y la sociedad en general. Hay que reconocerle que su aparato de comunicación fue muy eficaz... Logró que la opinión pública internacional le fuera muy favorable en todos los sentidos y generó la percepción de que el país estaba creciendo a un ritmo constante. El excelente trabajo de imagen realizado en el exterior, le brindó al sistema una gran capacidad de gestión, con una gran eficacia decisional...¹¹

El gobierno foxista estableció que la Coordinación General de Comunicación Social sería “la unidad de apoyo técnico encargada de prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia de la República”¹². La Coordinación debía cumplir con seis objetivos particulares: 1) articular las acciones dirigidas a difundir de manera veraz y oportuna los mensajes, programas y acciones del presidente ante los medios y la ciudadanía; 2) diseñar programas y políticas para atender las necesidades de información de los ciudadanos y los medios; 3) proponer al Ejecutivo programas especiales para difundir y promover las acciones de su gobierno; 4) procurar la coordinación del sector público en relación con la comunicación social; 5) evaluar periódicamente los resultados de las políticas orientadas a la difusión de las acciones y programas del primer mandatario; y 6) operar la política de comunicación social de la Presidencia de la República¹³.

Como principal política de comunicación gubernamental, Fox eligió lo que hacen los políticos de todo el mundo

¹⁰ Espinosa, Rose Mary, “Comunicación es razón y emoción” (entrevista a José Carreño Carlón) en *Etcétera*, primera época, julio de 1998.

¹¹ Fox, Vicente, *A Los Pinos*. México: Océano, 1999, p. 73.

¹² “Acuerdo por el que se establecen las actuales unidades administrativas de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2004.

¹³ Aguilar Valenzuela, Rubén, “La Coordinación de Comunicación Social” en *Etcétera*, octubre de 2007.

cuando la ley se los permite: presentar y hacer notorios sus logros y acciones, “porque institución que promete y no cumple tiene asegurado el fracaso de su gestión en comunicación”¹⁴. A esta estrategia de anunciarlo todo con mirada edulcorada y soslayar la realidad, los defectos, las ausencias o los puntos débiles de la administración, se le conoció en el “círculo rojo” como *Foxilandia*: el gobierno que trabaja mucho y bien, con entusiasmo, honestidad, transparencia, ética, buenas intenciones, magníficos resultados y que rinde cuentas a la ciudadanía.

Desde luego, el optimismo comunicativo de Fox es consustancial a muchos gobiernos en todo el mundo, pues no existe autoridad que hable mal de sí misma. Pero en el gobierno de la alternancia ocurrió una inédita e intensa campaña de logros y éxitos que provocó críticas en diversos sectores de la población. Rubén Aguilar Valenzuela, el último de los voceros foxistas, reconoció que “comunicar de una manera demasiado optimista se convierte en un problema de aceptación y propicia críticas por parte de los medios. Esto se hace más evidente cuando el comunicador es el gobierno. La cultura política antigubernamental heredada del viejo régimen establece que, por principio, lo que diga el gobierno está mal y es falso”¹⁵.

Fox optó por lo que sabía hacer muy bien y le resultó exitoso durante la campaña: la comunicación directa con los grupos sociales, los individuos y los medios, a través de un contacto permanente, cotidiano, cercano y personal con ellos (esta práctica disminuyó cuando comenzó a ser impregnado públicamente en la segunda mitad de su mandato). Desde un principio se percató de que no existe democracia moderna sin medios de comunicación, y de que el político “moderno” necesita adaptarse a esas circunstancias so pena de perecer en el anonimato.

Lo anterior generó transformaciones de forma y fondo en la concepción y el ejercicio del poder político en México. Fox *desacralizó* la figura y el discurso presidenciales y los sustituyó por un *presidencialismo mediático* cercano a la gente. No fue una nueva cultura política, pero sí una nueva forma de entender la política y el ejercicio del poder; un nuevo diálogo que empleó otros lenguajes: el de los medios de comunicación y el espectáculo político; un presidencialismo mediático generador de popularidad y, al mismo tiempo, de conflicto con otros actores políticos, sociales y comunicacionales. Porque la alternancia trajo consigo la proliferación de viejos y nuevos actores que se sumaron al espacio de las

¹⁴ Canel, María José, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵ Aguilar Valenzuela, Rubén, “La comunicación en el gobierno de la alternancia” en *Etcétera*, abril de 2007.

deliberaciones públicas e hicieron uso de la comunicación mediática como nunca antes había ocurrido.

Los tiempos del discurso y del pensamiento únicos quedaron atrás. Se echó a andar un espacio público colmado de conflictos, intereses contradictorios y batallas por la legitimidad y la credibilidad. Ese proceso trajo consigo la redistribución del poder político entre otros actores y el funcionamiento de distintos contrapesos al poder presidencial diferentes a los tradicionales. Si bien es cierto que Fox no realizó transformaciones institucionales al régimen presidencial mexicano, también lo es que no fue un presidencialismo todopoderoso como en otros tiempos. En este contexto de pluralidad, competencia y conflicto se vuelve más difícil —y al mismo tiempo más imperioso— comunicar, persuadir, convencer... También se requiere de especialistas, talentos, conceptos, técnicas y estrategias más aguzados y flexibles que en el autoritarismo, porque la comunicación en un sistema democrático se torna más compleja.

Como señala María José Canel, “el problema es que, al dar información a los medios, la institución pierde el control del mensaje. Los periodistas no transmiten la información tal y como la reciben del [gobierno o funcionario] sino que adoptan una actitud interpretativa ante la misma, proyectando sobre ella sus propios enfoques”¹⁶.

Gestión mediática

Como parte de la política interior, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* el gobierno de Vicente Fox se planteó la obligación de informar de manera oportuna sobre sus principales acciones, explicar las razones a las cuales respondían y los valores que las inspiraban, para que la ciudadanía estuviera mejor informada. Para cumplir con esa obligación el gobierno consideró imprescindible contar con una estrategia de comunicación “social” que difundiera las políticas públicas e involucrara a la población de manera que pudiera evaluar el desempeño del gobierno, participar en la solución de los problemas y exigir la rendición de cuentas de las autoridades federales. El documento también instrumentaba una política dirigida a dar transparencia y racionalidad al gasto en comunicación social¹⁷.

Sin embargo, durante el sexenio foxista existieron voces que aseguraban que el “gobierno del cambio” no poseía un proyecto de Estado en materia de comunicación social. Más allá de esa aseveración que en lo fundamental resulta

acertada, Fox fue un político que siempre tuvo en claro el uso (y abuso) de los medios de comunicación. Durante su campaña presidencial aplicó a la perfección, como nunca nadie antes lo había hecho, la comunicación política y el *marketing* electoral modernos. Su administración fue un intento permanente —a veces exitoso, a veces frustrado— de implantar técnicas, procedimientos y estrategias de comunicación política.

Fox abogó por una comunicación moderna (a pesar de que su cercanía con la gente respondía más a una comunicación política tradicional), planificada, con objetivos precisos y, sobre todo, dirigida a dar resultados. A sus funcionarios (sobre todo a quienes aspiraban a sucederlo en el cargo) les “dio manos libres” y los conminó a utilizar la comunicación para anunciar las acciones de gobierno y tener visibilidad constante en los medios¹⁸. Fox creía que eso significaba compartir el poder y que era positivo para la democracia. Lo “único” que les exigía a sus colaboradores eran resultados: “lo que hagan para dármeles es su problema”¹⁹. “Inventar y cambiar” era la doctrina foxiana para dar respuesta a las exigencias del ciudadano.

En cambio, el PRI, previo a 1994, carecía y no necesitaba de una comunicación política moderna y democrática porque sus mecanismos de control, de “persuasión” y/o de convencimiento, eran otros, y porque éstos le habían funcionado a la perfección durante décadas: la debilidad de la oposición; la subordinación al presidente y al gobierno en turno de los medios de comunicación y los periodistas a través de declaraciones, boletines de prensa, subsidios, apoyos financieros, etcétera; las estructuras corporativas y clientelares; el desvío y la utilización ilegal de recursos públicos; los programas de asistencia social; la organización del partido; la omniabarcante maquinaria electoral; el control burocrático-administrativo, y hasta los informes anuales de gobierno. El PRI no necesitaba de una comunicación intensa para convencer a los ciudadanos de las bondades del gobierno y sus políticas. Durante el régimen priísta (algo que continuó con Fox)²⁰ “la publicidad oficial era

¹⁸ Aguilar Valenzuela, Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo, 2007, p. 325.

¹⁹ Fox, *op. cit.*

²⁰ “De la misma manera que en el viejo régimen llegaba a ocurrir que algunos medios en busca de publicidad gubernamental divulgaban o incluso fabricaban informaciones y vilipendiaban a funcionarios públicos para que a cambio de un trato distinto ordenaran la compra de espacios en esos medios, ahora puede haber empresas de radio y televisión que, con los mismos propósitos, apremien a los dirigentes políticos.” Trejo Delarbre, Raúl, “Los medios como contraparte del proceso de democratización de México”, ponencia presentada en el Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, octubre de 2004.

¹⁶ Canel, *op. cit.*, p. 78.

¹⁷ “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, p. 58.

contratada con el propósito de respaldar a publicaciones y periodistas afines a los puntos de vista del gobierno, más que para informar a los ciudadanos acerca de las acciones del mismo”²¹.

Los presidentes del PRI siempre disfrutaron de una cobertura periodística no sólo respetuosa sino favorable. Cuando elegían alguna aparición en los medios de comunicación, casi siempre lo hacían a través de mensajes en cadena nacional. Con escenografías cargadas de símbolos nacionales (la bandera, el retrato de un prócer de la patria, la silla y la banda presidenciales) y envueltos en un monolítico pero interesante ritual de poder, los presidentes del viejo régimen “salían” a los medios de comunicación para decir algo *importante*. Ello le confería autoridad a sus mensajes e investidura a la institución. Fox, en cambio, no siempre supo jerarquizar su intensa exposición mediática. No todo lo que decía era trascendente, y cuando sí tenía esa pretensión, su imagen ya había sido trivializada.

Al menos en un principio, Fox, su partido y el “gobierno de la alternancia” carecían de la experiencia y de la habilidad para utilizar los mecanismos de control priístas de comprobada eficacia. El presidente “del cambio” necesitaba persuadir, alcanzar el consenso y legitimarse a la brevedad a través de la comunicación mediática, en un contexto político de competencia, pluralidad y mayor visibilidad. El tiempo para entregar resultados de gobierno apremia en un sistema político donde no existe la reelección, se celebran elecciones intermedias para renovar el Congreso y se espera que el sucesor siga perteneciendo al mismo partido²².

Ese imperativo de comunicar, anunciar “resultados” de gobierno y de exhibirse ante los medios de comunicación a toda costa, se contraponía al mismo tiempo a la política encriptada, la disciplina, la cultura de no moverse y de no figurar del PRI y su élite política; fue un cambio significativo con respecto al régimen autoritario. También fue una decisión de los nuevos tiempos de la política mediatizada. El problema es que nuestra democracia era incipiente,

²¹ Trejo Delarbre, Raúl, “Medios: el nuevo poder real ante el Estado mexicano” en Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez, *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo III. México: Ciesas-Miguel Ángel Porrúa, 2005. Disponible en: <http://raultrejo.tripod.com/Mediosensayos/Elnuevopoderreal_libroCIESAS_2005.ht>.

²² Vicente Fox (ex presidente): “La gente estaba esperando milagros. Si no producíamos resultados inmediatos que pudiesen ver y tocar —mejores escuelas, atención médica, nuevas casas, un sólido peso para que pudieran permitirse comprar productos básicos como alimento, ropa y medicinas—, entonces podrían abandonar por completo la democracia y volver a arrojarse en los brazos familiares de la dictadura.” Fox, Vicente y Rob Allyn, *La revolución de la esperanza*. México: Aguilar, 2007, p. 306.

defectuosa y de mala calidad. Y el gobierno y el Ejecutivo eran primerizos, sin experiencia, sin oficio y sin pericia. Fox creía con excesiva ingenuidad en el “bono democrático” que había conseguido el 2 de julio de 2000. La comunicación gubernamental fue intensa en cantidad, de dudosa conexión con el público (no siempre se realizaron los estudios de impacto de las campañas de comunicación como preveía la normatividad) y definitivamente no creó valores democráticos entre la ciudadanía.

Fox optó por la *campaña permanente*²³. Las actividades de campaña desplegadas durante el proceso electoral de 2000 no resultaron suficientes para sostener la legitimidad del presidente. Lo que Fox llamaba y a lo que tanto apeló, el “bono democrático”, no tuvo el efecto ni el alcance esperados por él. Por imposibilidad o por impericia, privilegió la comunicación mediática a la negociación entre poderes (como lo comprueba el *decretazo*²⁴). La campaña permanente consiste en la combinación de una imagen construida y en el uso de estrategias que convierten al gobierno en una perpetua campaña y los rediseña hacia un instrumento para conservar la popularidad de los funcionarios electos²⁵. “Estar en campaña permanente significa orientar los esfuerzos para que el líder sea alguien muy *visible* para los ciudadanos, que ocupe espacio en los medios de comunicación y que sea claramente reconocible e identificable por los votantes. Como consecuencia, se hace de los [personajes] de poder (y más específicamente, del presidente) ‘seres públicos’ que

²³ Con el nombre de “campaña permanente” tituló a su libro el periodista Sidney Blumenthal, para referirse a una característica del sistema político estadounidense basada en el uso del gobierno como un instrumento para construir y sostener la popularidad de los gobernantes. Éstos explotan los recursos y oportunidades que les dan sus cargos, con creciente energía y sofisticación, para avanzar en sus propósitos. Se sirven de tácticas y estrategias de campaña, consultores políticos y encuestadores —a quienes incorporan a sus equipos de trabajo—, para que construyan una imagen favorable que les permita mantener la popularidad.

²⁴ El 10 de octubre de 2002, Fox publicó en una inusual edición nocturna del *Diario Oficial de la Federación*, un decreto que erradicaba el impuesto del 12.5% (que Gustavo Díaz Ordaz emitió el 31 de diciembre de 1968), como pago en especie al que estaban obligados los concesionarios de radio y televisión, así como un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión. En lugar del 12.5% del tiempo fiscal, equivalente a tres horas diarias de transmisión, al Estado le quedaron 53 minutos: 35 de ellos en radio y 18 en televisión. En cuanto al Reglamento (que abrogaba el promulgado por Luis Echeverría en 1973), establece la obligación de las estaciones de radio y televisión de incluir gratuitamente en su programación diaria treinta minutos como tiempo de Estado. En total los tiempos oficiales suman 83 minutos.

²⁵ Ornstein, Norman J. y Thomas E. Mann, eds., *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington: American Enterprise Institute and The Brookings Institution, 2000, p. 2.

viven con la obsesiva preocupación por crear noticias para promover su imagen”²⁶.

La política de comunicación gubernamental foxista estuvo orientada a informar sobre los programas, proyectos y políticas públicas del gobierno federal para que la ciudadanía pudiera evaluar su desempeño. Es decir, en todo momento se apostó a las percepciones del “círculo verde” para medir el desempeño de la administración.

La Secretaría de Gobernación emitió el 23 de enero de 2001, el primero de varios lineamientos para las acciones de comunicación “social” de la Administración Pública Federal²⁷. El documento sólo establecía un conjunto de procedimientos administrativos generales y obligatorios (pero no siempre acatados²⁸) para que las dependencias federales elaboraran sus programas y campañas de comunicación, incluidos los planes de medios y las erogaciones correspondientes (previa evaluación y autorización de Gobernación), con base en los objetivos y prioridades sectoriales, institucionales, regionales y especiales²⁹.

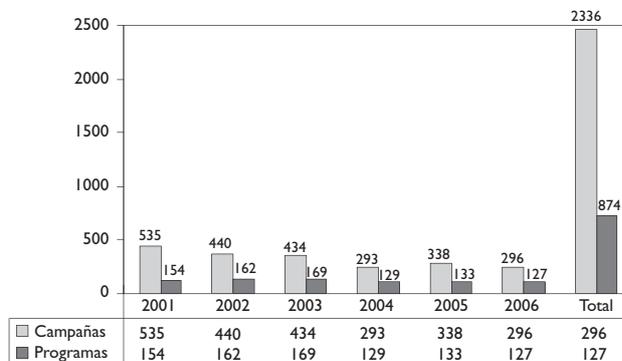
Los Lineamientos preveían (con base en lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación) que únicamente podían destinarse recursos “para la difusión de campañas a través de empresas comerciales de radio y televisión, una vez que se hayan agotado los tiempos oficiales y se haya considerado la difusión de la campaña a través de los medios públicos”. Para la contratación de medios impresos éstos debían contar con la certificación de su circulación pagada y cobertura geográfica vigentes, estar al corriente en sus contribuciones fiscales, así como estar inscritos en el padrón oficial correspondiente que, para tal efecto, implementó la Dirección General de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación, requisitos que no siempre

se cumplieron. Los recursos para gastos de comunicación pertenecían a la partida de gasto del concepto 3700 (servicios de comunicación social y publicidad) contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

En México no existe una reglamentación que regule el funcionamiento de las oficinas de comunicación social del gobierno federal (mucho menos en el nivel estatal o municipal), ni el otorgamiento y características de la propaganda oficial. Durante el sexenio foxista se presentaron al Congreso tres iniciativas de ley para legislar al respecto, sin que se haya logrado el cometido. Ninguna de esas propuestas provino del partido gobernante³⁰.

Durante el foxismo la Secretaría de Gobernación autorizó dos mil 336 campañas y 874 programas de comunicación para dar a conocer las acciones del gobierno³¹. En la Gráfica 1 se advierte una escalada en el número de autorizaciones de programas y campañas de comunicación de 2001 a 2003, cuando se celebraron elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados. Fox apostó por la difusión intensa de sus logros y acciones de gobierno a través de campañas de comunicación gubernamental, declaraciones, giras y actividades propias, e hizo todo lo posible para que su partido ganara la mayoría en la elección intermedia de 2003 (como también lo intentaría en la elección presidencial de 2006).

Gráfica 1
Autorización de programas y campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal, 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con base en el *Primer Informe de Gobierno* de Felipe Calderón, 2007.

²⁶ Canel, María José, “La imagen pública de la presidencia de gobierno. Análisis teórico y empírico de las percepciones de los españoles (1992-2006)”. Ponencia presentada durante el II Congreso de Comunicación Política. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en <<http://www.ucm.es/info/compolit/articuloscongreso/incopo/Canel.pdf>>.

²⁷ “Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos generales para las erogaciones destinadas a publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, todas aquellas referentes a comunicación social, para el Ejercicio Fiscal del Año 2001”. Con pequeñas variaciones en el nombre y en el contenido del Acuerdo, se publicaron otros Lineamientos en 2002, 2003 y 2004.

²⁸ Los Lineamientos obligaban a las dependencias federales a contratar y realizar estudios para evaluar el impacto y la efectividad de las campañas de comunicación, no siempre realizados.

²⁹ Los Lineamientos son procedimientos burocráticos, ajenos a la eficiencia empresarial. La Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación se encarga de dictar las políticas de asignación de recursos, así como los requisitos para el registro y aprobación de campañas y programas de comunicación. La Secretaría de la Función Pública supervisa la transparencia en la erogación de los recursos y en la elaboración de los contratos con los medios.

³⁰ Las propuestas se presentaron el 19 de marzo de 2002 por diputados del PRI, PRD, PSN, PT y Convergencia; el 2 de diciembre de 2003 por el PRD, y el 8 de diciembre de 2005 por senadores del PRI. Durante 2007, ya en la administración de Felipe Calderón, se han presentado otras tres iniciativas: el 14 de mayo por diputados de Nueva Alianza; el 11 de junio por un senador del PRD, y el 23 de octubre por diputados del PRD.

³¹ Con base en los Lineamientos, una campaña es el “conjunto de mensajes basados en un concepto rector, cuya difusión es a través de los

El lema del PAN para la contienda de 2003 fue “Quítale el freno al cambio”. Fox necesitaba de esa mayoría panista en San Lázaro para gobernar con más soltura y lograr la aprobación a sus reformas estructurales fiscal (rechazada en un primer intento en 2001), laboral y energética. Sin embargo, planteó una estrategia que culpaba a la oposición de la parálisis legislativa y gubernamental. No estaba del todo errada esa percepción de obstruccionismo político, pero resulta cuestionable que un gobierno justifique sus fracasos o sus magros resultados por las acciones o inacciones de terceros. Esa campaña resultó contraproducente porque el gobierno terminó enfrentado a la oposición y clausuró la posibilidad de llegar a acuerdos.

La campaña de quitarle el freno al cambio no tuvo los efectos deseados. En 2003 se vivió una intensa mediatización de la política: uso y abuso de los medios de comunicación, cuantiosos recursos para los partidos, descalificaciones, ausencia de propuestas y encono político. Atrás (con la aprobación de la Ley de Transparencia en 2002) había quedado el ánimo de conciliación y acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, y no tardaría en hacer acto de presencia la judicialización de la política, es decir, que los magistrados dirimieran las diferencias entre los otros dos poderes de la Unión.

En la desesperación de los partidos por granjearse el apoyo de las mayorías y capitalizar la popularidad y fama de personajes públicos, en 2003 figuraron candidatos para distintos cargos de elección popular provenientes de los ámbitos del espectáculo y la farándula³². La estrategia fue un rotundo fracaso; los ciudadanos no tradujeron fama mediática con capacidad política. A la mitad del camino en el llamado “gobierno del cambio”, el desencanto hacia la democracia parecía estar generalizado, como lo demostraron los elevados índices de abstencionismo en la elección intermedia de 2003, que fueron del 58.32%, los más altos en dos décadas. No obstante, los índices

medios de comunicación”. El programa de comunicación social se refiere al “conjunto de campañas derivadas de la estrategia anual de comunicación, encaminadas hacia el objetivo que persigue la dependencia o entidad, determinando la secuencia óptima de eventos en el tiempo con relación a los recursos disponibles”.

³² El PAN lanzó las candidaturas de Laura Zapata (víctima de un secuestro y hermana de la cantante Thalía) y Eric del Castillo. El PRD a Angélica Aragón, Héctor Bonilla y Ernesto Gómez Cruz. El Partido Alianza Social a Irma Serrano la Tigresa.

de aceptación de Fox se mantenían elevados: alcanzaban una cresta de 63.5% en mayo de 2003, aunque después decaerían³³.

El contexto en el cual se enmarcaron las elecciones federales de 2003, así como el descrédito generalizado de la política, de las instituciones de representación y la necesidad de legitimidad mediática, motivó a que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, la Cámara de Diputados decidiera distribuir los tiempos oficiales en radio y televisión. En el artículo 31 del documento se establecía que a partir de ese año, el 40% de los tiempos oficiales correspondería al Ejecutivo, 30% al Legislativo (asignándose en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la de Senadores), 10% al Judicial y el 20% restante a los entes públicos autónomos.

Y es que el *decretazo* del 10 de octubre de 2002 había entregado el usufructo de los tiempos fiscales exclusivamente al Ejecutivo Federal. Fue un retroceso doble porque no sólo redujo los tiempos en beneficio de los medios electrónicos, sino que excluyó a otras instituciones del Estado mexicano, que el decreto original de 1969 —a pesar de su origen autoritario— sí contemplaba.

En el 2003 fue la primera ocasión que se establecieron programas de ahorro para racionalizar el gasto en actividades de comunicación, como rasgo de austeridad y ajuste económico. Esta tendencia se repitió con mayor insistencia en los siguientes ejercicios presupuestarios, cada vez más estrictos desde 2004 en materia de comunicación gubernamental. Por ejemplo, el presupuesto del 2005 ordenó un ahorro de 5% en actividades de comunicación social, y los presupuestos de 2005 y 2006 del 10%. Para 2006, año electoral, se ordenaron disposiciones más precisas en cuanto a los informes y las erogaciones en la materia. Sin embargo, esas reducciones ordenadas en el presupuesto no se aprecian en las erogaciones totales del gobierno federal, como se comprobará más adelante.

A partir del 2004 el presidente dejó de tener el virtual monopolio legal de los tiempos de radio y televisión. Éste también es un cambio registrable en la relación de los medios de comunicación y el poder político. Aun antes de la distribución de los tiempos oficiales en el presupuesto de 2004, el Congreso y el Poder Judicial habían iniciado la transmisión de spots en radio y televisión

³³ Evaluación final del gobierno de Vicente Fox.

para establecer un vínculo directo con los ciudadanos, sin la mediación de los medios y los periodistas, en lo que Thompson llama “las luchas por la visibilidad”. Esta tendencia se institucionalizó a partir de 2004. La decisión de distribuir los tiempos oficiales fue resultado de la importancia que comenzaron a asumir el Legislativo y el Judicial en la nueva vida político-institucional del país. Durante el régimen priísta fue impensable semejante protagonismo de los legisladores y los jueces, subordinados a las políticas presidenciales. Convertirse en usufructuarios de los tiempos que por ley entregan al Estado los concesionarios y permissionarios de radio y televisión, fue el reflejo de una real división de poderes, pero sobre todo del deseo y la necesidad de visibilidad mediática, de tener una presencia en los aparatos de comunicación y de reconstruir a través de ellos su deteriorada imagen ante la opinión pública.

De acuerdo con la Gráfica 1, la autorización de programas y campañas de comunicación social gubernamental comenzó a declinar desde el 2004 y hasta el final del sexenio en 2006, cuando el Código Electoral ordena suspender la emisión de campañas gubernamentales a través de los medios de comunicación durante los procesos electorales. También hay que tomar en cuenta que a partir de la entrada en vigor del *decretazo* (11 de octubre de 2002), que erradicó el impuesto del 12.5%, se redujeron los tiempos fiscales y eso pudo influir en la disminución de campañas institucionales. En el *Tercer Informe de Gobierno* (2003) se advierte que “la disminución en campañas se debe a la optimización y promoción del uso racional y ordenado de los tiempos [en radio y televisión], así como a una revisión minuciosa de los materiales que serán transmitidos por tiempos oficiales”³⁴.

El documento señala que la eficacia en el diseño de planes de medios se reflejó en la producción de instrumentos de comunicación basada en una población-objetivo bien definida, y en el uso de medios locales para la difusión de mensajes gubernamentales. Se notifica que en 1999 se ejercieron cuatro quintas partes del presupuesto en medios nacionales y una quinta en medios locales. Para 2003 se programó ejercer el 60% en medios nacionales y 40%

en medios de las entidades, para lograr un mayor impacto en la población³⁵.

Tiempos oficiales

En legítimo derecho y desde un principio, el gobierno foxista dispuso de la casi totalidad de los tiempos de Estado y fiscales distribuidos entre las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, según prioridades de difusión. Los tiempos fiscales son aquellos que estableció Gustavo Díaz Ordaz en el decreto de 1969 y que fue abrogado por el *decretazo* de 2002. En lugar de 180 minutos, tras el *decretazo* le quedaron al Estado 35 minutos en radio y 18 en televisión.

El tiempo de Estado es al que se refiere el artículo 59 de la *Ley Federal de Radio y Televisión* y que consta de 30 minutos diarios en cada estación de radio o canal de televisión. Por mandato legal, debe estar dedicado a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, es decir, a una *comunicación social* propiamente dicha.

Las Tablas 1 y 2 muestran el uso que se les dio a los tiempos fiscal y de Estado, respectivamente, en radio y televisión durante el sexenio foxista. Para los tiempos fiscales el uso fue de prácticamente el 100%, mientras que el tiempo de Estado se utilizó en promedio 83.73%, siendo más eficiente para la televisión (89.90%) que para la radio (77.55%). Es decir, en promedio se dejó de utilizar el 17.27% del tiempo de Estado.

La Tabla 3 expone el gran total de tiempos oficiales (fiscal y de Estado) que el gobierno foxista utilizó a lo largo del sexenio en radio y televisión del país. Para radio fueron tres millones 145 mil 630 horas. Para televisión sumaron 892 mil 309 horas. En total, a lo largo de seis años, el gobierno empleó cuatro millones 37 mil 939 horas en radio y televisión para “informar de manera oportuna sobre sus principales acciones”, equivalente al 91.85% de los tiempos oficiales. Para el caso del tiempo fiscal se aprecia claramente la disminución del tiempo disponible en radio y televisión a partir de 2003, resultado del *decretazo*.

³⁴ *Tercer Informe de Gobierno*, 2003, p. 662.

³⁵ *Ibidem*, p. 661.

Tabla 1
Tiempo fiscal en radio y televisión

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Radio							
Número de estaciones	1,425	1,210	1,210	1,210	1,210	1,210	–
Tiempo utilizado (horas)	458,823	441,187	257,325	258,271	257,548	257,433	1,930,587
Tiempo disponible (horas)	458,823	441,187	257,325	258,271	257,548	257,623	1,930,777
Porcentaje de utilización	100%	100%	100%	100%	100%	99.9%	99.98%
Televisión							
Número de canales	518	451	451	451	451	451	–
Tiempo utilizado (horas)	101,768	88,295	41,211	49,519	49,316	49,275	379,384
Tiempo disponible (horas)	101,768	88,295	41,211	49,519	49,384	49,194	379,371
Porcentaje de utilización	100%	100%	100%	100%	99.9%	99.8%	99.95%
Total radio y televisión							
Número de estaciones y canales	1,943	1,661	1,661	1,661	1,661	1,661	–
Tiempo utilizado (horas)	560,591	529,482	298,536	307,790	306,864	306,708	2,309,971
Tiempo disponible (horas)	560,591	529,482	298,536	307,790	306,932	306,817	2,310,148
Porcentaje de utilización	100%	100%	100%	100%	99.95%	99.85%	99.97%

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón, 2007.

Tabla 2
Tiempo de Estado en radio y televisión

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Radio							
Número de estaciones	1,425	1,425	1,433	1,433	1,433	1,433	–
Tiempo utilizado (horas)	171,013	168,020	219,483	221,151	210,409	224,967	1,215,043
Tiempo disponible (horas)	259,880	259,880	261,340	262,239	261,522	261,519	1,566,380
Porcentaje de utilización	65.8%	64.7%	84.0%	84.3%	80.5%	86.0%	77.55%
Televisión							
Número de canales	518	518	522	522	522	522	–
Tiempo utilizado (horas)	81,032	83,925	92,291	87,594	82,774	85,309	512,925
Tiempo disponible (horas)	94,535	94,535	95,265	95,526	95,265	95,082	570,208
Porcentaje de utilización	85.7%	88.8%	96.6%	91.7%	86.9%	89.7%	89.90%
Total radio y televisión							
Número de estaciones y canales	1,943	1,943	1,955	1,955	1,955	1,955	–
Tiempo utilizado (horas)	252,045	251,945	311,774	308,745	293,183	310,276	1,727,968
Tiempo disponible (horas)	354,415	354,415	356,605	357,765	356,787	356,601	2,136,588
Porcentaje de utilización	76%	77%	90%	88%	83.70%	87.85%	83.73%

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón, 2007.

Tabla 3
Gran total de tiempos oficiales (fiscal y de Estado) en radio y televisión

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Radio							
Número de estaciones	2,850	2,635	2,643	2,643	2,643	2,643	–
Tiempo utilizado (horas)	629,836	609,207	476,808	479,422	467,957	482,400	3,145,630
Tiempo disponible (horas)	718,703	701,067	518,665	520,510	519,070	519,142	3,497,157
Televisión							
Número de canales	1,036	969	973	973	973	973	–
Tiempo utilizado (horas)	182,800	172,220	133,502	137,113	132,090	134,584	892,309
Tiempo disponible (horas)	196,303	182,830	136,476	145,045	144,649	144,276	949,579
Total radio y televisión							
Número de estaciones y canales	3,886	3,604	3,616	3,616	3,616	3,616	–
Tiempo utilizado (horas)	812,636	781,427	610,310	616,535	600,047	616,984	4,037,939
Tiempo disponible (horas)	915,006	883,897	655,141	665,555	663,719	663,418	4,446,736
Porcentaje de utilización	87.88%	88.38%	95.15%	94.00%	91.83%	93.85%	91.85%

Fuente: Elaboración propia con base en el *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno* de Felipe Calderón, 2007.

Gustavo Díaz Ordaz ordenó a los concesionarios de radio y televisión el pago del impuesto del 12.5% del tiempo de transmisión, porque después de los Juegos Olímpicos de 1968 se percató de la importancia creciente de la televisión y de los beneficios que le traería al gobierno una mayor presencia en los medios electrónicos³⁶. Los gobiernos priistas tenían el derecho de utilizar los tiempos oficiales, pero en 33 años no lo hicieron plenamente porque no los necesitaban, por indecisión del Estado, por la negativa de los propios concesionarios o por todas estas razones juntas.

No existía impedimento legal para que los gobiernos priistas no utilizaran los tiempos oficiales en horarios de mayor audiencia. Sin embargo, por ciertos acuerdos implícitos entre el régimen priista y los concesionarios, el Estado transmitía sus mensajes –en producciones y realizaciones rudimentarias y poco atractivas– en espacios de escasa audiencia. Fox, en lugar de pautar la difusión de los mensajes gubernamentales en los mejores espacios, prefirió reducir los tiempos fiscales y después contratarlos. Logró que la información gubernamental se difundiera en espacios donde se transmitían telenovelas, noticiarios o eventos deportivos, con gran rating, pero a cambio de una enorme carga económica para las instituciones y, en última instancia, para los ciudadanos. Recursos que podrían destinarse para infinidad de funciones, terminaban en las arcas de las empresas de comunicación, principalmente de la televisión privada.

³⁶ Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena, 2004, pp. 138-142.

El gobierno foxista tomó la decisión de emplearlos al máximo posible. Su uso representó una contundente decisión de comunicación gubernamental para anunciar las acciones, obras y resultados de la administración; para aumentar y preservar la legitimidad, y para tener una ventaja comunicativa sobre los adversarios políticos en un contexto de competencia (incluso electoral), pluralidad y visibilidad. ¿Tuvo éxito (electoral) esa intensa campaña permanente de comunicación gubernamental? En 2003 no lo tuvo, pero a decir de Fox, en 2006 sí fue exitosa. Fox asegura que el apoyo que le brindó a Felipe Calderón durante el proceso electoral fue decisivo para su triunfo. El peso que tuvo la injerencia presidencial es un aspecto que no podemos comprobar, pero que sin duda existió.

Como advierte Raúl Trejo Delarbre, los medios electrónicos mostraron su capacidad, casi sin restricciones, para imponerle al Estado y a la sociedad sus intereses. “El decreto y el reglamento que expidió Fox el 10 de octubre no fueron resultado de una nueva política del gobierno para ejercer los espacios a su disposición sino la expresión de un drástico viraje en la relación entre el poder político y el poder mediático en México”³⁷.

A partir de ese momento el gobierno corroboró una relación distinta –aunque no más democrática– con los medios de comunicación. Reforzó lo que Carreño Carlón denomina “relaciones de colusión” entre el poder y los medios. “Hasta antes del nuevo siglo, estas relaciones de

³⁷ Trejo Delarbre, Raúl, “La abdicación” en *Etcétera*, noviembre de 2002.

colusión estuvieron presididas por el poder público y, más precisamente, por el Poder Ejecutivo, mientras que del 2001 en adelante han estado regidas por el poder privado, más precisamente por las grandes empresas de televisión y radio”³⁸.

Desde esa fecha, Fox intensificó su *campaña permanente* en radio y televisión. Si bien ya ocurría, a partir del *decretazo* el gobierno foxista (Presidencia y muchas otras dependencias del Ejecutivo Federal) nunca dejó de anunciarse en los medios electrónicos, con enormes erogaciones de recursos públicos. Ese día se consolidó un trastrocamiento entre un poder tradicional y legítimamente instituido y otro poder fáctico. El primero quedó subordinado a los intereses del segundo. Se asentó en el país un *presidencialismo mediático* que, para gestionar el poder simbólico, hacía un uso y abuso intensivo de los medios de comunicación y, a la vez, respondía a las lógicas políticas y mercantiles de esas empresas. El *decretazo* fue un ordenamiento legal hecho por y a la medida de los intereses de los radiodifusores privados y del gobierno federal, porque, en un principio, sólo el Ejecutivo podía usufructuar los tiempos fiscales que le autorizaba recibir de los concesionarios.

Puede o no gustarnos la intensa exposición mediática del presidente, las dependencias federales y las instituciones públicas, que significó el uso de los tiempos oficiales (además de la contratación de más espacios en radio y televisión), pero utilizarlos era legal... y apremiante para un gobierno de alternancia que, sin modificar la estructura del sistema político, tuvo que adaptarse y emplear otros mecanismos para ejercer el poder. Uno de ellos, el uso y abuso de la comunicación mediática. Cuando Fox asumió la Presidencia los tiempos oficiales ya existían para que el Estado los empleara en actividades de comunicación social. Él no los inventó, pero sí los utilizó y hasta se dio el lujo de reducir el tiempo fiscal en favor de los concesionarios para acordar la difusión de mensajes en horarios *prime time*. Si el gobierno federal hubiera realizado un uso parcial de los tiempos oficiales, estaríamos criticándolo como lo hemos hecho con los gobiernos priístas, que no supieron ni quisieron aprovecharlos.

³⁸ Carreño Carlón, José, “Estrategias de comunicación política y democracia en Latinoamérica. Entre el poder público diluido en las democracias post representativas y la recomposición del poder caudillista en los modelos populistas”. Ponencia presentada en el II Encuentro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación, Sevilla, 2004.

Los legisladores se percataron de las posibilidades de la comunicación mediática, de la visibilidad de Fox y de sus programas sociales; por ello, a partir del 2004 al Ejecutivo sólo le correspondieron 40% de los tiempos oficiales, y el 60% restante a los otros poderes y a los entes públicos autónomos. Fue una decisión política.

En todo caso tendríamos que hacer un balance de los contenidos de las campañas de comunicación “social”. En su afán por difundir logros reales, inexistentes o matizar el descrédito de las instituciones, el gobierno federal bombardeó con mensajes sin sustento en la realidad. Por ejemplo, la campaña “PrevenIMSS”. El IMSS es una gran institución de seguridad social cuyas finanzas públicas se hallan al borde del colapso. Los spots mostraban a una amable y sonriente enfermera que conminaba a los derechohabientes a prevenir padecimientos y consultar a su médico. Una escena mediática *inexistente* en la realidad hospitalaria pública del país. Cualquier usuario del IMSS se percata de las dos realidades: la falsa e idílica de los spots y la real y burocrática del servicio clínico cotidiano. ¿La de “PrevenIMSS” fue una campaña de comunicación institucional efectiva, que conectaba (como dicen los publicistas) con los beneficiarios del servicio? Era más acertado un cartel de la Secretaría de Energía que invitaba-informaba a los ciudadanos a desconectar los aparatos eléctricos (horno de microondas y estéreo) para ahorrar energía.

¿En qué momento el “gobierno del cambio” emprendió campañas para inculcar valores democráticos que modificaran la cultura política anclada a resabios autoritarios? Esa fue una gran asignatura pendiente del foxismo (pero también de los legisladores, los magistrados y los titulares de las instituciones autónomas), en un espacio radioeléctrico inundado de publicidad y mensajes gubernamentales. Se trata no sólo de una contradicción, sino de un fracaso de un gobierno que tuvo a su alcance los medios de comunicación y cuya misión histórica era consolidar la democracia. Encuentro en la opinión de José Woldenberg uno de los argumentos más sólidos sobre la necesidad de usar los medios para construir ciudadanía en nuestro país:

Justamente por la razón de que México es un país heterogéneo, diverso y subdesarrollado, donde aún existen o se combinan las formas modernas de organización política con la tradición de la democracia comunitaria

y la herencia autoritaria, es indispensable no cejar en el empeño de elevar el nivel de la cultura cívica pro-piamente democrática, de modo que al participar los ciudadanos lo hagan informados y por decirlo así, libremente, con pleno conocimiento de causa. Por supuesto, la disposición ciudadana a participar está correlacionada positivamente con la valoración de la propia actividad política, pues a mayor descrédito de la política, cuanto más sea ésta concebida como una actividad inherentemente corrupta, mezquina y carente de sentido, más fino será el suelo sobre el que pueda echar raíces el sistema democrático. En esta tarea, el papel de los medios resulta fundamental³⁹.

A pesar de las cuantiosas horas y cifras que hemos anotado, éstas no resultaron suficientes. El gobierno federal agotó la mayoría de los tiempos oficiales y además contrató tiempos y espacios en medios de comunicación impresos y electrónicos, para continuar e intensificar las campañas de comunicación. Por ello hemos dicho en otro lugar que la alternancia política representó el tránsito de un presidencialismo autoritario a un presidencialismo mediático. Un sistema político cuyo ejercicio del poder es por, para y a través de los medios de comunicación con fines de promoción, propaganda y legitimidad.

Gasto en comunicación gubernamental

Los principales beneficiados del *decretazo* fueron los medios electrónicos por dos razones: 1) se les redujo un impuesto en especie; y 2) para compensar la “falta” de espacios consecuencia de esa reducción, las dependencias del gobierno federal erogaron cuantiosos recursos públicos, a través de las oficinas de comunicación social, para cumplir con los programas y campañas de promoción gubernamental.

Con base en una solicitud de información a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), según un informe de la Secretaría de Gobernación (avalado por la Secretaría de la Función Pública) sobre el gasto

ejercido (pagado) por las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el sexenio de Vicente Fox las oficinas de comunicación social erogaron 16 mil 326 millones 962 mil 380 pesos, para sostener los programas y campañas de comunicación y publicidad (Tabla 4). En promedio, la administración foxista gastó en concepto de comunicación gubernamental dos mil 721 millones de pesos anualmente.

Las dependencias del gobierno federal que más invirtieron en materia de comunicación fueron (en orden descendiente) la Secretaría de Hacienda (30.37%), de Turismo (19.35%), el IMSS (12.90%), la Secretaría de Educación Pública (7.66%), PEMEX (7.29%) y la Comisión Federal de Electricidad (3.48%). Las seis instituciones concentran el 81.05% de las erogaciones en materia de comunicación. Adicionalmente, la Presidencia de la República ocupa la posición número doce (1.38%). Según estas cifras, no existe una correlación directa entre el gasto en comunicación gubernamental y los logros y fracasos de la gestión foxista, como lo muestra la encuesta de Consulta Mitofsky.

En general, se aprecia un incremento constante anual en el gasto de comunicación gubernamental; sin embargo, la inversión se dispara exponencialmente a partir del 2003 (año de elecciones federales intermedias) en un 55.4% con respecto al 2002, cuando ya había entrado en vigor el *decretazo*. En promedio, durante la administración foxista, el gasto en materia de comunicación aumentó 13.73% cada año. Ese porcentaje contrasta con la supuesta austeridad que ordenaban los presupuestos de egresos de 5 y 10%.

Según un informe de Global Marketing sobre las principales empresas anunciantes en el mundo, sorprende encontrar a la Presidencia de la República como el cuarto anunciante más importante de México. Aunque las cifras no coinciden con las oficiales proporcionadas por la Secretaría de Gobernación, según Global Marketing en el 2004 la Presidencia invirtió 35.1 millones de dólares y sólo fue superada por consorcios como Grupo Televisa, Procter & Gamble y Grupo Salinas. Presidencia superó en gastos en medios de comunicación a empresas transnacionales como Unilever, Pepsico, Coca-Cola, Orfeón y Bimbo. La cifra anterior se incrementó 117.1% en 2005 para quedar en 76.3 millones de dólares.

El dispendio en comunicación también alcanza a la Cámara de Diputados. En los mismos años erogó 42 y

³⁹Woldenberg, José, “Consolidación democrática y medios de comunicación” en varios autores, *Democracia y medios de comunicación*. México: IEDF, 2004, p. 205.

Tabla 4
Erogaciones en materia de comunicación social y publicidad

Dependencia	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	Total	%
SHCP	739,274,390.00	38.21	672,857,520.00	33.85	703,511,660.00	22.78	815,883,000.00	30.24	1,042,309,100.00	31.75	984,982,650.00	29.53	4,958,818,320.00	30.37
SENER	4,421,630.00	0.23	7,221,650.00	0.36	2,682,050.00	0.09	2,055,000.00	0.08	2,988,230.00	0.09	2,450,980.00	0.07	21,819,540.00	0.13
IMSS	152,466,110.00	7.88	200,312,180.00	10.08	500,910,360.00	16.22	357,585,000.00	13.25	463,329,000.00	14.12	432,327,660.00	12.96	2,106,930,310.00	12.90
Caminos y Puentes Federales	0.00	0.00	8,648,980.00	0.44	10,579,230.00	0.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19,228,210.00	0.12
SEP	350,014,230.00	18.09	275,300,720.00	13.85	182,591,760.00	5.91	147,230,000.00	5.46	138,979,110.00	4.23	157,039,510.00	4.71	1,251,155,330.00	7.66
SEGOB	111,413,900.00	5.76	59,965,530.00	3.02	43,703,020.00	1.41	34,232,000.00	1.27	51,725,730.00	1.58	48,620,340.00	1.46	349,660,520.00	2.14
SCT	36,202,400.00	1.87	27,347,430.00	1.38	53,332,530.00	1.73	67,607,000.00	2.51	40,778,610.00	1.24	54,611,770.00	1.64	279,879,740.00	1.71
SSP	0.00	0.00	34,501,230.00	1.74	43,930,150.00	1.42	44,845,000.00	1.66	37,224,810.00	1.13	46,139,640.00	1.38	206,640,830.00	1.27
Lotería Nacional	0.00	0.00	87,238,220.00	4.39	171,290,180.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	258,528,400.00	1.58
Presidencia de la República	71,375,270.00	3.69	26,434,830.00	1.33	25,723,010.00	0.83	33,360,000.00	1.24	35,236,710.00	1.07	33,214,970.00	1.00	225,344,790.00	1.38
SS	38,054,700.00	1.97	45,793,140.00	2.30	40,442,900.00	1.31	20,323,000.00	0.75	14,464,240.00	0.44	48,802,460.00	1.46	207,880,440.00	1.27
SE	27,979,650.00	1.45	39,729,100.00	2.00	35,665,400.00	1.15	39,553,000.00	1.47	35,354,950.00	1.08	63,178,660.00	1.89	241,460,760.00	1.48
STPS	11,095,110.00	0.57	13,196,040.00	0.66	15,855,770.00	0.51	23,469,000.00	0.87	14,962,220.00	0.46	25,420,640.00	0.76	103,998,780.00	0.64
ISSSTE	21,173,740.00	1.09	19,678,600.00	0.99	24,781,640.00	0.80	25,829,000.00	0.96	15,907,630.00	0.48	20,219,790.00	0.61	127,590,400.00	0.78
SAGARPA	16,991,310.00	0.88	20,433,030.00	1.03	25,383,700.00	0.82	10,776,000.00	0.40	8,934,120.00	0.27	12,398,580.00	0.37	94,916,740.00	0.58
SECTUR	24,266,470.00	1.25	22,178,690.00	1.12	768,560,930.00	24.88	623,183,000.00	23.10	871,869,690.00	26.56	849,181,440.00	25.46	3,159,240,220.00	19.35
SEMARNAT	22,592,630.00	1.17	40,089,760.00	2.02	26,252,820.00	0.85	28,973,000.00	1.07	53,188,580.00	1.62	65,818,800.00	1.97	236,915,590.00	1.45
SEDESOL	10,027,440.00	0.52	23,281,700.00	1.17	30,065,580.00	0.97	26,892,000.00	1.00	29,194,360.00	0.89	29,361,980.00	0.88	148,823,060.00	0.91
SFP	3,064,680.00	0.16	4,250,260.00	0.21	7,487,050.00	0.24	5,101,000.00	0.19	8,903,200.00	0.27	10,171,470.00	0.30	38,977,660.00	0.24
PGR	6,788,810.00	0.35	6,080,800.00	0.31	13,101,530.00	0.42	14,952,000.00	0.55	11,372,280.00	0.35	12,847,760.00	0.39	65,143,180.00	0.40
SER	30,535,180.00	1.58	4,188,100.00	0.21	2,512,650.00	0.08	7,480,000.00	0.28	3,129,540.00	0.10	5,308,980.00	0.16	53,154,450.00	0.33
CONACYT	13,133,600.00	0.68	0.00	0.00	13,194,920.00	0.43	9,706,000.00	0.36	8,228,430.00	0.25	9,394,940.00	0.28	53,657,890.00	0.33
SRE	6,133,820.00	0.32	3,371,810.00	0.17	3,866,290.00	0.13	9,889,000.00	0.37	10,322,500.00	0.31	12,782,080.00	0.38	46,365,500.00	0.28
SEDENA	106,890.00	0.01	530,120.00	0.03	559,250.00	0.02	405,000.00	0.02	266,290.00	0.01	107,970.00	0.00	1,975,520.00	0.01
SEMAR	473,570.00	0.02	191,800.00	0.01	172,620.00	0.01	700,000.00	0.03	630,000.00	0.02	630,000.00	0.02	2,797,990.00	0.02
Luz y Fuerza del Centro	14,914,480.00	0.77	15,070,560.00	0.76	38,081,830.00	1.23	36,480,000.00	1.35	43,432,470.00	1.32	38,067,120.00	1.14	186,046,460.00	1.14
CFE	61,632,590.00	3.19	107,160,350.00	5.39	104,131,390.00	3.37	93,920,000.00	3.48	92,489,330.00	2.82	108,952,360.00	3.27	568,286,020.00	3.48
PEMEX	158,271,100.00	8.18	200,842,320.00	10.10	183,781,960.00	5.95	193,441,000.00	7.17	226,231,240.00	6.89	228,344,920.00	6.85	1,190,912,540.00	7.29
INMUJERES	0.00	0.00	18,119,720.00	0.91	16,683,490.00	0.54	13,591,000.00	0.50	6,866,400.00	0.21	12,651,680.00	0.38	67,912,290.00	0.42
IFAI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6,954,000.00	0.26	14,051,460.00	0.43	13,160,160.00	0.39	34,165,620.00	0.21
CONADE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,165,000.00	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	3,165,000.00	0.02
CONAVI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,267,460.00	0.04	1,267,460.00	0.01
CNI	2,158,390.00	0.11	3,569,430.00	0.18	0.00	0.00	475,000.00	0.02	0.00	0.00	8,100,000.00	0.24	14,302,820.00	0.09
Total	1,934,562,090.00	100.00	1,987,583,620.00	100.00	3,088,835,670.00	100.00	2,698,054,000.00	100.00	3,282,370,230.00	100.00	3,335,556,770.00	100.00	16,326,962,380.00	100.00
Incremento anual				2.74		55.41		-12.65		21.66		1.62		13.76

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Gobernación. Incluye erogaciones en medios de comunicación, proveedores y colaboradores.

Tabla 5
Gasto en programas y campañas de comunicación social, 2001-2006

Dependencia	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	Total	%
SHCP	617,273,800.00	47.29	1,062,967,950.00	31.71	751,548,570.00	24.89	842,644,640.00	29.46	993,669,370.00	28.95	930,117,720.00	26.90	5,198,222,050.00	29.83
SENER	167,105,000.00	12.80	304,883,490.00	9.10	316,994,720.00	10.50	335,192,000.00	11.72	383,270,640.00	11.17	386,888,080.00	11.19	1,894,333,930.00	10.87
IMSS	111,055,000.00	8.51	239,959,620.00	7.16	563,358,940.00	18.66	405,705,000.00	14.18	515,100,000.00	15.01	459,110,230.00	13.28	2,294,288,790.00	13.17
CONACULTA	86,805,000.00	6.65	138,267,170.00	4.12	50,505,660.00	1.67	44,189,460.00	1.54	44,011,110.00	1.28	40,508,290.00	1.17	404,286,690.00	2.32
SEP	50,789,600.00	3.89	130,360,050.00	3.89	100,095,270.00	3.32	120,820,450.00	4.22	120,782,150.00	3.52	129,230,920.00	3.74	652,078,440.00	3.74
SEGOB	47,267,900.00	3.62	62,006,030.00	1.85	51,109,640.00	1.69	41,384,000.00	1.45	59,014,800.00	1.72	50,422,500.00	1.46	311,204,870.00	1.79
SCT	38,300,000.00	2.93	61,984,010.00	1.85	78,033,870.00	2.58	78,831,570.00	2.76	51,832,570.00	1.51	64,237,790.00	1.86	373,219,810.00	2.14
SSP	31,581,000.00	2.42	51,868,090.00	1.55	51,506,450.00	1.71	45,578,300.00	1.59	40,098,000.00	1.17	48,345,080.00	1.40	268,976,920.00	1.54
INMUJERES	27,658,000.00	2.12	23,184,100.00	0.69	19,331,550.00	0.64	13,229,000.00	0.46	7,285,000.00	0.21	12,663,000.00	0.37	103,350,650.00	0.59
Presidencia de la República	23,715,870.00	1.82	26,740,860.00	0.80	26,360,480.00	0.87	37,738,000.00	1.32	36,153,040.00	1.05	36,153,300.00	1.05	186,861,550.00	1.07
SS	16,906,840.00	1.30	72,499,250.00	2.16	51,477,170.00	1.71	24,345,860.00	0.85	41,116,320.00	1.20	59,565,030.00	1.72	265,910,470.00	1.53
SE	12,507,200.00	0.96	60,098,870.00	1.79	37,588,340.00	1.25	43,180,590.00	1.51	44,187,240.00	1.29	56,322,600.00	1.63	253,884,840.00	1.46
STPS	11,725,000.00	0.90	27,012,250.00	0.81	17,249,170.00	0.57	21,929,600.00	0.77	18,711,500.00	0.55	23,225,710.00	0.67	119,853,230.00	0.69
ISSSTE	10,861,000.00	0.83	19,293,700.00	0.58	25,431,600.00	0.84	27,700,000.00	0.97	16,200,000.00	0.47	21,150,000.00	0.61	120,636,300.00	0.69
SAGARPA	10,639,200.00	0.82	31,783,900.00	0.95	26,697,510.00	0.88	17,020,000.00	0.60	15,603,500.00	0.45	14,178,950.00	0.41	115,923,060.00	0.67
Sector Turismo	10,361,400.00	0.79	888,077,660.00	26.49	721,273,510.00	23.89	637,732,000.00	22.29	915,518,500.00	26.67	962,302,810.00	27.83	4,135,265,880.00	23.73
SEMARNAT	8,158,000.00	0.63	62,271,730.00	1.86	45,674,940.00	1.51	30,427,330.00	1.06	53,250,000.00	1.55	67,281,400.00	1.95	267,063,400.00	1.53
SEDESOL	7,813,600.00	0.60	38,498,130.00	1.15	30,495,410.00	1.01	38,881,140.00	1.36	34,686,160.00	1.01	30,727,810.00	0.89	181,102,250.00	1.04
SFP	4,276,300.00	0.33	10,285,000.00	0.31	8,400,000.00	0.28	14,253,900.00	0.50	11,796,030.00	0.34	11,538,450.00	0.33	60,549,680.00	0.35
PGR	3,693,000.00	0.28	10,635,000.00	0.32	17,275,300.00	0.57	16,150,000.00	0.56	16,200,000.00	0.47	16,040,000.00	0.46	79,993,300.00	0.46
SER	3,309,000.00	0.25	10,873,000.00	0.32	2,592,700.00	0.09	8,000,000.00	0.28	3,188,900.00	0.09	5,376,490.00	0.16	33,340,090.00	0.19
SRE	1,801,600.00	0.14	14,218,280.00	0.42	14,839,300.00	0.49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30,859,180.00	0.18
CONACYT	1,478,470.00	0.11	3,456,000.00	0.10	3,331,710.00	0.11	9,900,000.00	0.35	9,900,000.00	0.29	9,810,190.00	0.28	37,876,370.00	0.22
SEDENA	0.00	0.00	537,820.00	0.02	559,980.00	0.02	430,000.00	0.02	467,000.00	0.01	140,770.00	0.00	2,135,570.00	0.01
SEMAR	192,000.00	0.01	191,800.00	0.01	172,620.00	0.01	700,000.00	0.02	630,500.00	0.02	630,000.00	0.02	2,516,920.00	0.01
CNI	0.00	0.00	0.00	0.00	1,300,400.00	0.04	475,000.00	0.02	0.00	0.00	8,100,000.00	0.23	9,875,400.00	0.06
IFAI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12,411,120.00	0.36	12,411,120.00	0.07
CONAVI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,268,000.00	0.04	1,268,000.00	0.01
CONADE	0.00	0.00	0.00	0.00	5,683,000.00	0.19	3,990,000.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	9,673,000.00	0.06
Total	1,305,273,780.00	100.00	3,351,953,760.00	100.00	3,018,887,810.00	100.00	2,860,427,840.00	100.00	3,432,672,330.00	100.00	3,457,746,240.00	100.00	17,426,961,760.00	100.00
Incremento anual				58.80		-9.94		-5.25		20.01		0.73		12.87

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Gobernación.



63.1 millones de dólares, respectivamente, ubicándose en el quinto lugar del ranking de los diez anunciantes más importantes de México⁴⁰.

La Tabla 5 ofrece información adicional sobre el gasto en programas y campañas de comunicación. La información también proviene de la Secretaría de Gobernación a través del IFAI. De 2001 a 2006 se ejercieron 17 mil 426 millones 961 mil 760 pesos en programas y campañas de comunicación. Nuevamente es la Secretaría de Hacienda la que concentra mayor gasto (29.83%), seguida del Sector Turismo (23.73%), el IMSS (13.17%), la Secretaría de Energía (10.87%), la Secretaría de Educación Pública (3.74%) y el Conaculta (2.32%). La Presidencia de la República ocupa el sitio número trece con el 1.07%.

En total, ambas tablas suman 33 mil 753 millones 924 mil 140 pesos, cantidad que erogó el foxismo durante su

⁴⁰ Disponible en: <www.amap.com.mx/archivosdownload/globalmarketer.pdf>.

campaña permanente de seis años para anunciar logros y acciones de gobierno.

Conclusión

Walter Benjamin predijo el advenimiento de las democracias mediáticas: “La crisis de la democracia puede entenderse como una crisis de las condiciones de exhibición del hombre político”⁴¹. Éste *persigue* su cuidadosa y racional exhibición pública. Persigue la exhibición de determinados desempeños. Persigue a los medios de comunicación y éstos lo persiguen a él.

La paradoja de esa obsesión —casi adicción— mediática es que la exhibición y la visibilidad de los gobernantes son una condición de la democracia, pero también una causa del deterioro de su calidad. Vicente Fox no fue ajeno a ese proceso. Tampoco los legisladores, los magistrados y otras instituciones del Estado mexicano.

Al final del sexenio, en pleno proceso electoral, Fox continuó con la campaña permanente. La estrategia final consistió en convencer a los mexicanos de que —bajo la democracia— se encontraban mejor que antes del 2000. Mediante una intensa exposición en los medios, Fox habló de reformas sociales, de una economía que mejoraba, de disciplina fiscal, de libre mercado, de reducción de la pobreza, de vivienda, de atención a la salud... El objetivo era decir que “la democracia estaba funcionando... sólo teníamos que asegurarnos de que la gente lo supiera”⁴².

Gobernante amado u odiado, es lo de menos. La intensa exposición mediática de Fox fue uno de los factores del encono y la polarización que propició la reforma electoral de 2007. El reformado artículo 134 constitucional establece: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda como tales los 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 impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.” Estas son las nuevas reglas de la democracia mexicana.

⁴¹ Benjamin, Walter, *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*. México: Itaca, 2003.

⁴² Fox y Allyn, *op. cit.*, p. 427.

Las elecciones intermedias a la sazón de la Reforma Electoral del 2007. El aprendizaje del 2006 en materia de medios de comunicación

Norma Pareja Sánchez*

En este trabajo se busca hacer un análisis de las nuevas disposiciones que contempla la Reforma Electoral aprobada en diciembre de 2007 y que deriva directamente de las deficiencias en ese sistema, en particular lo que compete a medios de comunicación, partiendo de la premisa de que dichos medios afectaron de manera importante los resultados de la elección presidencial del 2006. En este trabajo se sostiene que el nuevo marco jurídico que establece la Reforma Electoral al respecto, es producto de la crisis de legitimidad de las instituciones, ocasionada por la forma en que se desarrolló la validación de la elección presidencial, de manera particular por la intervención de diversos actores en la comunicación política que afectó el principio de equidad de la contienda. En esa línea, el novedoso consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso sobre el tema, responde tanto a las afectaciones a sus propios intereses como a la percepción dividida de la opinión pública sobre la legalidad de la elección, y lo que ello implica en términos electorales para las fuerzas políticas.

La comunicación política y las sociedades modernas, la necesaria definición

El investigador norteamericano David Swanson sitúa el inicio de la relación entre comunicación y política en la época de los griegos, cuando Aristóteles ya aportaba en sus textos *Retórica* y *Política* elementos sobre política y comunicación¹.

* Doctorante del Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la orientación de Ciencias de la Comunicación (línea Comunicación Política y Cultura Política).

¹ Swanson, David, *El campo de la comunicación política, la democracia centrada en los medios en Comunicación Política*, Madrid: Universitas, 1995, p. 3.

Murilo Kuschik especifica:

Aristóteles había creado una tipología de las formas de gobierno caracterizándolas como: Monarquía, aristocracia, dictadura y democracia. Las distintas formas de gobierno determinaron modalidades diferentes de la comunicación entre aquellos que detentan el poder y aquellos que inicialmente lo sufren; empero, pese a los distintos tipos de poder político, sea una democracia o una dictadura, todos los regímenes políticos tendrán siempre una misma limitación, a saber: la modalidad mediante la cual los diferentes gobiernos comunican

sus decisiones a los grupos de la sociedad y a la forma bajo la cual van a escuchar, conocer, catalogar, analizar y finalmente tomar algún tipo de decisión respecto a las demandas populares².

En efecto, como lo plantea Swanson, la primera reflexión sistemática sobre la relación entre política y comunicación la hace Aristóteles. Pero no es sino hasta los inicios de la era moderna, con el surgimiento de los medios masivos, que la comunicación de mensajes políticos se convierte en una actividad social más específica.

² Kuschik, Murilo, *Marketing Político-Electoral*, México: UAM-Azcapotzalco, 2003, p. 12.

En el texto de Swanson³ se sitúa su origen en los años cincuenta de este siglo, cuando en los Estados Unidos la forma de hacer campaña sufre modificaciones a partir del surgimiento de la televisión, medio al que considera “el más genuinamente masivo”. Dan Nimmo⁴ describe este fenómeno y, aunque lo sitúa un poco más tarde que Swanson, coincide en que a partir del surgimiento de la televisión la política y la comunicación estrechan aún más los lazos. Él señala que “la llamada *New Politic* se convirtió en una nueva forma o estilo de hacer política y que se da entre 1960 y 1970 en Estados Unidos” y básicamente se refiere a dos factores: el uso de “tecnología moderna” centrada en el empleo de la televisión, y en la ejecución de técnicas de mercadotecnia. La televisión es para los norteamericanos parte constitutiva de su cultura actual, como lo describen J. Harry Wray en su artículo “Through a glass darkly: Television and American electoral politics”⁵, y Miquel de Moragas Spá⁶. Ambos autores señalan que a partir de la política del *New Deal*⁷ operada por el presidente F. D. Roosevelt de 1933 a 1939, la forma de vida norteamericana se modificó sustancialmente por tener como eje central a los medios: primero prensa, radio y cine, y después la televisión.

Como parte de la política del *New Deal*, Roosevelt expandió notablemente los poderes del gobierno federal a través de una serie de programas y reformas⁸. En materia económica introdujo beneficios como salarios mínimos, jornadas máximas, seguro social, electrificación rural, compensación para los desempleados y subsidios a la agricultura. Fue el inicio del *Welfare State* o Estado Social/Benefactor, que necesitó a los medios de comunicación para operar los programas y buscar un cambio en el ánimo desalentado de los norteamericanos. “La elección de F. D. Roosevelt en

1932 supone el pistoletazo de salida del *New Deal* y de las técnicas de formación de la opinión pública. Se trataba de movilizar a la población alrededor de los programas del *Welfare State* para salir de la crisis”⁹.

Respecto a este momento clave para la comunicación, Moragas Spá lo define como: “el marco adecuado para el desarrollo de la moderna teoría de la comunicación y la opinión pública”¹⁰.

Con el surgimiento de la televisión, la comunicación política encuentra un medio de gran alcance y atractivo para emitir sus mensajes a la audiencia; es considerado por diversos autores como el medio masivo por excelencia, mismo que cambió la forma de hacer política. Es el foro donde concurren millones de espectadores y el medio por el que se informa la mayoría. Mouchon considera que “La televisión ya encendida en los hogares en el momento del rito del *noticiero*, se impone desde entonces como el principal vector de información de las sociedades desarrolladas”¹¹.

Pero no sólo las más desarrolladas: en México, por ejemplo, es el medio por el que se informan sobre política la mayoría de los mexicanos¹².

En torno a la definición de comunicación política hay que señalar que las concepciones más estrictas en términos teóricos no necesariamente toman en cuenta a los medios de comunicación. Tal es el caso de la que desarrolla Cotteret, quien señala que la actividad propia de la comunicación política como “realizar la relación entre gobernantes y gobernados, a partir de la comunicación de parte de unos hacia otros de las decisiones que toman unos y la forma en que aceptan y acatan los otros, o la forma en que los gobernados reclaman, se oponen y enfrentan las medidas que toman los gobernantes”¹³.

Al entender a la comunicación política como “las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación”¹⁴, preferiremos considerar que la comunicación

³ Elaborado ex profeso por el autor para la compilación en lengua española que hiciera Alejandro Muñoz Alonso en 1995.

⁴ Nimmo, Dan y Savage, Robert. *Candidates and their images. Concepts, methods and findings*, California: Goodyear Publishing Company, 1976.

⁵ Véase Newman, Bruce, *Handbook of political marketing*, EU: Sage Publicaciones, 1999, pp. 439-454.

⁶ Moragas Spá, Miquel de. *La Sociología de la Comunicación*, España: Gustavo Gili, 1981.

⁷ Nuevo Acuerdo/Trato/Pacto.

⁸ Este hombre lideró a su pueblo a través de dos de las más grandes crisis del siglo XX: la Gran Depresión y, por supuesto, la Segunda Guerra Mundial. Los norteamericanos estaban desalentados sobre el futuro negro que esos acontecimientos dejaban ver. En su programa económico, el *New Deal* combinaba los programas de la *New Freedom* de Wilson con el *Square Deal* de Theodore Roosevelt (igualdad de oportunidades para todos).

⁹ Mattelart, Armand y Mattelart Michele, *Historia de las Teorías de la Comunicación*, Barcelona: Paidós, 1997, p. 29.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 31.

¹¹ Mouchon, Jean, *Política y Medios*, Barcelona: Gedisa, 1999, p. 29.

¹² Según los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en sus versiones del 2001 y del 2003.

¹³ Cotteret, J. M., *La Comunicación Política: gobernantes y gobernados*, Buenos Aires: El Ateneo, 1977.

¹⁴ Muñoz Alonso, A., *Política y nueva comunicación, el impacto de los medios de comunicación en la vida política*, Madrid: FUNDESCO, 1989, p. 11.

política asume una forma más moderna desde el siglo XV, cuando surgió la imprenta que, según John B. Thompson, marca el inicio de la era de comunicación de masas y que coincide con el desarrollo de las primeras formas de producción capitalista y el inicio del Estado-Nación moderno¹⁵. Como señala este autor, los medios son parte constitutiva de los estados modernos, además de que la comunicación mediada vincula a las sociedades que por sus rasgos están dispersas.

Los gobiernos y partidos emplean a los medios masivos para difundir mensajes de tipo político, buscando legitimidad en el ejercicio de gobierno y/o proselitismo para el mismo partido en el poder, o bien para procesos de elección popular. En esencia la comunicación política es persuasiva, tiene un carácter teleológico. Para estos fines se emplean diferentes medios de comunicación que, aunque poseen audiencias diferentes en cuanto a la calidad y cantidad, rebasan el nivel de *copresencia*¹⁶, y con ello permiten la difusión de mensajes políticos obteniendo diferentes reacciones y efectos.

En esta línea de análisis habría que destacar el papel político de los libros, periódicos y revistas, principalmente en los siglos XVI, XVII y XVIII, como lo describe Habermas en su ya clásico texto *Historia y crítica de opinión pública*. Al ser parte del nuevo proceso de publicidad, la nueva prensa juega un importante rol en la evolución de la opinión pública racionante, sostiene Habermas, en el nuevo “instrumento que impele a que las decisiones políticas sean tomadas ante la nueva tribuna del público”¹⁷.

Esta puntualización resulta pertinente, pues las reformas a la Constitución aprobadas en diciembre de 2007 en nuestro país, se centran en medios electrónicos. La relación de la prensa con el poder así como su tipo de participación en momentos de coyuntura electoral, ha sido distinta¹⁸.

¹⁵ Thompson, John B., *Ideología y cultura moderna*, México: UAM Xochimilco, 2002.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*, España: Gustavo Gilli, 1994, p. 95.

¹⁸ En una investigación sobre la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, Ilya Adler identificó que la prensa era empleada como vehículo entre las distintas facciones del partido en el poder, pues muchos grupos competitivos y facciones internas de la clase dominante utilizaban el medio periodístico contra sus opositores. Adler indicó que cualquier crítica era considerada sumamente dañina, entre otros factores, por el impacto que puede tener en públicos claves que, en términos generales, definen a la clase política del país. Véase Adler, Ilya, “Prensa y lectura del poder” en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 31, México, septiembre-

Los medios de comunicación y las elecciones, un matrimonio indisoluble

Esta permanente relación, ya característica de las sociedades modernas, tiene distintos modelos en las diferentes sociedades.

En Estados Unidos, las contiendas electorales poseen un modelo de competencia centrado en los medios de comunicación, ello propicia nuevas formas de hacer política: ésta se resignifica¹⁹. Por otro lado, ello ha posibilitado que la relación entre política y comunicación, lo que deriva de medios de comunicación y elecciones, sea clara.

Existen cuatro formas diferentes de intervención de los medios, en función del grado de control que cada candidato ejerza sobre su contenido, y en relación siempre a contenidos explícitamente políticos²⁰:

I. Por iniciativa explícita o directa de los medios.

A. *Los distintos tipos de comentarios y de tratamientos humorísticos presentados en prensa y emisoras de radio y televisión.* Los candidatos no disponen de ningún tipo de control sobre la forma en que son tratados, y sin embargo, esa clase de alusiones puede provocar profundos efectos electorales, sobre todo cuando emanan de sujetos descaradamente partidistas que intervienen como invitados en tertulias o entrevistas radiofónicas.

B. *El respaldo editorial* que los periódicos estadounidenses hacen público de manera expresa a un candidato particular, una vez que el transcurso de la campaña les ha llevado a decantarse en una dirección, constituye otra modalidad de comentario. Partiendo del hecho de que estos apoyos expresos (*endorsement*)

octubre 1993. Adler-Lomnitz, Larissa; Salazar Elena, Rodrigo; y Adler, Ilya, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México: siglo XXI-UNAM, 2004. Adler, Ilya, “The role of the Media in the 1988 Mexican presidential election” en *Brazil and Mexico: contrasting models of Media and democratization*, Rhode Island: Thomas J. Watson Institute, 1991.

¹⁹ Fuenzalida, Valerio, “La política resignificada desde la televisión” en *Diálogo político*, núm. 1, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. Disponible en <http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialogo/2004/Dial-Pol1_04/03Fuenza.pdf>.

²⁰ Paletz, David, *Campañas y Elecciones*, trad. José Luis Dader, fuente: Página electrónica de la Universidad Complutense de Madrid <<http://www.ucm.es/info/per3/cic/cic3ar11.htm>>, consultado en noviembre del 2003.

son más habituales en las elecciones presidenciales, hay que señalar que su influencia es superior cuando los manifiestan los medios de élite²¹.

2. De iniciativa prioritaria de los medios. Estriba en las informaciones diarias sobre lo que va sucediendo en el transcurso de la campaña. En este caso es el medio quien en última instancia decide el contenido; es obvio que los candidatos y sus asesores se esfuerzan intensamente por influir en dichas decisiones.
3. De iniciativa relativa de los medios. En tales situaciones, los candidatos mantienen un control considerable pero no absoluto sobre la presentación y el contenido de sus pronunciamientos, entrevistas, asambleas de designación del candidato oficial y los debates electorales. Si bien se supone en teoría que ellos pueden decir lo que quieran, no pueden evitar las limitaciones e incidencias del formato de presentación, las preguntas planteadas y las réplicas de otros candidatos.
4. De iniciativa ajena a los medios. Los espacios de publicidad política y similares se identifican finalmente con estas intervenciones, ya que en este caso los medios actúan como meros soportes y los mensajes de los candidatos llegan a la gente sin desfiguración de ningún tipo por posibles comentarios adicionales de los periodistas.

En nuestro país, la discusión sobre la presencia de la televisión en las elecciones es relativamente reciente en comparación con otros países, cuya democracia está consolidada. Data apenas de 1994, cuando el primer debate entre los tres candidatos participantes en esa contienda presidencial fue televisado y se convirtió en un episodio mediatizado²². Inició entonces la era de la mediatización

²¹ Según lo publicaron varios medios en el mundo el 17 de octubre del 2004, alrededor de 51 medios dieron su apoyo editorial al senador John Kerry, candidato del Partido Demócrata en la contienda por la elección presidencial de ese año, destacando periódicos como *The New York Times*, *The Boston Globe*, *The Miami Herald* y *San Francisco Chronicle*, entre otros. (*La Jornada*, 18/10/04). En el 2008, Barack Obama recibió el apoyo de dos de los mayores periódicos del país: el *Chicago Tribune* y *Los Angeles Times*. Obama es el primer demócrata en recibir apoyo del *Tribune* en los 161 años de historia del periódico. *Democracy Now!*, Servicio diario de noticias de radio y TV, publicado el lunes 20 de octubre del 2008 en línea, <<http://www.democracynow.org/es/2008/10/20/titulares>>. Consultado en diciembre del 2008.

²² Echeverría, Martín. "Debate presidenciales y democracia en México. Desempeño de los candidatos en los debates presidenciales del 2006" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 202, México: UNAM, año XLVI, enero-abril 2008, p. 33-52.

de las campañas políticas; se agregaron como actores los profesionales de la imagen, publicistas, mercadólogos y encuestadores que se consolidarían en la siguiente elección presidencial, la del 2000. Ello abrió a la discusión especializada la necesidad de reglamentar con mayor precisión el desarrollo de las campañas electorales²³.

No obstante, lo que es inédito es la reglamentación y el nuevo marco jurídico que por un lado limita la posibilidad de negocio en que se convirtieron las campañas electorales para las televisoras, y por el otro fortalece al Estado, en este caso al IFE, para regular y sancionar a los distintos actores: fuerzas políticas, candidatos, medios de comunicación y otros.

El primer antecedente de la ley electoral de 1917, se ubica en el Plan de Tuxtepec, proclamado el 21 de marzo de 1876. Ahí Porfirio Díaz acusaba al presidente Sebastián Lerdo de Tejada de nombrar gobernadores a su arbitrio, eligiendo a sus candidatos "oficiales" sin tomar en cuenta a los ciudadanos independientes; además declaró como Ley Suprema la no reelección de presidente y gobernadores estatales. El antecedente directo de esta ley fue el lema adoptado por Francisco I. Madero al encabezar la lucha revolucionaria de 1910: "Sufragio efectivo, no reelección".

Esa ley electoral instituyó además el voto directo como único y válido, es decir, el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. Entre otras cosas, por primera vez se permitió la participación de candidatos independientes que no pertenecían a ningún partido y se otorgó el voto directo a todos los ciudadanos varones, incluyendo a los analfabetos. El voto femenino se instituiría como derecho en 1946 y se ejercería hasta 1953. Las primeras preocupaciones de la clase política en México por establecer reglas electorales, aún sin tener una visión moderna de la democracia como la que prevalece en la actualidad, buscaban en mayor o menor medida equidad en la contienda. Esta característica nos lleva a dos aspectos: por un lado, que las preocupaciones se centraban en resolver asuntos que en teoría hoy parecen lejanos pero aún forman parte de los alegatos de las distintas fuerzas políticas del país, y por otro, que nuevos temas se han ido integrando a la agenda de discusión en torno al eje de la equidad. Uno de ellos es la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación,

²³ Molina, Silvia y Pareja, Norma. "Situación de la investigación en comunicación política en México (2007)" en Vega, Aimée (coord.), *La Comunicación en México: una agenda de investigación*, México: AMIC, 2009.

asunto que cobra enormes dimensiones por las grandes sumas de dinero gastadas en propaganda en medios, y en la cuantificación e impacto que estas comunicaciones pueden tener en el electorado.

La inversión de partidos políticos y/o personajes en la difusión de sus mensajes por televisión y radio magnifica la discusión sobre las campañas electorales, no sólo porque enormes cantidades de recursos públicos son gastados en bienes no tangibles, sino porque se involucra a otros actores cuya apreciación de los periodos de elección se centra en el negocio: los consorcios mediáticos. La polémica que plantea el tema se ubica, principalmente, en el plano de lo ético, dadas las cifras de pobreza que México registra.

Según datos del IFE, durante el proceso electoral presidencial de 2006, los partidos gastaron 1,971.5 millones de pesos²⁴ (cerca de 70% de sus prerrogativas para campaña) en la contratación de pautas publicitarias en radio y televisión²⁵. De acuerdo a esta información, los partidos políticos pagaron en esa contienda alrededor de 757 mil spots, en radio y televisión²⁶.

En el caso de los Estados Unidos y sólo como una referencia en términos de lo que implica la *mediatización del espacio público* en periodos de elección y las sumas que ello implica, debe tomarse en cuenta que el actual presidente de ese país, Barack Obama, gastó más de 200 millones de

dólares en publicidad durante su campaña electoral, sobre todo en televisión e Internet. El momento más emblemático fue la transmisión de un publirreportaje de media hora, el 29 de octubre de 2008, en horario de máxima audiencia, *prime time*. Ahí intercaló historias de ciudadanos comunes y sus problemas en el contexto de la peor crisis de los últimos 80 años, con declaraciones de políticos, empresarios e imágenes de la vida del propio Obama. Éste se difundió en tres de las cuatro cadenas de televisión abierta: CBS, NBC y Fox, así como en el canal de cable MSNBC, la cadena de habla hispana Univisión y dos canales orientados a una audiencia afroamericana: BET y TV One²⁷. Según varias estimaciones de los medios estadounidenses, Obama se gastó entre tres y cinco millones de dólares sólo en este espacio²⁸.

Antecedentes, la inevitable mirada a las elecciones presidenciales del 2006

Los resultados de los comicios presidenciales en el 2006 fueron de alto impacto en la opinión pública²⁹ mexicana. Distintos sectores de la sociedad expresaron su desacuerdo por el veredicto final, sobre todo porque no cubrió las expectativas en términos de certidumbre³⁰. Las instituciones más importantes para definir la contienda fueron cuestionadas, el IFE y el TEPJF. Varios aspectos se objetaron, entre otros, la imparcialidad del IFE, la neutralidad del Poder Ejecutivo representado por el entonces presidente Vicente Fox, la intervención de terceros (el Consejo Coordinador Empresarial, Elba Esther Gordillo —líder del SNTE—, Víctor González

²⁴ El PAN erogó 621.2 millones; el PRI 642.1 millones; la Coalición por el Bien de Todos, 575.8 millones; Nueva Alianza, 88.6 millones, y Alternativa 44.7 millones de pesos.

²⁵ Según analistas de Banamex-Citigroup y Deutsche-Ixe, los cálculos que en 2005 se hacían de los gastos electorales oscilaban en 1,160 mdp, que serían absorbidos en su mayor parte por las dos grandes cadenas de televisión. De acuerdo a los reportes de los analistas de esas financieras, las televisoras consideraban las precampañas una gran oportunidad de negocio. “En sendos análisis, ambos grupos financieros coinciden en las buenas expectativas financieras que ofrece el gasto de las precampañas y campañas políticas para los medios de comunicación, pero en particular para las televisoras. Banamex-Citigroup comentaban que el gasto en publicidad relacionado con los comicios en el estado de México, y las precampañas rumbo a 2006, parece haber aportado una interesante suma a los ingresos’ de las dos televisoras durante el segundo trimestre del año. El gasto total en televisión en las elecciones de 2000 fue de 106 millones de dólares. Si se gasta 20 por ciento de esta cantidad en los próximos seis meses, se compensaría cerca de la mitad de los ingresos generados por las olimpiadas (26 millones de dólares para Televisa, y 22 millones de dólares para Tv Azteca)”, precisa Deutsche-Ixe. (*La Jornada*, 19/07/05).

²⁶ A partir de un monitoreo, el IFE encontró 281 mil que no fueron reportados como gastos en radio y televisión (248 mil 159 se transmitieron en radio y 32 mil 867 en TV). En febrero de 2008 el IFE acordó ya no iniciar una nueva investigación e incrementar las multas propuestas a las fuerzas políticas nacionales. (*El Universal*, 16/02/08).

²⁷ *La opinión de La Coruña* en <http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008103000_7_232799__Mundo-Obama-irrumpe-television-para-pedir-voto-prime-time>, 30 de octubre de 2008.

²⁸ *La opinión de La Coruña* en <http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008103000_7_232675__Mundo-Obama-inunda-televisones-publirreportaje-media-hora>, 30 de octubre de 2008.

²⁹ Según Jürgen Habermas, es el principio de carácter público o publicidad en el que las opiniones personales de los individuos privados podían evolucionar y convertirse en una opinión pública mediante un debate racional-crítico de un público de ciudadanos abierto a todo y libre de la dominación. *Op. cit.*

³⁰ El 12 de septiembre del 2006 se publicó una carta abierta del denominado Comité Conciudadano, donde básicamente los firmantes, connotados intelectuales, definen su posición en contra del fallo del tribunal por considerar que no garantizó la certidumbre en el resultado final ante diversos cuestionamientos. Simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador mantuvieron un plantón en el Zócalo de la ciudad de México y el Paseo de la Reforma en protesta por el veredicto del TEPJF.

Torres –Dr. Simi–, Demetrio Sodi de la Tijera), las prácticas al “viejo estilo priísta” comunes como el llamado *mapacheo*, *carrusel*, *muerdos votantes*, etc. Varios de estos aspectos afectaron el desarrollo óptimo de las elecciones, pues al transitar necesariamente la comunicación por los medios, se afectó la equidad de la contienda³¹. Los mensajes fluyeron en mayor cantidad e intensidad en contra del candidato de la *Coalición Por el Bien de Todos*, Andrés Manuel López Obrador.

Hemos sostenido antes que la teoría de la comunicación establece que ya no es posible juzgar el impacto de la comunicación como antaño se hacía, de manera homogénea y uniforme en los receptores, pero que la evidencia empírica que amplía la investigación y sugiere revisar lo que se ha denominado “los efectos a largo plazo”, que en muchos sentidos es posible modificar las percepciones y las imágenes de la realidad. Es posible aplicar estas premisas para analizar la propaganda en las elecciones pasadas³².

El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consignó en el *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, que la propaganda negativa constituye un desequilibrio en la contienda y establece que ésta se generó por parte de terceros, como las dos que más uso hicieron de los medios de comunicación:

- El Consejo Coordinador Empresarial y su participación en las elecciones. Este fue uno de los aspectos más controvertidos de la elección, de tal modo que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que

La difusión de dos *spots*³³ transmitidos por radio y televisión fueron a favor del PAN y en contra de la *Coalición Por el Bien de Todos*, no obstante en ese momento determinó

³¹ Pareja, Norma. “La comunicación política y las elecciones del 2006. La Teoría de la Comunicación y el Dictamen de Validez de la Elección Presidencial” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 202, México: UNAM, año XLVI, enero-abril 2008.

³² *Ibid.*

³³ Spot 1. Aparece un hombre de espaldas, abriendo una cortina de un local comercial y se escucha una voz en *off* que dice “a lo largo de los últimos diez años, el país ha creado los mecanismos e instituciones necesarias”. Cambia la imagen a otro hombre abriendo otro negocio, al tiempo que, a su espalda, otro corre; la voz en *off* dice “para que cada día surjan”. Cambia la imagen al rostro de un hombre en primer plano y al fondo se aprecia un negocio (cafetería); la voz en *off* “más pequeños empresarios que puedan hacerse de un patrimonio y sacar adelante a sus hijos”. Cambia la imagen a una pareja mujer-niño que abre una cortina, en la pared se observa un letrero que dice “estética”; la voz en *off* “ese es el gran camino para México”. Cambia la imagen a un hombre abriendo otra cortina; la voz en *off* “crecer”. Se observa en la siguiente imagen a un hombre vestido como cocinero, colocando un mantel sobre una mesa y al

que “La irregularidad que ha quedado establecida, por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración entre los electores, como se establecería a través de elementos que permitan determinar los horarios y canales de transmisión, el número de veces en que ello ocurrió, así como las actitudes y comportamiento de los electores que fueron generados por tales promocionales. Esto es, individualmente considerados, no pueden considerarse como generalizados (en cuanto al aspecto relativo a su temporalidad o duración de la campaña)³⁴.

Incluso el 23 de junio de ese año el consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, envió un documento al dirigente del Consejo Coordinador Empresarial, José Luis Barraza, en donde le expresa la preocupación de Consejo General del instituto por la difusión de dos spots que pudieran contravenir al artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁵.

No obstante, dos años más tarde, en octubre de 2008, el TEPJF calificó como ilegales los spots del CCE y pidió al IFE sanciones leves para el PAN, PRI y PVEM por su actitud pasiva³⁶.

fondo un trompo de carne al pastor; la voz en *off* “porque al crecer uno, crecemos todos”. Cambio de imagen a una pareja mujer-niño abriendo una cortina; la voz en *off* “apostarle a algo distinto es retroceder... defendamos lo que hemos logrado”. En la última imagen se aprecia un local con la cortina cerrada y una bicicleta que va cayendo poco a poco. En el último cuadro se aprecia un logotipo de color verde con letras blancas que dice Consejo Coordinador Empresarial.

Spot 2. Aparece un niño con una camisa de color vino, sentado en un escalón; al fondo se ve una bicicleta tirada en el suelo, y se escuchan dos voces, una de un adulto que le dice al niño: – ¿Son tuyos esos veinte pesos? – Sí, es mi billete. En ese momento hay un acercamiento de la cámara al rostro del niño que dice “veinte mandados, veinte pesos”. Adulto: “y si te digo que hay una devaluación y que tus veinte pesos ya solamente valen diez” – ¿Me estás mintiendo, verdad? Aquí dice veinte pesos, ¡estás bromeando! La voz en *off*: ¿No te parece maravilloso que nuestros hijos ya no entiendan lo que nosotros sufrimos tantas veces? Esto es producto de diez años de estabilidad económica, apostarle a algo distinto es retroceder, defendamos lo que hemos logrado. Aparece un logotipo y se escucha “Consejo Coordinador Empresarial”.

³⁴ *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 94.

³⁵ *El Universal*, 24/06/06.

³⁶ *La Jornada*, 29/10/08.

- La intervención del Presidente. La consideración del TEPJF al respecto, es aceptar como hecho la participación del presidente Vicente Fox, sobre todo a partir de diversas declaraciones empleando un tono metafórico. La declaración final al respecto fue que:

El contexto en el cual fueron emitidas las opiniones, asociado del carácter genérico con que se expusieron, permite concluir que en la medida que el carácter indirecto o metafórico de las expresiones insertas en los contextos requiere de una asociación mayor con otros acontecimientos o expresiones, se reduce considerablemente la posibilidad de su influencia en la intención del voto del electorado. Sin embargo, 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, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados (p. 202).

Como ya se ha documentado, el TEPJF desacreditó ampliamente la posible influencia que estas intervenciones pudieran haber tenido en esas elecciones, sobre todo porque se analizan por separado y no como un todo, de tal modo que en conjunto el principio de equidad pudo haberse trastocado de forma importante, como se establece en la declaración final.

... se advirtió la existencia de ciertos hechos que, en principio, pueden considerarse ilícitos o irregulares; sin embargo, en algunos de ellos no se tuvieron elementos para determinar su grado de influencia y en otros, la concurrencia de diversas circunstancias que se les opusieron restaron o disminuyeron los efectos perniciosos que pudieron haber tenido³⁷.

Lo que plantea la Reforma y lo que compete a la comunicación política

El saldo de las elecciones presidenciales del 2006 muestra las deficiencias que el sistema político mexicano aún padece y que la transición a la democracia está incompleta. Los desafíos que esa experiencia político-social planteó se

³⁷ *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 287-288.

centraban en reconstruir la credibilidad y la gobernabilidad que se deriva de la primera.

Daniel Zovatto plantea que “la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan un asunto crucial para la democracia, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política”³⁸.

Entre el 12 y el 14 de septiembre del 2007, el Congreso Mexicano aprobó una reforma a la Constitución Política Mexicana que modificó nueve de sus artículos³⁹. El hecho resultó poco común, dado el nivel de consenso que mostraron por lo menos las tres fuerzas políticas dominantes⁴⁰.

Se realizaron las reformas que establecieron un nuevo marco legal en la competencia político-electoral de cara a las elecciones del 2009, consideradas como preevaluatorias del estado de la opinión pública antes de una nueva sucesión presidencial. Entre los cambios a las nuevas reglas de elección, destacaron las nuevas facultades⁴¹ que tendrá el IFE para la organización de las elecciones, no sin antes recomponer al instituto con una renovación de su Consejo General, pues su papel fue ampliamente cuestionado después de las elecciones de julio del 2006⁴². Sobresale

³⁸ Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.

³⁹ Más tarde debió ser aprobada también por congresos locales para poder llevar los cambios al rango constitucional. El único estado que no aprobó los planteamientos fue Coahuila, por considerar que atentaba contra la libertad de expresión.

⁴⁰ La evidencia sugiere que el consenso se logró a partir de la negociación para remover al Consejo General del IFE. “La discusión se destrabó la madrugada de ayer, cuando los partidos acordaron la salida inmediata de Luis Carlos Ugalde y dos consejeros más”. (*La Jornada*, 12/09/07).

⁴¹ “El IFE hará frente a las elecciones intermedias del 2009 con más de 50 nuevas responsabilidades que le confirió el Poder Legislativo con la Reforma Electoral Constitucional y la reestructuración del Cofipe, por lo que el próximo año se observará una novedosa forma de competencia comicial en el país. La estructura principal del IFE, su Consejo General (CG), fue dotada de mayores atribuciones. Por ley podrá ahora designar al Director General de la Unidad de Fiscalización –una instancia de nueva creación–. Asimismo, el CG vigilará que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de tiempos del Estado en radio y televisión para partidos, autoridades electorales federales y locales, y para los propios fines del Instituto. El Comité de Radio y Televisión surge como un órgano permanente del IFE, en el que los partidos políticos tienen participación y el cual será responsable de conocer y aprobar los aspectos técnicos y las pautas de transmisión”. Mauricio Rubí, *El Economista*, 25/12/2008.

⁴² Resulta relevante recordar que desde su composición, el IFE que organizó las elecciones del 2006 no gozó de la legitimidad de una mayoría, pues sólo el PAN y el PRI avalaron los nombramientos.

también la reducción de los periodos de campañas electorales⁴³ y la reglamentación de la difusión de propaganda en medios electrónicos.

En este apartado revisaremos las modificaciones a la Constitución que establecen las nuevas reglas de la competencia electoral que norman con mayor énfasis a la comunicación política y lo que ello implica. Pues en general:

- Se trata de evitar que se exceda el presupuesto de campaña y regular la propaganda, en particular la que se transmite a través de la radio y la televisión.

En particular establece que:

- La propaganda de los partidos únicamente se difundirá a través de los tiempos oficiales del Estado. Los partidos no podrán realizar negociaciones con los consorcios mediáticos para definir las pautas y comprar espacios de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda, o establecer relaciones de conveniencia.
- Corresponderá al IFE hacer la distribución de los tiempos en los términos que marque la Ley Electoral. El 30% se repartirá igualitariamente y el 70% de manera proporcional, según la votación de cada partido. Los partidos no podrán realizar negociaciones con los consorcios mediáticos para definir las pautas.
- Prohíbe que los partidos difundan mensajes que denigren a las instituciones, partidos y otros candidatos.
- Se imponen los horarios y condiciones en los que deben difundir entre 2 y 3 minutos cada hora de las 6:30 de la mañana a las 24 horas. Se limita la comercialización de esos tiempos.
- Regula la participación de actores externos en las campañas. Ello incluye la difusión de comunicación expresa a favor o en contra de algún candidato o partido⁴⁴. Se establecen sanciones para ciudadanos, empresas, o partidos políticos que violen la prohibición de contratar

⁴³ De 186 a 90 días.

⁴⁴ Se realizó un cambio en la redacción del penúltimo párrafo del apartado A del artículo 41, el cual decía: "Ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar la difusión de mensajes en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección... (se modificó 'no podrá contratar la difusión de mensajes', por 'no podrá contratar propaganda')". (*La Jornada*, 12/09/07).

propaganda política o electoral en radio o televisión⁴⁵. La Corte avaló las sanciones para concesionarios que transmitan tales spots.

- Se prohíbe la propaganda personalizada, lo que se denomina "el culto a la personalidad" y que constituye un rasgo predominante en las prácticas de la clase política en México. En esencia, la promoción de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

Las televisoras frente a la Reforma Electoral

Derivado de las reformas a la Ley Electoral en materia de medios de comunicación, ha habido inevitables enfrentamientos entre los distintos actores políticos. Destacan los que tienen que ver con la difusión de mensajes propagandísticos, la compra de espacios y la afectación de intereses particulares.

Durante las sesiones para la aprobación de la Reforma Electoral, los concesionarios de radio y televisión agrupados en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) participaron en los debates y propusieron de manera insistente un referéndum antes de la aprobación. Los mismos estuvieron respaldados por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Las sesiones fueron transmitidas en vivo a través de los canales de Televisa y sobre todo Televisión Azteca⁴⁶. Y ello desató una serie de argumentos de las televisoras en todos sus programas, por los cuales tienen salida comentarios editoriales, desde los

⁴⁵ "El coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete, aseguró que nunca más se utilizará dinero para descalificar a candidatos en campaña como ocurrió en el 2006. Reconoció que todos han ido a tocar puertas traseras de las empresas de los medios electrónicos para aparecer en las pantallas". (*El Universal*, 13/09/07).

⁴⁶ "En la transmisión, estuvieron presentes Ricardo Salinas Pliego, presidente de TV Azteca, Bernardo Gómez y José Bastón, vicepresidentes de Grupo Televisa, Francisco Aguirre, presidente de Radio Centro, Edilberto Huesca, de Núcleo Radio Mil y Olegario Vázquez, de Grupo Imagen, entre otros. 'Exigimos un referéndum, una consulta popular, para que los mexicanos expresen su opinión de manera directa, sin la participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos cuantos dirigentes de partidos políticos', señaló Sergio Sarmiento, comentarista de TV Azteca. Al dar lectura a un texto que fue denominado *Un referéndum por la libertad*, el locutor ofreció en nombre de la industria de la radio y la televisión 'los tiempos necesarios' para convocar a la población a participar en esta consulta a fin de que manifiesten sus opiniones". (*El Universal*, 13/09/07).

noticieros, hasta los programas de espectáculos, en contra de la reforma⁴⁷.

Como parte de las contradicciones que se han derivado, los conflictos, expresiones y hechos que se presentan en el escenario que prefigura la Reforma Electoral, destacamos dos casos por su trascendencia en términos de acciones concretas y reticencia a la nueva normatividad.

El caso de Televisión Azteca

Esta empresa se negó en tres ocasiones a recibir los materiales que contenían los mensajes promocionales de los partidos políticos entregados por el IFE durante el periodo del 13 de marzo al 29 de abril del 2008. El 2 de mayo de ese año, el Consejo General de ese instituto aprobó aplicar sanciones económicas en virtud de la negativa de la televisora⁴⁸, la trascendencia de esta sanción se centraría en sentar el precedente de que el IFE multaba por primera vez a un particular al violar la Ley Electoral, y más tratándose de un medio de comunicación.

De tal modo que Televisión Azteca interpuso un recurso de apelación y alegó además agravio en contra suya por parte del IFE al aplicar las modificaciones establecidas por la Reforma Electoral sobre la difusión de mensajes político-electorales en medios electrónicos, y que ahora corresponde únicamente al IFE. El tribunal refrendó la atribución conferida en ese sentido al Instituto Federal Electoral, y señaló que “el Comité de Radio y Televisión de dicho instituto es la autoridad competente para conocer y aprobar las pautas de transmisión de los programas y mensajes de los partidos políticos”⁴⁹.

No obstante, el TEPJF revocó el acuerdo del Consejo General del IFE que impuso la sanción económica a Televisión Azteca por el incumplimiento de la difusión de los spots televisivos. El tribunal argumentó a través del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, que la imposición de la multa a la televisora se originó en su conducta sistemática de negarse a recibir los materiales promocionales para su transmisión, pero por otra parte subrayó el hecho de

⁴⁷ “Especialistas critican ‘campaña intimidatoria’. Acusan a empresarios de responder así por ver amenazados sus intereses”. (*El Universal*, 13/09/07).

⁴⁸ La multa ascendió a 5.259 millones de pesos y se le ordenaba también a la empresa reponer la difusión de los spots. (*La Jornada*, 3/05/2008).

⁴⁹ Boletín de prensa del TEPJF, 26 de diciembre del 2008, consultado en línea en <<http://www.trife.gob.mx/todo2.asp?menu=19&idBol=600>> en enero del 2009.

que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece un sistema tasado para la imposición de multas, y que el IFE no puede establecer una multa basándose en especulaciones sobre supuestos beneficios económicos para la empresa al negarse a transmitir los mensajes. En la conclusión el TEPJF solicitó al IFE volver a “individualizar la sanción impuesta”⁵⁰. Finalmente Televisión Azteca transmitió los spots.

El caso de la propaganda personalizada. Enrique Peña Nieto y Marcelo Ebrard, los más notables

A finales del año pasado, en una de las últimas sesiones de 2008, el Consejo General tomado el 22 de diciembre de 2008 resolvió, de acuerdo al consejero Virgilio Andrade, “el mayor número de casos y denuncias de la historia del IFE”, entre los cuales figuraron los relacionados con gobernadores, legisladores y alcaldes por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional, en lo que concierne a la propaganda personalizada.

El argumento general por el que fueron sobreseídos esos casos fue que los consejeros consideraron imposible “acreditar que se tratara de propaganda electoral o que se usaran recursos públicos para financiar las conductas denunciadas”⁵¹.

El razonamiento no es válido porque la prohibición constitucional se refiere a toda propaganda y no sólo a la electoral y, respecto del uso de recursos públicos, un caso notorio fue el del llamado “clon del alcalde de Toluca”, Juan Rodolfo Sánchez, a quien no se sancionó aún cuando la propaganda fue pagada por el ayuntamiento⁵².

Un caso emblemático de la propaganda personalizada y la utilización de dinero público, de personalidades apuntaladas para la nueva sucesión presidencial del 2012 y lo que conlleva como propaganda personalizada a pesar de su reciente reglamentación, es el del actual Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard Casaubon, quien suscribió un contrato para la compra de espacios publicitarios para difundir sus programas y logros de gobierno. El asunto cobra importancia por dos aspectos: la reciente prohibición de realizar propaganda personalizada, y por las sumas de dinero que se erogaron con tal medida.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Reforma*, 23/12/08.

⁵² Eduardo R. Huchim, *El Universal*, 19/01/09.

A principios de diciembre, el periódico *Reforma* consignó que “Los contratos que el gobierno de Marcelo Ebrard suscribió este año con televisoras –por espacios publicitarios para difundir sus programas y logros– reportan dos montos distintos”⁵³. De acuerdo con la investigación, hay una diferencia entre lo declarado y lo real de alrededor de setenta millones de pesos⁵⁴.

El otro caso es el del actual gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto, quien ha sido ampliamente criticado por su constante aparición en spots publicitarios para difundir logros y programas. Entre 2006 y 2007, según los datos oficiales del estado de México, erogó un total de 266 millones 603 mil 840 pesos, de los que 53 por ciento ha sido para Televisa y 17.23 por ciento para TV Azteca⁵⁵. Previo a su tercer informe de gobierno, el mandatario desplegó una intensa campaña en medios electrónicos y en la lectura del mismo en septiembre del 2008, a un año de la aprobación de la Reforma Electoral. Fue cuestionado por los gastos en esa materia, a lo que el gobernador respondió que “ejecutaba el derecho a ser informados que tienen los ciudadanos del estado de México”⁵⁶.

⁵³ *Reforma*, 8/12/09.

⁵⁴ “En el portal de Transparencia de la Jefatura de Gobierno se revelan cifras menores en la contratación de espacio publicitario y usos de tiempo aire, que en las copias de los contratos en poder de *Reforma*. Estos documentos se obtuvieron mediante una solicitud de información, y fueron proporcionados por la Oficina de Información Pública del Gobierno del DF. De acuerdo con el listado de las adjudicaciones directas o invitaciones restringidas de la Dirección Ejecutiva de Administración de la Jefatura de Gobierno, el monto total de los tres contratos ascendería a 36.5 millones, en tanto que en la copia de los contratos el monto es de 105.3 millones de pesos... Este año, el GDF dispuso de 116 millones sólo para pagar espacios en medios de comunicación, de los cuales el 90 por ciento fue para estas tres televisoras”. *Ibid.*

⁵⁵ “Esto, sin contabilizar los contratos con empresas ‘pantalla’ de los directivos de Televisa, como TV Promo, que *Proceso* documentó en 2005. A través de TV Promo, Peña Nieto tiene acceso privilegiado, todas las noches, a los espacios informativos nacionales como si se tratara de una figura relevante. No hay día en que el canal 2 no nos informe ‘desinteresadamente’ de lo que hace el *Golden Boy* mexiquense. Se calcula que el convenio con TV Promo fue superior a los 700 millones de pesos”. Genaro Villamil, *Apro*, 21 de diciembre de 2007.

⁵⁶ Durante su campaña en 2005, Peña Nieto ya había sido acusado de comprar excesivamente espacios en medios de comunicación para promover su figura y buscar posicionarse. “Para ganar la gubernatura en el estado de México, Enrique Peña Nieto invirtió en medios impresos y electrónicos 124.8 millones de pesos, sin contar la publicidad alterna, el desarrollo de los mítines, gastos operativos, publicidad extraterritorial y los millones de utilitarios que regaló en toda la entidad. De acuerdo con el monitoreo de medios que realizó la empresa Parámetro durante 75 días de campaña, el priista acaparó la televisión, radio, prensa e Internet

Reflexiones finales

Las elecciones intermedias son consideradas de bajo interés, no se juega el futuro del país como se busca construir la percepción en los ejes de campañas en cada elección presidencial.

Este año en México se renovará la Cámara de Diputados, seis gobernadores, seiscientos seis ayuntamientos, once congresos locales, dieciséis jefaturas delegacionales y la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal. El proceso se realizará el 5 de julio a nivel federal y en 11 entidades de la República, y el 18 de octubre en otros dos estados. El 5 de julio además se elegirán en 10 estados (Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Guanajuato, Jalisco, México y Morelos) ayuntamientos y congresos locales, y en los primeros seis, gobernadores.

Una reforma de esta magnitud y con estas características no sólo resultaba necesaria a poco más de veinte años en que las fricciones y el descontento social por la forma en que se hacía política y se instituían a los gobernantes en nuestro país, se hicieron evidentes. Como un momento clave en la historia de nuestro país, las elecciones de 1988 evidenciaron la descomposición del sistema político mexicano. Las reformas se hicieron necesarias, no obstante ello no fue suficiente y las contradicciones y deficiencias se hicieron evidentes en el 2006.

Pasado el proceso, los alegatos, las inconformidades y las cuentas no saldadas dejaron ver que hacía falta una mayor regulación, sobre todo lo que involucra a los medios de comunicación y la participación de actores que tienen el derecho a la libre expresión de las ideas pero no en detrimento de la discusión y el debate, no en un tono que no contribuye a la reflexión sino a la emoción. Esto quedó claro con la intervención del Consejo Coordinador Empresarial: la propaganda negativa que éste y otros actores emitieron obligaron a una reglamentación más detallada. A pesar de que tantas reglas y un sistema político blindado en exceso parecen estar demás en comparación con otros sistemas políticos y democracias consolidadas, será posible observar que esta Reforma Electoral fue un avance importante para definir las reglas de competencia, y que si algo debe depurarse, sólo la experiencia social y el ánimo de construir lo irán indicando.

con 64 de cada 100 anuncios, frente a 29 del panista Rubén Mendoza Ayala y siete de Yeidckol Polevnsky. (*Milenio Diario*, 15/07/05).

Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México

Laura Valencia Escamilla*

El documento abordará el tema de la profesionalización legislativa bajo una doble división: *la experiencia legislativa y la carrera legislativa* como resultado de los esfuerzos individuales del legislador; y *la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff)*, como el apoyo que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la *organización legislativa*. Es por ello que el análisis incluirá no sólo la interpretación de diversas bases de datos elaboradas para este estudio en el que se analizan los dos primeros elementos: la experiencia y la carrera legislativa, sino que la profesionalización, depende también del diseño institucional en el que están insertos los legisladores: es decir, el diseño del Congreso mexicano, así como el de sus propios partidos en el ámbito legislativo.

Desde hace algún tiempo, la comunidad política, así como la académica han debatido y coincidido en que la reelección legislativa en México es una solución a la falta de profesionalización de la función legislativa, sin embargo, nos preguntamos si ¿es la reelección legislativa garantía de profesionalización? La respuesta a esta pregunta representa dos vertientes: los que aceptan que la

reelección consecutiva “cultiva la capacidad de los legisladores”, enriquece la experiencia de los mismos y por tanto, favorece la profesionalización al tiempo que fomenta la responsabilidad y la rendición de cuentas, y los que consideran que la reelección no garantiza la reincidencia de los legisladores en el mismo cargo, por lo que, la acumulación de experiencia es escasa y carente de compromisos frente a sus representados¹. Ambas posturas asumen la profesionalización legislativa como acumulación de experiencia y una atribución personal del legislador, sin embargo, ¿podemos considerar que la profesionalización

de los legisladores es producto de la reelección consecutiva?

Para empezar habrá que definir el término profesionalización en dos ámbitos: en el campo de la administración y en el campo legislativo. Respecto a la primera concepción, la profesionalización comprende el conjunto de conocimientos, experiencia, e incentivos que producen la actualización, promoción y retribución, todas ellas ligadas a la productividad y antigüedad y cuyo esquema se sintetiza en el mérito y en los resultados de su desempeño. El propósito de la profesionalización radica en que los puestos serán ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales².

* Profesora Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Autora de los libros: *La disciplina parlamentaria en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, 232 pp. y *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, editado por Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana y el Congreso del Estado de México, 2007, 226 pp.

¹ Jones, Mark 2002, “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress” en Morgenstern y Nacif (editores) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

² Méndez Martínez, José Luis, (coord.), 2000, *Evaluación de Desempeño y Servicio Civil de Carrera*

En el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño.

Hasta ahora los estudios han considerado que la profesionalización en el ámbito legislativo es prácticamente inaplicable y sólo es atribuido a la experiencia adquirida por el legislador. Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información, pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce —en el mejor de los casos— consensos antes que eficacia y coherencia; por tanto, el efecto inmediato da como resultado políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales³.

La discusión en torno a la profesionalización de los legisladores se da en medio de un debate que discute la naturaleza de los legislativos, ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del Ejecutivo?; ¿o los legisladores sólo se encargan de influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo, y a ellos sólo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Tomar partido por una u otra concepción produce una respuesta diferente respecto a la profesionalización. Asumir la primera posición significaría concebir la labor del legislador como una actividad especializada a la que difícilmente pueden acceder políticos que carezcan de capacidades técnicas, cuya formación y conocimientos los convierta en expertos de las tareas parlamentarias. Inclinar por la versión representativa de los legislativos, sería destinar a los legisladores y a la asamblea en general a una participación pasiva en la que el desempeño del Legislativo se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujetas al liderazgo del Ejecutivo. Ambas posiciones son extremas ya que colocan al Poder Legislativo en una posición activa pero obstruccionista; o en una pasiva sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno.

en la *Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, Géminis; Uvalle Berrones, Ricardo, 2002, *Institucionalidad y profesionalización en México: Retos y Perspectivas*, México, Plaza y Valdés-UNAM.

³ Mezey, Michael L. 1995, "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en Thurber James (coord.) *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.

La profesionalización legislativa

No obstante las limitantes que ofrece la actividad legislativa para la profesionalización, podemos decir que *la profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. Al mismo tiempo, la profesionalización legislativa se relaciona con la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo⁴.

La profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff). Las dos primeras resultan de los esfuerzos individuales del legislador, mientras que las dos últimas se refieren al apoyo interno que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la organización legislativa.

La experiencia legislativa

La experiencia legislativa se entiende como el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el Congreso. Ocupar una curul implica aprender o dominar el proceso y la técnica legislativa, ya que la práctica profundiza el conocimiento adquirido y favorece la actividad legislativa⁵.

⁴ En la actualidad, la complejidad del manejo de los asuntos públicos ha provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas. Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas, y hoy día los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como: influencia o diseño de las políticas públicas; socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diplomacia parlamentaria. Valencia Escamilla, Laura, 2002, "Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria", en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional* num.7, julio-diciembre 2002, IJ/UNAM. pp. 169-214.

⁵ Campos, Emma, 2003, "Reelección y élites legislativas en México" en Dworak, Fernando (coord.), 2003, *El legislador a examen*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 75.

Una opción viable para la acumulación de experiencia ha sido la reelección inmediata de los legisladores. La reelección consecutiva durante uno o varios periodos produce parlamentarios informados y educados en las diversas materias y asuntos legislativos⁶.

La reelección también es un mecanismo que crea incentivos para que los legisladores se acerquen a sus electores, rindan cuentas, y genera estímulos para quedarse más tiempo en el Congreso.

Sin embargo, esto es en parte cierto, la actuación de los legisladores está lejos de ser independiente y autónoma frente a los líderes de los partidos que finalmente los postulan. La permanencia de un representante en la curul depende principalmente del sistema electoral, de la organización interna de los partidos y de los intereses personales del político que incentivan o frustran las trayectorias seguidas por los legisladores.

En México, la reelección ha sido causa de debate en los últimos tiempos. Desde 1994 innumerables propuestas han sido discutidas por parte de los integrantes del Congreso así como por la comunidad académica. Todas las propuestas coinciden en que la reelección limitada es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria. No obstante el amplio acuerdo a favor de esta medida ha sido limitada y hasta marginada por los argumentos en contra de la reelección consecutiva, quienes la vinculan con el caciquismo, la concentración de poder en los grupos influyentes, además de que la apertura de la reelección en legisladores en un futuro abre la oportunidad de reelección del representante del Ejecutivo federal.

No obstante el rechazo de algunos partidos a la propuesta de reelección legislativa, se debe admitir que a pesar de la interrupción del mandato, los legisladores acumulan experiencia, porque parte de ellos regresan en periodos no sucesivos; a pesar de esta afirmación, sin embargo, se ha demostrado que la reincidencia en México es baja. Durante poco más de sesenta años (de 1934 a 1994 periodo en el que se elabora el estudio), el Congreso mexicano ha estado integrado por amateurs⁷.

La reincidencia de los legisladores mexicanos en promedio, apenas sobrepasaban 14% de experiencia previa como legislador. Además se debe tomar en cuenta que la reincidencia no sobrepasaba más allá de un periodo. Es decir,

⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, 2002, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa" en *Boletín mexicano*, México, año xxxv, núm 103.

⁷ Emma Campos, 2003. *Op. cit.*

las ambiciones de los congresistas mexicanos han sido progresivas, dado que el Congreso resulta un trampolín hacia otros cargos públicos más rentables y de prestigio para acumular experiencia política más que legislativa.

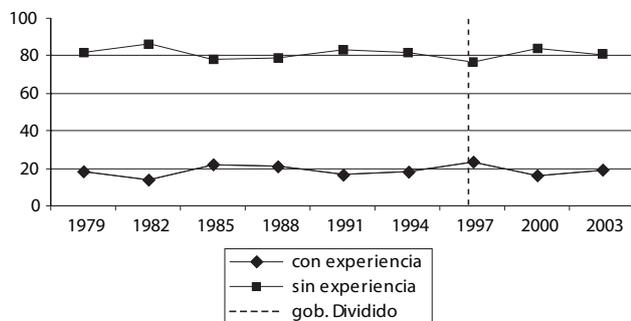
Una posible explicación de esta tendencia obedecía a la recompensa otorgada por el Presidente a cambio de su lealtad al aprobar la agenda legislativa del Ejecutivo, es decir, el ascenso en los cargos se encontraba igualmente supeditada a la recompensa otorgada por el Presidente a la lealtad más que al mérito y desempeño, lo que producía un Legislativo integrado no solo por amateurs, sino que el cuerpo legislativo funcionaba únicamente como sancionador de la actividad legislativa del presidente⁸.

En la actualidad, con un escenario de gobierno dividido, un legislativo fragmentado y un gobierno de minoría, el partido del presidente no controla la asignación de los cargos públicos; por tanto, los ascensos progresivos ya no dependen de la promoción presidencial, sino de los esfuerzos individuales de los legisladores por conservar el cargo y/o buscar la promoción de sus carreras en ámbitos distintos a los tradicionales.

A partir de 1997 se esperaba que la competitividad por los cargos de representación en el Congreso tendrían cambios importantes en la experiencia acumulada por los legisladores mexicanos; esto no fue así, pues de acuerdo con la gráfica I el porcentaje de experiencia legislativa federal acumulada, fundamentalmente de los diputados, no dista de los datos registrados antes del gobierno dividido. En 1997 el 23% de los integrantes de la Cámara baja reportó tener alguna experiencia como legislador federal. En el año 2000 el porcentaje de legisladores con experiencia disminuye a 16.2% y para el 2003 la tendencia aumenta ligeramente a 18.6%. No obstante que el efecto de la pluralidad dio origen al gobierno dividido y a la alternancia política, ella no tuvo efecto en la reincidencia de los legisladores a ocupar cargos legislativos, y se mantuvo estable con respecto a los gobiernos unificados priístas, lo que supone que el diseño electoral es un fuerte desincentivador de la carrera legislativa.

⁸ Por ejemplo, hasta antes del año 2000, entre el 90 y el 100% de iniciativas presentadas por los legisladores en la Cámara de Diputados eran rechazadas por los propios legisladores. De 1988 a 1997 las iniciativas originadas en la fracción del PRI (del partido mayoritario) representaban entre el 10 y el 25% del total de las iniciativas. En cambio, los partidos de oposición registraron el mayor volumen de iniciativas presentadas, al mismo tiempo que éstas eran rechazadas en su mayoría, si no es que en su totalidad. (Al respecto, véase: Valencia Escamilla, Laura, 2005, *La disciplina parlamentaria en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México).

Gráfica I
Diputados con y sin experiencia legislativa



Fuente: Campos, Emma (2003), Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

A pesar de que los números muestran una tendencia establecida respecto a la carrera legislativa de los diputados federales, es interesante hacer notar que el estudio de campo elaborado para este artículo, también registró la experiencia adquirida como legisladores locales, y los resultados al respecto fueron reveladores; para empezar el porcentaje es considerablemente mayor respecto a la experiencia federal, y en segundo lugar, la tendencia de quienes poseen este tipo de experiencia es más claramente ascendente. En el Cuadro I se observa que en promedio poco más de 30% de los legisladores federales en México registra alguna experiencia previa como representantes en los congresos locales, lo que significa que la experiencia como representante más que como legislador es más importante para la postulación de los partidos, que la experiencia legislativa federal, lo que demuestra que los legisladores hacen una carrera legislativa fuera de los recintos parlamentarios y no dentro.

Cuadro I
Experiencia legislativa local previa a la asignación del cargo

Legislatura	Cámara de Diputados
LVII (1997-2000)	164 31.24
LVIII (2000-2003)	149 29.8
LIX (2003-2006)	191 38.2

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Una posible explicación respecto al fenómeno es que desde la formación del gobierno dividido en México, los partidos reformaron sus normas de postulación al privilegiar el liderazgo y el arrastre social de los representantes. Por ejemplo, desde 1994 el Partido Revolucionario Institucional inicia un proceso de reforma respecto a los procesos de selección de candidatos. El énfasis de la reforma fue la revaloración de la carrera partidista al admitir que la carrera en la administración pública había tenido más movilidad que la partidaria. Por su parte, el Partido Acción Nacional, de 1988 a 1997, sufrió cambios en su dinámica organizativa, en la cual se premiaron los esfuerzos electorales de los comités estatales en las elecciones federales en función de la selección de candidatos⁹. Por su parte, el proceso de apertura hacia la sociedad civil de parte del Partido de la Revolución Democrática permitió el fortalecimiento de grupos con arraigo en las organizaciones populares.

A pesar del nivel de centralización de los partidos para la elección de sus candidatos, no se refleja en los niveles de profesionalización de los legisladores, y de ahí el bajo nivel de reincidencia de los representantes mexicanos; sin embargo podemos preguntarnos: ¿la reelección garantiza la acumulación de experiencia? No necesariamente, la experiencia por sí sola no garantiza la profesionalización de los legisladores y se requiere de algunos otros aspectos que integran la experiencia con el trabajo legislativo y con la carrera política del legislador.

La carrera legislativa

La carrera legislativa se refiere a los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las comisiones, subcomisiones de las cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción. En este ámbito se observó que:

- 1) La postulación de figuras arraigadas o consolidadas garantizó amplios apoyos legislativos en torno a las iniciativas del ejecutivo, y 2) la tendencia de las agrupaciones políticas por consolidarse como *partidos legislativos*, requiere de legisladores involucrados con una agenda legislativa cada vez más controlada por los partidos en el Congreso más que por el Jefe del Ejecutivo.

⁹ Prud'homme, Jean F. 1997. "El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas", en *Documento de Trabajo*, 39, México: CIDE; Campuzano Montoya Irma, 2000, *Modelos organizativos e institucionalización del PAN y del PRD (orígenes y desenvolvimiento en una etapa de cambio político)*. Tesis para obtener el título de doctor por la FLACSO, sede México.

Respecto al primer punto, podemos decir que la postulación de figuras arraigadas, además de asegurar amplios apoyos, facilitó la negociación y el acuerdo entre los actores. Esta situación novedosa ha producido transformaciones en el interés de los partidos por postular e integrar cámaras de legisladores experimentados; este es el caso de la Cámara alta quienes, en comparación con los diputados, son los que más experiencia acumulada poseen:

Cuadro 2 Experiencia legislativa federal por periodos						
Periodos* Legislaturas	Cámara de diputados				Cámara de senadores	
	LVIII		LIX		LVIII-LIX**	
1 periodo	66	13.2	25	15	41	30.1
2 periodos	30	6	10	2	21	15.4
3 periodos	8	1.6	6	1.2	8	5.9
4 periodos	3	0.6	2	0.4	4	2.9

* Periodos se refiere al número de ocasiones en las que un legislador federal lo fue con anterioridad.

** A partir del año 2000, la Cámara de Senadores se renueva cada seis años; sin embargo, divide el trabajo legislativo en trienios similares como la Cámara de Diputados, por lo que los integrantes de la LVIII y LIX legislaturas, son los mismos en la Cámara de Senadores. No obstante se debe advertir que 19 senadores fueron sustituidos por sus suplentes en este periodo cuando decidieron postularse para otros cargos de elección popular u ocuparon puestos en la administración pública.

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

En el Cuadro 2 se puede observar que los diputados reportan niveles de experiencia menores a los senadores, ya que la mayoría de los diputados federales reincidentes lo ha sido sólo por una vez; en contraste, el porcentaje de senadores dobla a los legisladores de la Cámara baja en relación a la experiencia acumulada, lo que indica que el cargo de senador es un puesto cercano a la jerarquía organizacional del partido, y cuya carrera legislativa no necesariamente proviene del ascenso local. Por ejemplo, el

Cuadro 3
Experiencia como representante local previa a la asignación del cargo

Legislaturas	Cámara de diputados		Cámara de senadores	
	% Diputados Locales	% Presidentes Municipales	% Diputados Locales	% Presidentes Municipales
	LVII (1997-2000)	31.24	29.52	25.7
LVIII (2000-2003)	29.8	15.2	34.6	25.5
LIX (2003-2006)	38.2	29.2		

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

número de legisladores con experiencia previa en asambleas locales y/o en cabeceras municipales es mayor entre los diputados, lo que indica que las fuentes de postulación de los partidos respecto a la Cámara baja son los liderazgos locales vinculados a los puestos de representación y lucha social. Por su parte, los senadores reflejan una carrera más estática, vinculada a la dirección partidista (véase Cuadro 3).

Identificar el grado de experiencia acumulado entre los legisladores es interesante, sobre todo cuando se relaciona con la *carrera interna* de los legisladores o el número de representantes que ocupan algún cargo de dirección en la organización interna de la Cámara.

En conjunto se puede decir que el perfil de los legisladores con cargos en el Congreso verifica el peso que éstos tienen en la toma de decisiones, y por tanto, se ostentan como representantes de la dirigencia nacional, (véase Cuadro 4). En términos generales, los que ocuparon estos cargos fueron postulados como candidatos plurinominales, esto es, eran candidatos de la dirigencia nacional, fundamentalmente porque el 90% de éstos dominaron los diez primeros lugares de las listas, al mismo tiempo que pertenecían a la élite nacional. Por ejemplo, se observó que todos los líderes parlamentarios ocupaban un cargo de dirección en los comités ejecutivos nacionales de sus partidos.

Cuadro 4
Relación de legisladores con experiencia legislativa y cargos de dirección en el Congreso

Total de Diputados LVIII	Experiencia en cargos		Total Diputados LIX	Experiencia en cargos		Total Senadores 2000-2006	Experiencia en cargos	
Con experiencia 107	37	34.57	Con experiencia 93	27	29.03	Con experiencia 74	30	40.5
Sin experiencia 393	67	17.04	Sin experiencia 407	81	19.9	Sin experiencia 52	22	42.3

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

De acuerdo con el Cuadro 4, del total de diputados que reporta periodos de experiencia previa durante el periodo 2000-2006, sólo 34% y 30% de los mismos ocupan cargos de dirección en la Cámara baja, mientras que en la Cámara alta, se aprovecha mejor la experiencia de los representantes territoriales. Los datos arrojaron que el 40% de los senadores con experiencia previa obtuvo algún cargo de dirección al interior de la organización. Tal parece que las preferencias de los partidos en México están más relacionadas con el arrastre electoral, la militancia y sus antecedentes como funcionario público de los candidatos antes que la carrera legislativa de sus postulados. Esta situación se refleja en los requisitos antes mencionados por los partidos para elegir a sus candidatos.

La capacitación legislativa

La capacitación relacionada con la experiencia de los legisladores es un elemento que por un lado se sustenta en los conocimientos previamente adquiridos por el propio legislador, tal es el caso de la *formación*, y por otro lado, se tiene la *capacitación adquirida* en el seno de sus partidos políticos, quienes previamente organizan la agenda legislativa sobre temas específicos y trascendentes para el país.

En este sentido, son los partidos políticos quienes tienen la tarea de presentar a sus mejores hombres para ocupar los cargos de representación. Pero aquí la pregunta es: ¿cuál es el perfil de los candidatos a legislador que los partidos prefieren: alguien con un currículum que garantice el buen desempeño de su función, o alguien que con la capacidad de movilización garantiza el triunfo electoral del partido? Esta es una disyuntiva a la que se enfrentan los partidos.

Cuadro 5 Nivel de escolaridad de los legisladores					
Escolaridad	Diputados			Senadores	
	1997-2000 %	2000-2003 %	2003-2006 %	1997-2000 %	2000-2006 %
Básica	3.2	2.1	2.0	1.4	1.3
Media y Técnica	14.2	19.7	9.2	5.8	6.8
Licenciatura	64.5	61.2	83.4	72.5	71.0
Posgrado	18.0	17.0	5.4	20.3	21.0

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

En cuanto al nivel de instrucción, el Cuadro 5 muestra que los legisladores mexicanos poseen una formación universitaria sólida, entre el 80 y 90% de los representantes tienen estudios a nivel licenciatura y posgrado. Es decir, los partidos en México sí han aprovechado la formación personal de sus candidatos, sobre todo si tomamos en cuenta que el gremio profesional al que pertenece la mayoría se encuentra en la carrera de abogado, médico, ingeniero, maestro de educación básica y contadores. Pero los partidos no sólo han aprovechado la formación personal de los candidatos que postulan, también es de tomarse en cuenta sus antecedentes en la administración pública (véase Cuadro 6).

Cuadro 6 Antecedentes en la Administración Pública				
Periodos	Diputados		Senadores	
	Funcionarios públicos	Ex gobernadores	Funcionarios públicos	Ex gobernadores
1997-2000	50.0	9	67	5
2000-2003	69.0	4	67	8
2003-2006	68.4	7		

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Entre los diputados y senadores la experiencia acumulada de sus integrantes sobrepasa el 50% hasta llegar al 70% de representantes que reportan tener mayor grado de experiencia en este ámbito. Se debe recordar que en México se carece de un sistema de servicio civil de carrera que incentive la permanencia en el cargo burocrático, de ahí que la oportunidad de estos burócratas para mejorar sus expectativas de ascenso sea por la vía de la representación popular. Llama la atención que el número de ex gobernadores que regresa a las curules va en aumento, de 1997 a 2006 veinte ex gobernadores se sumaron a la Cámara baja, mientras que trece hicieron lo propio en la Cámara alta. Es decir, las fuentes de postulación de los partidos se relacionan fuertemente con los puestos de representación popular y la experiencia en la administración pública local y federal.

Cuadro 7
Pertenencia a la burocracia partidista y liderazgo popular

Burocracia partidista	Diputados			Senadores	
	1997-2000	2000-2003	2003-2006	1997-2000	2000-2006
	%	%	%	%	%
Nacional	15.3	27.0	35.2	65.5	83.0
Estatal	36.5	43.8	55.2	53.2	81.0
Municipal	24.5	37.5	43.0	14.4	35.0
Lider de asociación	51.0	39.0	30.0	25.0	

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Siguiendo con la afirmación anterior, la extracción social y partidaria de los legisladores es un elemento importante que en mayor medida utilizan los partidos políticos para la postulación de sus candidatos. De acuerdo con los resultados de la base de datos resumida en el Cuadro 7, se observa que la militancia vinculada a los cargos burocráticos de los partidos, es un elemento importante para la postulación¹⁰. En conjunto un elevado porcentaje de legisladores ha pertenecido a la burocracia partidista en sus distintos niveles. Los partidos han optado por integrar a sus cuadros parlamentarios a los miembros de la élite partidista, lo que puede relacionarse con la disminución de los líderes sociales a favor de los miembros de la élite. En promedio 25% de los legisladores pertenecen a la élite nacional de sus partidos, donde el número más bajo se registra en la LVII legislatura y el más alto en la LIX.

Producto del cambio de reglas de los partidos políticos, la dirigencia estatal ocupó una cantidad considerable de curules, y entre el 40% y 55% de los miembros tienen antecedentes en sus comités estatales.

El número de legisladores que ha ocupado cargos de dirección en los comités municipales de sus respectivos partidos ha sufrido un incremento constante que ha pasado del 15% al 42%. Este incremento quizá se relacione con el decremento de líderes sociales con los que contaban partidos como el PRD y el PRI para integrar las filas de sus grupos parlamentarios.

¹⁰ Se debe recordar que la mayoría de los partidos aceptan un reducido número de candidatos "externos" o no afiliados.

La capacitación legislativa como responsabilidad del partido, no sólo respecto a elementos básicos del proceso legislativo, sino de la agenda legislativa propuesta por los mismos, les brinda a sus legisladores la instrucción adecuada para que el conocimiento de la agenda legislativa les ayude a discernir sobre los temas de relevancia, el tratamiento que se les dará y a la forma en la que deberán ser votados.

En general los partidos cuentan con áreas de capacitación para sus militantes a fin de reforzar su institucionalidad y asegurar disciplina y lealtad por parte de sus candidatos a cargos de elección popular, con base en la ideología propia de cada partido.

Por ejemplo, los diputados del Partido Acción Nacional son capacitados a través de la coordinación de formación a servidores públicos, que atiende a los candidatos de elección popular que ganaron la contienda electoral. Estos reciben un curso introductorio sobre la ley de servidores públicos, el código de ética del partido, y un segundo curso más específico sobre las actividades propias de cada cargo obtenido.

Por su parte, los diputados del Partido Revolucionario Institucional son capacitados a través del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C. (ICEDEP). Dependiendo de la administración del instituto se van armando cursos especializados o seminarios, por ejemplo en 1997 se realizó un seminario Nacional de Actualización y Capacitación a Candidatos del PRI a Diputados Federales. Pese a la amplia experiencia en la ocupación de cargos de representación popular, el PRI carece de una estructura formal de capacitación de sus cuadros legislativos.

En cuanto a los legisladores del PRD, estos son capacitados a través del Instituto Nacional de Formación Política (INFP), como un órgano formativo de identidad política, programática, organizativa e ideológica de los afiliados al partido, y tiene por objetivo: "socializar, recrear y enriquecer la ideología del PRD y de la izquierda, promoviendo principios, recuperando valores y divulgando nuestra historia".

Al igual que el PRI, el Partido de la Revolución Democrática carece de un sistema de capacitación que apoye y sostenga la agenda legislativa del partido.

El cuerpo de apoyo técnico y staff

Al tiempo que el partido es un pilar básico para la profesionalización del legislador, el cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, son quienes

realizan toda la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones; en ellos está la responsabilidad del apoyo y coparticipación del proceso legislativo¹¹. Un elemento crucial para que un legislador se especialice en sus funciones es el apoyo y orientación que brinda el staff, pero ¿cuál debe ser el nivel de apoyo y la intromisión del staff en la labor legislativa?

La variedad y complejidad de los temas abordados por los legisladores requiere de un cuerpo de especialistas que den mayor certeza, conocimiento y profundidad y ofrezcan mejores respuestas a las problemáticas.

Desde 1997 existen en la Cámara de Diputados cuatro centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer de legislar¹². El objetivo de estos centros ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas. Se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas.

A pesar de que los centros representan un apoyo sustancial y contribuyen a la profesionalización de los legisladores, por el número de investigadores, los centros están limitados en cuanto a iniciar de manera individual iniciativas de ley o participar en las discusiones en las comisiones, como en Estados Unidos o Alemania. Es a petición de los representantes o de los grupos parlamentarios como se solicita la colaboración, por lo que la actuación de dichos centros limita su actuación a la petición de los grupos. Lo que supone la sujeción institucional de los centros a los grupos parlamentarios.

En México la historia del staff es muy reciente, la mayoría de los legisladores no tuvieron, por lo menos hasta 1997, equipos de apoyo técnico para ejercer sus funciones de tomar decisiones respecto de la legislación. Esta situación se dio por la hegemonía que tenía el Poder Ejecutivo sobre todos los órganos de gobierno. Bajo este esquema, por su falta de especialización, sin posibilidades de reelección y, por la carencia de asesoría de los expertos, los congresistas mexicanos carecían de las herramientas indispensables para recomendar iniciativas, dar surgimiento a la implementación

de políticas y monitorear y controlar los actos del Ejecutivo. Campillo manifiesta que el principal incentivo para desarrollar un staff fue y sigue siendo la creciente pluralidad al interior de la Cámara.

El reforzamiento de los cuerpos de especialización y apoyo ha traído consigo importantes logros en el tema de la producción legislativa, de acuerdo con los datos registrados en la base de datos elaborada para este artículo, en la LVII legislatura, el 23% de las iniciativas votadas en pleno tenían como origen el Ejecutivo; en tanto que el 75% de las mismas fueron promovidas por los distintos miembros del Congreso de la Unión. En la LVIII legislatura, el 34% de las propuestas votadas provenían del Ejecutivo, mientras que el 64% fueron promovidas por los legisladores. Finalmente, en la LIX Legislatura (hasta marzo de 2005), el 16% de las reformas fueron propuestas por el Presidente de la República, en tanto que las producidas por los miembros de las cámaras representaron el 82% del total. Es decir, la formulación de políticas en los últimos años ha sido una tarea colegiada en donde la negociación equilibra el poder de las fuerzas participantes, incluido el Ejecutivo.

Conclusiones

Si bien es cierto que la profesionalización no garantiza la efectividad del trabajo legislativo, sin embargo el tener un Congreso profesionalizante ayuda paulatinamente al desarrollo de un trabajo mucho más elaborado. El contar con legisladores que reincidan en el Congreso favorece la carrera parlamentaria y disminuye la pérdida de información y la continuidad de programas; la relación entre la comisión a la que pertenecen los legisladores y su preparación académica hace que el diputado esté más familiarizado con la temática. Los puntos fundamentales de un Congreso profesional se encuentran en los apoyos recibidos por parte de los partidos políticos y del respaldo institucional ofrecido por el propio Congreso mediante la creación de espacios de expertos en cada una de las áreas a legislar que pueden y deben orientar a los grupos parlamentarios en la elaboración de iniciativas y en su propia discusión, a fin de racionalizar la discusión y el trabajo legislativo.

No obstante la necesidad de establecer la reelección legislativa en México, se ha demostrado que esta figura sería insuficiente por sí misma, si no se atienden elementos tan importantes como la carrera legislativa, la capacitación ofrecida por los partidos políticos, y por supuesto, el apoyo de los expertos.

¹¹ Mena Mora, Amalia, 1999, "La disciplina partidaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN", en *Documento de Trabajo 71*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

¹² Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Sin embargo, fue hasta el año 2000 cuando se crea el CESOP y en el 2004 los centros CEDRSSA y CEFP.

Análisis de contenido sobre el movimiento “El campo no aguanta más” en la prensa escrita mexicana

Rita Schwentesius Rindermann*
Benjamín Carrera Chávez**
Manuel Ángel Gómez Cruz*

A finales de 2002 e inicios de 2003 se generó en México un movimiento campesino importante denominado “El campo no aguanta más”. El objetivo central de este artículo es establecer la magnitud y el tipo de cobertura, así como el enfoque que dio al movimiento la prensa escrita mexicana a través de cuatro periódicos de circulación nacional: *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma* y *El Financiero*. La base teórica a partir de la cual se realizó el estudio de prensa, fue la teoría de la Agenda *Setting*, que sostiene que como consecuencia de la acción de los medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. Como resultado principal se encontró que en la prensa escrita más influyente de México no se reflejó ni la importancia que el movimiento alcanzó ni se destacó o propició la discusión que podría haber impulsado una nueva visión para salvar y revalorar el campo mexicano.

A finales de 2002 e inicios de 2003 se generó en México un movimiento campesino denominado “El campo no aguanta más” (MECNAM), que intentó impulsar una nueva visión para salvar y revalorar el papel del campo mexicano, cuyos ejes centrales fueron: a) una propuesta presupuestal

para 2003; b) un plan de reactivación del campo y, c) un enfoque integral que incluía el tema de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Finalmente, en abril de 2003 y como producto de este movimiento se firmó, aunque no por todas las organizaciones que participaron, el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC).

Aún insuficientes en cantidad, los análisis que de este fenómeno social se han realizado se caracterizan por abordar aspectos más bien cualitativos, por lo que se consideró importante contribuir al estudio de este

movimiento partiendo de un enfoque diferente; así, utilizando la técnica del análisis de contenido, se examinó la información relativa al tema expuesta en cuatro periódicos mexicanos de circulación nacional, predeterminando como unidad de análisis la cobertura que se dio a la información generada en relación con el MECNAM.

El objetivo central de esta investigación fue establecer la magnitud y el tipo de cobertura, así como el enfoque que dio al movimiento la prensa escrita mexicana. Además, se determina cuál periódico de los revisados dio más cobertura y se identifica la línea editorial que mantuvo cada uno de los

* Profesores del Doctorado en Problemas Económico-Agroindustriales de la Universidad Autónoma Chapingo, km. 38.5 carretera México-Texcoco, Apartado Postal 90 Chapingo, México, C.P. 56230, <rsr@avantel.net>, Tel. 01595-9521506.

** Egresado del Doctorado en Problemas Económico-Agroindustriales de la Universidad Autónoma Chapingo, <spomos2000@yahoo.com.mx>.

medios considerados. Finalmente, se define a qué le dieron más importancia los periódicos, si a la nota periodística o al análisis y la discusión de las propuestas.

Se partió de la hipótesis que en la prensa escrita más influyente de México no se reflejó ni la importancia que el movimiento alcanzó, ni se destacó o propició la discusión que podría haber impulsado una nueva visión para salvar y revalorar el campo mexicano.

El movimiento campesino “El campo no aguanta más”¹

A mediados de 2002, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) se empezaron a reunir para definir una propuesta de presupuesto rural para 2003; a estas reuniones se fueron sumando otras organizaciones campesinas, con lo que quedaron formalizados los tres frentes que constituían el bloque del movimiento campesino: “El Campo no aguanta más”, El Barzón y el Congreso Agrario Permanente (CAP)².

Como consecuencia de una serie de acciones de protesta y movilizaciones, las organizaciones campesinas lograron, en un acto sin precedentes, que finalmente el gobierno mexicano aceptara negociar con los campesinos y agricultores en lo que se conoció como el “Diálogo por una política de Estado para el Campo”, que se realizó durante febrero y la primera semana de marzo, con lo que se abrió una oportunidad histórica, misma que no se concretó, pues después de meses de negociaciones, no exentas de manipulaciones del gobierno y de diferencias importantes en el seno del movimiento campesino, como resultado de este diálogo se firmó el 28 de abril el “Acuerdo Nacional para el Campo,

¹ El nombre del movimiento de “El campo no aguanta más” lo propuso una organización campesina a sugerencia de una periodista especializada de *La Jornada* en el tema de organizaciones campesinas, en parte para ahorrar espacio en las notas, por tantas siglas de organizaciones que aparecían, lo que se hizo tomando en cuenta que así encabezaban y firmaban los comunicados emitidos al inicio del movimiento.

² El movimiento campesino del 2003 se originó, de acuerdo con Armando Bartra (2004; “Los apocalípticos y los integrados indios y campesinos en la encrucijada” en revista *Memoria*, núm. 190, diciembre.) desde mediados de la década de los noventa y se explica porque “La marginación resultante de la reforma neoliberal operada en los últimos 15 años es una exclusión de la que en el campo pocos se salvan, y es esta expulsión económico-social generalizada lo que está detrás de la inédita convergencia organizativa y programática y de la gran capacidad de movilización que durante el 2003 muestran los campesinos de todos los sectores, todas las regiones, todas las filiaciones gremiales y todos los signos ideológicos. Esta confluencia se abre paso en los medios, se gana a la opinión pública y obliga a negociar al Poder Ejecutivo Federal”.

por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y la seguridad alimentarias”³, acuerdo que algunos integrantes del MECNAM deciden no firmar por considerar que “no refleja las exigencias de las movilizaciones campesinas”⁴.

Una vez firmado el ACN, el movimiento empezó a desintegrarse, ya que algunos de sus dirigentes se concentraron en sus campañas políticas, mientras que otros se dedicaron a negociar las reglas de operación de programas de apoyo de la SAGARPA.

A inicios de abril de 2004, el entonces Coordinador de UNORCA, hace un resumen general de lo que pasó con el movimiento: “Como movimiento logramos colocar al campo, generalmente invisible a los ojos de políticos y actores urbanos, como una prioridad en la agenda nacional”, y más adelante continúa: “Desde estos intentos por encauzar la negociación, las diferencias entre las posturas y estrategias de las organizaciones que integrábamos el movimiento fueron evidentes. Algunas organizaciones con estrategias gerenciales compartían la prisa del gobierno por firmar un acuerdo, aunque éste no respondiera a las demandas fundamentales y pusiera fin a una fase de movilización. Otras, como la UNORCA, apostábamos a que la fuerza demostrada debía permitir una negociación y un acuerdo que cambiara sustantivamente la situación del campo”⁵.

La teoría de la Agenda Setting

La base teórica a partir de la cual se realizó este trabajo de investigación, dado que es un estudio de prensa, fue la teoría de la *Agenda Setting*⁶. Esta se desprende de la teoría de los efectos, en la cual se pensaba que los medios de comunicación tenían como objetivo lograr un efecto generalizado sobre la masa, efecto que ésta recibía sin tener en cuenta ni el contexto ni sus criterios, es decir, para esta

³ El ANC establece tres niveles de acuerdos: el primero se refiere a una serie de acciones inmediatas para el establecimiento de algunos programas de apoyo a los campesinos; el segundo, a la revisión de las reglas de operación de los programas para el campo; y el tercero se enfoca a temas más estructurales que deberían ahondarse en los siguientes meses. Estos acuerdos, que desde la perspectiva del gobierno se consideran ya cumplidos, en la práctica han resultado ser acuerdos de papel y saliva que en poco han resuelto el problema rural.

⁴ Gómez Flores, Alberto (2004), “UNORCA: Por qué no firmamos el acuerdo nacional para el campo”, en Schwentesius, R. Rita; Manuel Ángel Gómez Cruz; José Luis Calva Téllez y Luis Hernández Navarro (Coords). *¿El campo aguanta más?*, 2a. Ed., México: CIESTAAM, UACh-*La Jornada*, pp. 225-240.

⁵ *Ibid.*

⁶ La traducción literal al castellano del término que da nombre a la mencionada teoría (“agenda-setting function de los Mass-Media”) sería “fijación de la agenda” o “establecimiento de la agenda”.

teoría el público era un ente inerte que recibía mensajes y los asumía sin análisis ni cuestionamientos. La teoría de la Agenda Setting plantea que los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y discute, así como su importancia, su orden y la manera de transmitirlos⁷. Es decir, los medios deciden la percepción de la realidad social que tiene la gente. No dicen qué pensar, pero señalan las cosas en las que se debe pensar.

El planteamiento definitivo de esta teoría fue desarrollado por McCombs y Shaw, quienes en 1972 publicaron el trabajo titulado "The Agenda-Setting Function of Mass-Media". Su tesis se centra en la relación directa y causal entre el contenido de la agenda de los medios y la percepción pública de los temas diarios importantes. De esta manera se mantiene la hipótesis de que por el hecho de prestar atención a determinados temas y silenciar otros, los medios de difusión masiva tienen un efecto sobre las manifestaciones concretas de la opinión pública⁸.

Se puede tener la agenda del gobierno y la de los medios, la de un periódico sobre otro o la de la influencia de los periódicos sobre la televisión. Por tanto, la teoría por sí misma trata de la transferencia de lo sobresaliente de una agenda a otra por medio de un conjunto de elementos.

Lo que la teoría de la Agenda Setting sostiene es que: "como consecuencia de la acción de los medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los medios incluyen o excluyen de su propio contenido"⁹.

Metodología

La metodología que se utilizó en esta investigación consistió en la aplicación de la técnica del análisis de contenido de la información obtenida en la revisión de las versiones impresas¹⁰ de cuatro periódicos de circulación nacional:

⁷ Biblioteca Luis Ángel Arango, Biblioteca Digital (2007), *Teoría de la Agenda Setting*, Bogotá, <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/periodismo/per35.htm>>, 14.04.2007.

⁸ González Borjas, Antonia (2000), "Producción del temario periodístico local" en *Latina de Comunicación Social*. La Laguna (Tenerife), núm. 25, enero, <<http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000yen/150antonia.html>>, 14.04.2007.

⁹ Shaw (1987), citado por Guinsberg, Enrique (2006), *Escritos de un psicoanálisis no domesticado*. Sitio web Carta Psicoanalítica, Xalapa, p. 163, <<http://www.cartapsi.org/biblioteca/archivos/apuntes.pdf>>, 14.04.2007.

¹⁰ Se tuvo la posibilidad de acceder a todos los ejemplares impresos en las hemerotecas de la preparatoria agrícola de la UACH y en la Hemeroteca Nacional de la UNAM.

La Jornada, El Financiero, El Universal y Reforma, durante los meses de septiembre de 2002 a diciembre de 2003.

Aunque el movimiento "El campo no aguanta más" nace formalmente hasta inicios de noviembre de 2002, se tomó como punto de partida el mes de septiembre del mismo año para observar con claridad la gradual aparición del mismo en la prensa escrita, para lo cual se tomaron en cuenta todas aquellas notas en donde aparecían las organizaciones y los dirigentes que posteriormente conformaron dicho movimiento.

Dado que el análisis de contenido implica una revisión detallada de los periódicos para ir registrando de forma numérica las categorías según se publicaron, de la revisión de los 1,824 ejemplares impresos, que constituyeron el universo total a analizar, se localizaron durante el periodo de septiembre de 2002 a diciembre de 2003, un total de 1,386 referencias periodísticas.

Descripción de la técnica del análisis de contenido

El análisis de contenido es una técnica sistemática, replicable para comprimir muchas palabras del texto en pocas categorías basadas en reglas explícitas de la codificación¹¹.

Para los objetivos de esta investigación, y partiendo de lo que señalan Clemente y Santalla (1991)¹², el análisis de contenido es una técnica para obtener información que, como sistema de clasificación y codificación que es, debe cumplir con los requisitos de objetividad (es decir, no estar sujeto a diferentes interpretaciones en función de quién utilice el sistema) y de sistematización (es decir, se debe construir una serie de categorías idóneas para que el texto o mensaje analizado "encaje" en ellas) y que su aplicación permita transformar un documento en una serie de resultados cuantitativos y numéricos, a partir de los cuales se puedan realizar ciertos análisis (ya sean estadísticos o no), que permiten medir la influencia de la prensa sobre la sociedad en general.

Criterios de selección de los periódicos

Para definir la selección de los periódicos analizados, se tomaron en cuenta tres factores: primero, el tiraje diario de los mismos (lo cual necesariamente no implica su ven-

¹¹ Stemler, Steve (2001), *An overview of content analysis. Practical Assessment, Research & Evaluation*, 7(17). Retrieved April 9, 2007 from: <<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=7&n=17>>.

¹² Clemente, Miguel y Zuleyma Santalla (1991), *El documento persuasivo. Análisis de contenido y publicidad*, Bilbao, España.

ta); segundo, su carácter nacional, esto es, la posibilidad de que su distribución fuera en prácticamente todo el país; y tercero, su especialización. De acuerdo con el directorio de medios impresos del 2003 (Cuadro I), el diario de información general que más alto tiraje registra en México es *El Universal*, con 150,855 ejemplares diarios; le siguen el diario *Reforma*, con un tiraje de 146,883 ejemplares, y *La Jornada* con 106,400 ejemplares. En el rubro de diarios especializados, el periódico con más tiraje en México es *El Financiero*, con 147,000 ejemplares diarios de lunes a viernes.

Cuadro I
Tirajes de periódico en México. 2003

Periódico	Promedio Diario (Lunes a Viernes)	Domingo
<i>Esto</i>	385,000	425,000
<i>La Prensa</i>	330,000	NP
<i>El Universal</i>	150,855	165,629
<i>Ovaciones</i>	150,000	NP
<i>El Financiero</i>	147,000	NA
<i>Reforma</i>	146,883	NP
<i>El Gráfico</i>	144,176	NA
<i>La Jornada</i>	106,400	NP
<i>Ovaciones 2a Edición</i>	100,000	NA
<i>El Sol de México</i>	(matutino) 60,500	(mediodía) 45,000
<i>Metro</i>	52,375	NP
<i>El Independiente</i>	50,530	NP
<i>Excélsior</i>	50,000	NP
<i>El Heraldo de México</i>	50,000	NP
<i>Milenio Diario (La Afición)</i>	41,700	NP

Fuente: Medios Publicitarios Mexicanos, en <<http://www.elasesor.com.mx/adage2/noticia3.html>>.

De acuerdo con el Cuadro I, aunque periódicos como el *Esto*, *La Prensa*, *Ovaciones* y *El Gráfico*, tienen tirajes más altos que los periódicos que se eligieron, no se tomaron en cuenta por ser de especialización deportiva o de corte sensacionalista.

Caracterización de los periódicos seleccionados

Una caracterización de los periódicos seleccionados permite entender la posible línea editorial de cada uno de ellos; así, entonces, se puede ubicar a *La Jornada* como un diario de circulación nacional de los más influyentes dentro de los espacios universitarios y políticos, colocado dentro de

la geometría política como de centro-izquierda, ligado al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y a los movimientos sociales. Por su parte, se considera al *Reforma* como un medio de comunicación escrito más bien ligado a intereses económicos de los grandes grupos empresariales del norte de México y vinculado a partidos políticos como Acción Nacional (PAN) y el Revolucionario Institucional (PRI), de corte editorial más bien pro gobiernista. El periódico *El Universal* puede clasificarse, si esto fuera estrictamente posible, con una línea editorial más neutral que *La Jornada* y *Reforma* (que tienen preferencias políticas más definidas), además de que es leído generalmente por la clase media. Finalmente, *El Financiero* también es un periódico con una línea editorial neutral, especializado en economía y finanzas, además de ser el único de los cuatro aquí considerados que sólo se publica de lunes a viernes.

Esta caracterización la debemos tener en cuenta, ya que la información empírica encontrada indica que la cobertura que cada periódico asignó al movimiento campesino dependió, primero, de la línea editorial de cada uno de ellos (por ejemplo, *La Jornada* tiende a asignar a los movimientos sociales la máxima cobertura posible); segundo, de su especialización, como es el caso de *El Financiero*, en donde se tiene la consigna de publicar al menos una nota referente al tema rural por día; y tercero, del interés particular de la mesa de redacción sobre los diversos temas que van surgiendo; por ejemplo, *La Jornada* dio una cobertura especial al MECNAM, porque el director de opinión influyó para que esto fuera así, al insistir en que “la movilización campesina en curso no es una invención de los medios de comunicación. Existe más allá de lo que se piense sobre la dirección que la impulsa. La televisión nacional casi no ha cubierto las protestas y sólo algunas estaciones de radio han dado espacios puntuales para que los dirigentes rurales expliquen el sentido de su lucha. No ha sucedido lo mismo con la prensa escrita, pero ésta, en su mayoría, ha cubierto de manera muy deficiente las protestas en las regiones...”¹³.

Un aspecto significativo relacionado con la prensa escrita es su papel frente a los medios de comunicación electrónicos, como la radio y la televisión (cuya función es más bien entretener que informar), ya que si bien es cierto que los periódicos mexicanos no tienen un impacto tan masivo como aquéllos, tienen más credibilidad, debido a que al

¹³ Hernández Navarro, Luis (2003), “Editorial”, en periódico *La Jornada*, 27 de enero, p. 2.

dependen financieramente en forma significativa de la venta de sus ejemplares impresos, están obligados a permanecer en el mercado, y esto lo logran en gran medida ganando más credibilidad, lo que les permite jugar un importante rol como caja de resonancia política, mientras que la radio y la televisión generalmente se limitan a reproducir la información que publican los periódicos o, en el mejor de los casos, a darle un seguimiento más detallado.

Definición de las categorías periodísticas

Para la sistematización de los datos obtenidos en la revisión de los periódicos consultados se establecieron categorías periodísticas, mismas que para los fines de esta investigación se definen como sigue:

- *Editorial a favor o en contra*¹⁴, en donde se registraron esos espacios periodísticos generalmente bien definidos, en los cuales la dirección de los periódicos o las mesas de redacción se manifestaban claramente a favor o en contra del MECNAM o de sus dirigentes, así como de sus acciones y propuestas.
- *Artículo de fondo a favor o en contra*, en donde se registraron los artículos escritos por aquellos analistas externos a los periódicos en que se argumentaba o comentaba a favor o en contra del MECNAM, sus dirigentes, acciones y propuestas, o bien se realizaban diagnósticos o propuestas que apoyaban o no las demandas presentadas por el movimiento campesino.
- *Reportaje a favor o en contra*, en donde se registraron aquellos trabajos periodísticos que implicaban una investigación más profunda de los reporteros que tuviera como producto final información que apoyara o rebatiera los argumentos esgrimidos por el movimiento campesino.
- *Comunicado*, en esta categoría se registraron todos los manifiestos, desplegados o convocatorias que se hubiesen reproducido íntegramente, hayan sido o no inserciones pagadas.

¹⁴ El estar a favor se consideró cuando lo emitido por la fuente de información (la información y los argumentos) permitía concluir que se estaba de acuerdo o se apoyaba al MECNAM, a sus dirigentes en sus acciones y propuestas; por otro lado, el estar en contra se designó cuando la información y argumentos, presentados con claridad por la fuente, contradecían y criticaban o intentaban refutar al movimiento, a sus dirigentes, en sus acciones y propuestas.

- *Nota a favor o en contra*, en esta categoría se incluyó toda aquella información que, generada a partir de las movilizaciones, declaraciones y propuestas del MECNAM, era presentada por los reporteros de los periódicos en forma positiva o negativa para el movimiento y sus dirigentes.
- *Boletín oficial a favor o en contra*, en esta categoría se registró toda aquella información que provenía de los boletines, tanto de la Presidencia de la República como de las Secretarías de Estado, y que se manifestaba a favor o en contra del MECNAM, de sus dirigentes o sus propuestas.

Para facilitar la sistematización y el análisis de la información, sobre todo porque existía la posibilidad implícita de encontrar un gran número de temas con relación al MECNAM, se predefinieron y limitaron los temas que se contemplarían en las categorías, a saber:

- *Propuestas*. Aquí se contemplaron todas las categorías periodísticas cuyo componente central eran propuestas concretas para resolver la situación del sector primario o las demandas del movimiento, por ejemplo, la moratoria del TLCAN, la suspensión del TLCAN en su parte agropecuaria, más presupuesto, etc.; generadas por los dirigentes, organizaciones, gobierno, legisladores, iniciativa privada (IP), académicos y analistas.
- *Diagnósticos o situación del sector*. Aquí se incluyeron todas las categorías periodísticas que tenían que ver directamente con los diagnósticos o descripciones de la situación del sector primario mexicano, elaborados por los dirigentes, organizaciones, gobierno, legisladores, IP, académicos y analistas.
- *Dirigentes campesinos*. Dentro de este tema se registraron todas las categorías periodísticas, según se definieron con anterioridad, en donde se señalaba implícitamente o se pudiera inferir que los dirigentes campesinos eran los actores principales de dicha referencia periodística, por ejemplo; sobre su trayectoria política y análisis de su actuación; también se registraron dentro de este tema las opiniones de los dirigentes y sus declaraciones políticas, así como los artículos de fondo escritos por ellos mismos.
- *Organizaciones campesinas*, en donde se registraron todas las categorías periodísticas que se referían directamente a estas organizaciones, por ejemplo, su

historia, trayectoria o análisis de sus acciones, ya sea que se refirieran a éstas en forma independiente, como por ejemplo UNORCA, Barzón, etc., o como MECNAM en sí; también se consideraron dentro de esta categoría aquellas declaraciones políticas emitidas por el vocero en turno.

- *Gobierno*, en donde se registraron todas las categorías periodísticas que se referían directamente al gobierno federal como actor principal, por ejemplo, los análisis de sus acciones o propuestas, así como las declaraciones u opiniones que emitían tanto el Presidente de la República como los secretarios de Estado.
- *Otros*, en donde se registraron todas las mencionadas categorías periodísticas que tenían como base opiniones o declaraciones políticas de los partidos políticos, la iniciativa privada, así como legisladores y académicos.
- *Movilizaciones*, en donde se registraron todas las categorías periodísticas que tenían como base aquella información generada a partir de las acciones de protesta o presión realizadas por los dirigentes y las organizaciones campesinas, por ejemplo, la marcha-mitin del 31 de enero de 2003 y el ayuno en el Ángel de la Independencia.
- *Expectativas*. Aquí se contemplaron todas las categorías periodísticas que tenían como elemento central las expectativas que generó el movimiento, es decir, aquellas opiniones acerca de lo que se esperaba lograr con el movimiento, emitidas por los dirigentes, organizaciones,

gobierno, legisladores, iniciativa privada, académicos y analistas.

Análisis de contenido de los cuatro periódicos

Una de las hipótesis formuladas en esta investigación, sobre todo a partir de lo que se plantea en la teoría de la Agenda Setting, fue que, en general, la cobertura de la prensa escrita mexicana respecto a la problemática rural responde a cuestiones coyunturales y no a la necesidad de una discusión profunda acerca de la situación del sector agropecuario, hipótesis que podemos afirmar como válida al revisar el comportamiento que se observó de la publicación de las notas agrupadas por mes y periódico de septiembre de 2002 a diciembre de 2003 (véanse Cuadro 2 y Figura 1).

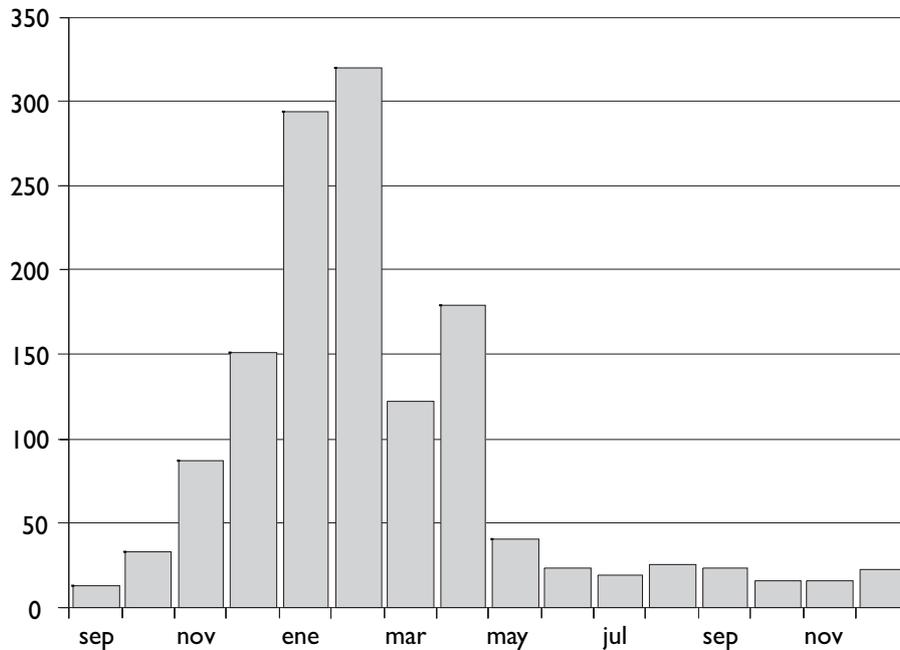
Para facilitar el análisis de la información obtenida, y dado que el movimiento atravesó por tres momentos principales, se estimó conveniente dividir dicho análisis en tres etapas: la primera, de surgimiento e institucionalización, que abarca desde septiembre a diciembre de 2002, centrada básicamente en las negociaciones entre las diversas organizaciones, lo que permite el surgimiento del movimiento y los primeros escarceos con el gobierno federal, sobre todo en torno al presupuesto para 2003; la segunda etapa, de maduración y consolidación, que abarca desde el primero de enero de 2003 al 28 de abril del mismo año, está caracterizada por las grandes movilizaciones, implica un intenso cabildeo con

Cuadro 2
Frecuencia de aparición de las referencias por mes y periódico

	<i>La Jornada</i>	<i>El Universal</i>	<i>Reforma</i>	<i>El Financiero</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Septiembre 2002	4	1	3	5	13	0.94
Octubre 2002	14	4	7	7	32	2.31
Noviembre 2002	27	13	21	21	82	5.92
Diciembre 2002	48	43	28	31	150	10.82
Enero 2003	97	94	74	29	294	21.21
Febrero 2003	91	85	107	37	320	23.09
Marzo 2003	39	22	36	26	123	8.87
Abril 2003	53	47	39	41	180	12.99
Mayo 2003	17	10	7	7	41	2.96
Junio 2003	15	3	0	6	24	1.73
Julio 2003	11	2	2	5	20	1.44
Agosto 2003	13	1	3	9	26	1.88
Septiembre 2003	15	3	0	6	24	1.73
Octubre 2003	5	3	3	6	17	1.23
Noviembre 2003	5	1	5	6	17	1.23
Diciembre 2003	9	4	6	4	23	1.66
Total	463	336	341	246	1386	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los periódicos.

Figura I
Frecuencia de aparición de las referencias por mes



el gobierno y la firma del ACN; y la tercera etapa, de división y declinación del movimiento, que se extiende desde mayo a diciembre de 2003, se caracteriza por el endurecimiento gubernamental, el tortuoso trabajo de dar cumplimiento a lo pactado y el inicio de las campañas políticas de algunos dirigentes, así como por un marcado reflujo del movimiento.

En la etapa de surgimiento e institucionalización se localizaron 277 referencias, 20% del total, destacando los meses de noviembre, con el 5.9% del total, sobre todo por ser el mes en que formalmente surge el MCNAM y presenta a la opinión pública la propuesta de seis puntos para salvar al campo,¹⁵ y diciembre, con 150 referencias, 10.8% del gran total, lo que se explica al considerar que a principios del mes, en el contexto de las discusiones en torno a la aprobación del presupuesto federal y pretendiendo llamar la atención de la Cámara de Diputados, se da una acción por demás espectacular: la entrada a caballo al Palacio Legislativo, que logra atraer fuertemente la atención de la prensa y la opinión pública, lo que permite en definitiva al movimiento entrar de lleno en la agenda política de México.

¹⁵ Moratoria al apartado agropecuario del TLCAN; Programas emergentes 2003 y de largo plazo, al 2020; Reforma financiera rural verdadera; Asignación del 1.5% con respecto al PIB para el desarrollo productivo y 1.5% para el desarrollo social y ambiental del sector rural en 2003; Inocuidad y calidad agroalimentaria para los consumidores mexicanos; Reconocimiento a los derechos, y cultura de los pueblos indios.

En la segunda etapa se concentra el mayor número de referencias, 917 (66.16%), es decir, en apenas 4 meses, dos terceras partes del total. En este período, a enero le corresponde 21.21% del total de referencia, sobre todo por la toma de los puentes aduanales y la huelga de hambre de UNORCA, pero sobresale el mes de febrero, con 320 notas (23.09%), debido a que fue el mes en que más tenso estuvo el debate para convencer al gobierno de sentarse a negociar, y se instalaron, al menos formalmente, las mesas del diálogo, sin olvidar desde luego que el 31 de enero de 2003 se suscitó la más grande manifestación de campesinos mexicanos, la cual tuvo un efecto mediático contundente, que obligó al gobierno federal a reconocer la fuerza del movimiento.

Para el mes de marzo se observa una disminución importante en la cobertura noticiosa, debido a que se dio un cabildeo a puerta cerrada entre el gobierno y las organizaciones; en el mes de abril aparecen 180 notas (13% del total), sobre todo por las negociaciones finales y las discrepancias entre los actores por la firma del ANC, misma que se concretiza el 28 de abril de 2003.

Finalmente, en la tercera etapa, de división y declinación (mayo a diciembre de 2003), se tiene el menor porcentaje de referencias, pues las 192 notas que se recogieron de la prensa escrita en estos 8 meses apenas representaron el 13.8% del total, lo que es indicativo de la desaparición del movimiento y, por tanto, de su salida gradual de la agenda nacional.

En este periodo destaca el mes de mayo con 2.96% del total, en parte por ser el mes en que se analiza y comenta el ANC. En agosto del mismo año se genera el 1.88% de las notas. En este mes es cuando se organiza, el día 8, una marcha nacional, que de hecho fue la última movilización social importante de este movimiento, la cual ya no tuvo la fuerza de las marchas que se impulsaron durante las llamadas jornadas de invierno, en parte porque ya no todas las organizaciones del MECNA, participaron. En contraparte, desde la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) se declaraba que el 97% de lo acordado en el ANC ya se había cumplido, lo cual hizo evidente que para el gobierno mexicano la firma del acuerdo fue tan sólo una estrategia para contener y desmovilizar a las organizaciones, estrategia que tuvo éxito, pues, por ejemplo, durante octubre y noviembre de 2003 se presentaron únicamente 17 notas por mes.

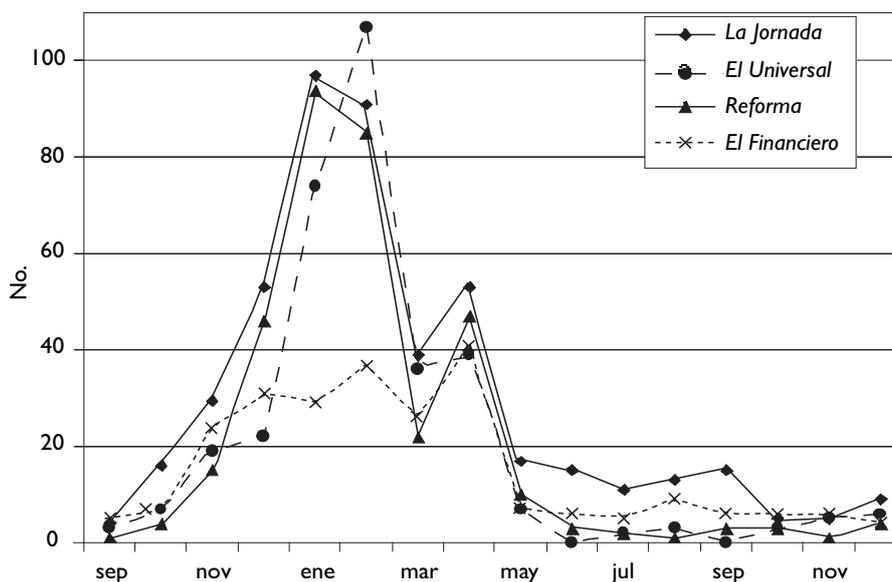
En estas condiciones, ya para el fin de año el MECNAM había desaparecido de la agenda de los medios, y si se retoma lo que señala la teoría de la Agenda Setting, para la sociedad mexicana el movimiento se había esfumado del escenario político y social; luego, entonces, se perdió una valiosa oportunidad de modificar la difícil situación del agro mexicano¹⁶.

Una cuestión decisiva fue que la mayor parte de las notas de los periódicos se generaron a partir de contados eventos, mismos que tenían la característica de ser espectaculares y polémicos.

Otro aspecto a subrayar es el porcentaje de notas que cada uno de los periódicos revisados publicó con respecto al movimiento “El campo no aguanta más” (Cuadro 2 y Figura 2), en donde sobresale *La Jornada*, que con 463 fue el periódico que más notas aportó, es decir, una tercera parte del total; en segundo lugar aparece *El Universal* con 341 notas, que representan 24.60%, mientras que *Reforma*, con 336 referencias, alcanzó el 24.24%; finalmente, *El Financiero*, con 246 notas, representó el 17.75%.

De acuerdo con lo que plantea la teoría de la Agenda Setting, en el sentido de que los medios de comunicación definen una agenda que llegará a los lectores, lo que influye notablemente en la percepción que éstos tienen de un fenómeno social específico; en el presente caso se observó que los cuatro periódicos analizados dieron más importancia a destacar las movilizaciones y las declaraciones políticas de los dirigentes campesinos y del gobierno, antes que resaltar los diagnósticos y las propuestas vertidas por los diversos

Figura 2
Frecuencia de aparición de las referencias por periódico y mes



¹⁶ Una experta sobre el movimiento campesino dice al respecto: “después de la firma del ANC se desata por parte del gobierno federal una feroz contraofensiva en la radio y la televisión, intentando con esto convencer a la sociedad mexicana de que con la firma de dicho acuerdo el gobierno demuestra una vez más su vocación democrática y consecuente

con los problemas del agro, mismos que con este acuerdo se resolverán en cuestión de meses, lo que implica que el movimiento campesino pierde por tanto su razón de ser y deben los campesinos retirarse a sus tierras a producir y competir” (Ana de Ita, 2005, comunicado personal).

actores. De acuerdo con el Cuadro 3, esto se comprueba empíricamente, puesto que el 77.8% de las referencias que se localizaron corresponden a la categoría definida como nota, mientras que el 16.7% se ubican dentro de las categorías de editoriales, artículos de fondo y reportajes, que es donde se esperaba localizar tanto los diagnósticos como las propuestas de los diversos actores.

En cuanto a Artículos de fondo a favor, sobresale en primer lugar, de nueva cuenta, el periódico *La Jornada* con 35.3% del total, y en cuanto a la publicación de los Artículos de fondo en contra, *El Universal* destaca con el 33.3% de los casos.

Otra hipótesis que se comprobó fue que el periódico *La Jornada* es el medio de comunicación escrito que dio más

Cuadro 3
Registro y distribución de las categorías

Categoría	<i>La Jornada</i>	<i>El Universal</i>	<i>Reforma</i>	<i>El Financiero</i>	Total	%
Editorial a favor	13	11	2	6	32	2.3
Editorial en contra	0	0	0	1	1	0.1
Artículo de fondo a favor	54	39	41	19	153	11.0
Artículo de fondo en contra	5	7	3	6	21	1.5
Reportaje	9	4	7	4	24	1.7
Comunicado	15	9	9	0	33	2.4
Nota a favor	337	231	258	181	1005	72.7
Nota en contra	23	17	15	19	74	5.3
Boletín Oficial a favor	5	12	5	6	28	2.0
Boletín Oficial en contra	2	7	0	4	13	0.9
Total	463	337	340	246	1386	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los periódicos..

En cuanto a las categorías descritas en el Cuadro 3, *La Jornada* destaca de nueva cuenta, porque en 6 de las 10 categorías definidas fue el periódico que más referencias de las registradas publicó, con excepción de las categorías de Artículo de fondo en contra, Boletín oficial a favor y Boletín oficial en contra, mismas en las que *El Universal* destaca por ser el que más referencias publicó en el periodo de análisis, mientras que *El Financiero* publicó el único editorial en contra.

El periódico con más editoriales publicados fue *La Jornada*, con 13 (40.6% del total) de los cuales todos fueron a favor del MECNAM, le siguen *El Universal* con el 34.4%, todos a favor, *El Financiero* con 18.8%, finalmente, *Reforma*, con 2 editoriales, apenas el 6.3%.

cobertura a las organizaciones y dirigentes del movimiento campesino, ya que, de acuerdo con las cifras del Cuadro 4, este periódico fue el que más cobertura proporcionó a las organizaciones campesinas, al publicar el 38.38% de todas las referencias relativas a las organizaciones como fuente de información, mientras que en el tema Dirigentes campesinos publicó el 32.75% del total.

Otro aspecto que refuerza la idea de que más bien se privilegia la cobertura a las declaraciones y movilizaciones es el hecho de que en cuanto a la generación de notas por fuente de información se destacan aquellas emanadas de declaraciones, acciones y desplegados generados por el gobierno mexicano, que representan el 26.6%, mientras

Cuadro 4
Registro y distribución de los temas

	<i>La Jornada</i>	<i>El Universal</i>	<i>Reforma</i>	<i>El Financiero</i>	Total	%
Dirigentes	57	49	39	29	174	12.6
Organizaciones	119	75	67	49	310	22.4
Propuestas	31	22	29	19	101	7.3
Movilizaciones	32	27	27	18	104	7.5
Gobierno	109	99	89	72	369	26.6
Diagnóstico	34	19	46	15	114	8.2
Expectativas	17	17	31	5	70	5.1
Otros	64	29	12	39	144	10.4
Total	463	337	340	246	1386	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los periódicos..

que las de organizaciones y dirigentes campesinos representan 22.4% y 12.6% respectivamente; en lo referente a las notas en relación con diagnósticos y propuestas sólo representan el 8.2% y 7.3%, respectivamente, y apenas el 5.1% las que tenían que ver con las expectativas en torno al movimiento campesino.

Si se retoma la esencia de la teoría de la *Agenda Setting*, de acuerdo con la información y el tratamiento de la misma que presentó la prensa en esos meses, a la sociedad mexicana se le pudo quedar la idea de que del movimiento sólo tenía un fondo político y no un sustento social que proponía un cambio de raíz en la forma en que vemos, como sociedad en general, el problema del sector primario.

Del Cuadro 5 destaca que sólo 10 categorías temáticas, con 1,177 referencias en conjunto, representan el 84.9% del total, lo que indica uniformidad de los periódicos al presentar la información.

Cuadro 5		
Relación entre categorías y fuentes de información y temas		
<i>Categoría</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Notas a favor de las organizaciones	267	19.3
Notas a favor del gobierno	261	18.8
Notas a favor de los dirigentes	173	12.5
Notas a favor de otros temas	131	9.5
Notas a favor por las movilizaciones	93	6.7
Notas a favor por las propuestas	71	5.1
Artículos de fondo a favor referente a diagnósticos	61	4.4
Notas en contra del gobierno	47	3.4
Notas a favor referentes a diagnósticos	39	2.8
Artículos de fondo a favor de las organizaciones	34	2.5
<i>Subtotal</i>	<i>1177</i>	<i>84.9</i>
Resto de las categorías	209	15.1
<i>Total</i>	<i>1386</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia.

Sobresale el hecho de que aun cuando el movimiento campesino del 2003, a diferencia de otros, surge a la luz pública enarbolando seis propuestas concretas para resolver la problemática del sector agropecuario mexicano, con el tratamiento que dio la prensa escrita a la información emitida, privilegiando básicamente cuestiones como movilizaciones y declaraciones políticas de los dirigentes, se forma la idea de que la agenda que perseguía dicho movimiento era más bien de corte protagónico, para obtener concesiones políticas antes que plantear una alternativa diferente a lo que el gobierno sostenía.

Desde luego que no todo fue responsabilidad de la prensa, pues mucha de esta dispersión y mala comunicación de ideas recayó en una deficiente estrategia de difusión de los principales dirigentes, mismos que aun cuando intentaron resolver este problema con la rotación de los voceros, la realidad es que pocos de éstos tenían la capacidad y la disciplina necesarias para defender las propuestas del movimiento en el orden técnico y evitar caer en las tentaciones de figurar en forma protagónica, lo que desde luego es explicado por la gran diversidad de organizaciones campesinas que se unieron, ya que los vicios e ideologías que arrastran cada una de ellas finalmente resultó ser un lastre pesado y difícil de dejar atrás.

Comentarios finales

La forma en que fue manejada la información por los periódicos, y partiendo de lo que dice la teoría de *Agenda Setting*, se puede concluir que la agenda que captó la sociedad mexicana estuvo orientada a formar la percepción de que el movimiento campesino tenía únicamente un fuerte cariz político y no una propuesta con el sustento técnico y social que planteaba un cambio radical para resolver el problema del sector primario mexicano, sobre todo para asegurar la soberanía alimentaria.

La cobertura que la prensa escrita dio al movimiento “El campo no aguanta más” fue significativamente mayor a la que comúnmente se ha dado a los movimientos sociales, aunque esta inédita presencia mediática respondió más bien a un momento coyuntural que terminó, para algunos, prematuramente con la firma del ANC, aunque es obligado señalar que como hipótesis nunca se planteó la importancia que revistió la división interna del movimiento, durante las negociaciones y después de la firma del acuerdo, como uno de los elementos centrales que explican en gran parte por qué el movimiento campesino perdió radicalmente la presencia importante que empezaba a llamar la atención de la sociedad urbana sobre el rol estratégico que debe asumir el sector primario para el desarrollo de México, quedando así pendiente para futuras investigaciones abundar más con respecto a las razones y consecuencias de la división del movimiento campesino más importante de los últimos años.

La magnitud y el tipo de cobertura que los periódicos otorgaron al MECNAN estuvieron en función de cuatro elementos, a saber: los ritmos que marcaban los medios de comunicación electrónicos, el interés personal de las mesas de redacción, la percepción de que se había dividido el movimiento y la poca importancia que le asigna la sociedad urbana a los problemas del campo en México.

La crisis de la tortilla en los albores del sexenio de Felipe Calderón. ¿Libre mercado o ley de los monopolios?

Francis Mestries*

En enero del 2007, estalla el primer petardo del sexenio: el precio de la tortilla se dispara 120 a 150%, alcanzando \$12 y hasta \$15/ kg. en algunos estados. Esta alza fue precedida por aumentos en las tarifas públicas de energía (electricidad, gas, gasolina), y fue seguida por otras alzas de alimentos básicos, como el huevo, la leche, el azúcar, la cebolla y otras verduras, amenazando desatar una nueva ola inflacionaria. ¿Cómo explicar la burbuja de los precios del maíz y la tortilla? El análisis de los factores que coadyuvaron a esta crisis lleva a concluir que no fue consecuencia de un déficit de producción de maíz blanco, ni del libre mercado, que sustituyó el monopolio estatal, CONASUPO, sino de la presencia de monopolios y oligopolios privados que distorsionan las leyes del mercado y poseen influencia en las decisiones del gobierno.

Estrategias de reproducción social campesina y producción maicera

El maíz era carne del hombre mesoamericano, el hombre de maíz, pues era su alimento vital, parte esencial de su cultura, su religión, sus ritos y su identidad colectiva. Aquí se descubrió y se domesticó la planta, y se desarrollaron sus variedades: 300 originalmente; 30 aún se siembran). Hoy:

- 4/5 partes de los productores agrícolas lo cultivan (casi 3 millo-

nes), y abarca 40% de la superficie cultivable.

- México es el 4º. productor mundial de maíz.
- Para los campesinos el maíz es valor de uso más que valor de cambio, es un “seguro de vida”: por eso es la base de su estrategia de autoconsumo. Incluso los campesinos excedentarios que venden su producción en el mercado acostumbran conservar reservas del grano.
- Aporta 33% de las proteínas y 40% de las calorías de la familia campesina.
- Permite importante ahorro al campesino al evitar su compra al comerciante local.
- No requiere de proceso industrial previo.

- Su cultivo se adapta a gran variedad de climas y alturas.
- Se puede emplear como forraje cuando se pierde la cosecha, así como sus rastrojos.
- En la milpa se intercala con frijol, calabaza y hierbas comestibles, complementando la dieta en proteínas, minerales, etc.
- Su cultivo requiere labores de una fuerza de trabajo no muy abundante en periodos cortos y espaciados del año, posibilitando el trabajo asalariado.
- Tiene buenas cualidades de conservación.
- Sirve para alimentar la ganadería menor de traspatio, jugando papel clave en la ganadería campesina.

* Profesor-Investigador de la UAM-A.

- Se pueden vender las hojas para tamales a precio superior al de la mazorca.
- Por ello el autoconsumo humano representa de 37% a 40% de la producción, y el uso pecuario el 20%, principalmente de maíz amarillo.

Sin embargo, a consecuencia de políticas (de precios, de crédito, de subsidios a los insumos y a la comercialización) sistemáticamente desfavorables a la producción campesina de maíz desde 1983, este cultivo ya no es redituable para los campesinos, reduciéndose su superficie cultivada y su venta al mercado. Los campesinos maiceros han optado por tres estrategias alternas o sucesivas de adaptación:

- Intensificación del trabajo familiar en la milpa y/o feminización de las labores, a raíz de la migración de larga distancia y duración de los hombres: la mujer es hoy pilar central de la producción campesina de maíz.
- Tecnificación creciente del cultivo en base a la mecanización y uso de fertilizantes, para paliar la falta de mano de obra succionada por la migración, pero esto encareció costos de producción y empobreció el suelo y la biodiversidad.
- Diversificación productiva creciente hacia la ganadería y la producción hortícola, conservando una limitada producción maicera para autoconsumo o surtiéndose de maíz en las tiendas DICONSA a bajo precio.

Producción empresarial de maíz

A partir del aumento de 100% al precio que decretó Salinas de Gortari en 1990, para evitar la creciente dependencia de las importaciones cuyos precios se habían disparado, y debido a que el gobierno mantuvo un precio de garantía para maíz y frijol luego de suprimirlo para demás granos, los productores medianos y grandes del noroeste adoptaron el maíz, rotándolo con otros cultivos como la soya, y su cultivo se extendió en Sinaloa y Sonora. Por ser allí cultivo de riego, alcanza rendimientos muy altos de más de 8 ton./ha., el maíz de riego representa ya 28,4% de la superficie de riego nacional y 14% de la superficie maicera¹, y los estados del norte aportan el 31,4% de la producción nacional, enteramente comercializada. El gobierno le apostó a apoyar a este tipo de productores y tecnologías (tractorización, riego, agroquímicos y semillas híbridas, y pronto transgénicas) para

¹ Barkin, David, "El maíz y la economía" en Esteva G. y Marielle C.: *Sin maíz no hay país*, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, México: CONACULTA, 2003, pp. 159-160.

elevar la producción y la productividad, y les otorga el grueso de los apoyos (57,7% de los apoyos a la comercialización de ASERCA se dirigen a sólo 4 estados: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Jalisco)². Pero es un error anti-económico dedicar zonas de riego al maíz, que deberían sembrarse con cultivos más rentables, y un riesgo ambiental, pues requiere de mucha agua y la sobreexplotación de los mantos freáticos ya causó salinización de la tierra en muchas áreas.

Liberación del mercado del maíz y de la tortilla y liquidación de CONASUPO

Entre 1988 y 1998 se liberalizó el sistema-producto maíz que estaba regulado por la intervención de CONASUPO a la compra (del maíz importado y de 20-25% de la producción nacional para sostén del precio de garantía) y a la distribución bajo forma de tortillas con subsidio generalizado, que se canalizaba a la industria de la tortilla para cubrir la diferencia entre el precio de garantía y el precio final. Con Salinas la paraestatal se empezó a retirar de las compras de maíz y otros granos, y de la transformación y distribución de tortillas: así se vendió la planta harinera de CONASUPO (MICONSA), y se limitó el subsidio a la tortilla a los sectores más pobres de consumidores, mediante los "tortibonos". Sin embargo, la industria harinera privada (MASECA y MINSAs), se benefició de los subsidios (53% del total) y abastecimientos de CONASUPO durante los años ochenta y noventa, aun cuando sólo aportaba 27% de las tortillas, a expensas de la industria de la masa y la tortilla (37% de los subsidios) que aportaba el grueso de la producción, y de DICONSA (10%).

Por otro lado, si bien se conservó y aumentó sustancialmente el precio de garantía, se contrajo drásticamente el crédito a los campesinos productores de maíz de temporal, se cancelaron los subsidios a los insumos y se privatizó FERTIMEX.

La privatización de las instalaciones de esta empresa y de bodegas y plantas de CONASUPO privilegió la venta a los intermediarios y a las industrias privadas sobre las organizaciones de productores, quienes habían pugnado para que se les traspasara a crédito (sólo algunas uniones de ejidos de Jalisco, Nayarit y Sonora fueron beneficiadas).

Finalmente Salinas comprometió el futuro de la capacidad de autoabasto en maíz del país al liberalizar las importaciones y al incluir el cereal en el TLCAN, con desgravación progresiva a 15 años y aumento paulatino de una cuota libre

² Rodríguez Mayorga, Rafael y Flores Torres, Ismael, "Los Mercados", México: *Revista ANEC*, núm. 9, junio, 2006, p. 19.

de arancel de 2,5 millones de ton. Hoy el gravamen es de sólo 18,2% y en 2008 se abre completamente el mercado al maíz de EU y Canadá.

Las disparidades en competitividad entre México y EU son abismales:

- Brecha de rendimientos de 1/4 entre Mexico y EU, y mucho más grande en productividad del trabajo, debido a la brecha tecnológica (semillas, mecanización).
- Costos de producción 3 veces más altos en México
- Condiciones climáticas más favorables en EU (lluvias, etc.).
- Economías de escala mucho mayores en EU: 69% de las explotaciones tienen > 20 ha.; en México la mayoría tiene de 3 a 4 ha.³.
- Subsidios más altos en EU: era de 1,462 DI. de equivalente del subsidio al productor en México frente a 9,268 DI. en EU. en 2000, representando 42% y 34% del precio respectivamente, y en 2002, aun cuando había disminuido más en el país vecino que en México, seguía siendo de 1,013 DI. en éste frente a 4, 579 DI. en aquél⁴. En 2000 el dumping comercial de EU era de 45% por debajo de su precio de producción a la exportación (Ibidem: 101), pero además las exportaciones se benefician de los créditos a baja tasa y largo plazo de la Credit Commodities Corporation del gobierno. En 2005 éste dedicó 3,700 Mi. DI. a subsidiar la producción de maíz.

En consecuencia, sólo 25 a 30% de los productores mexicanos y 40 % de la superficie eran competitivos con producción de más de 2,5 ton./ha., y 60% de la producción de riego desaparecería en caso de apertura total según el INIFAP⁵.

A raíz de la política de apertura de Salinas, se importaron, ya antes del TLCAN, casi 3 millones de ton./ año en los años 80 (1/4 del consumo nacional), 4 millones en 1990 (36% del consumo), y de 6 a 7 millones en 2005-06 (30% del consumo). EU prevé exportar a México 13,5 millones de ton. en 2014, a raíz de la apertura total en 2008.

Por otro lado, Zedillo acabó de liquidar CONASUPO en 1997-98, privatizó ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito), suprimió el subsidio a la tortilla y dio la puntilla a los

³ Mestries, Francis, "Liberación comercial y estrategias campesinas asociativas: el caso del maíz" en Bassols A., Torres F y Delgadillo J., *El abasto de alimentos en México*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/ Cámara de Diputados (L. Legislatura), 1992, p. 295.

⁴ Puyana, Alicia y Romero, José, *Diez años con el TLCAN: las experiencias del sector agropecuario mexicano*, México: FLACSO-Colegio de México, 2005, p. 98.

⁵ Mestries, *op. cit.*, p. 295.

productores cancelando el precio de garantía: en consecuencia el precio se alineó sobre el precio internacional, cayendo bruscamente a partir de 1996. El PROCAMPO no alcanzó a cubrir la pérdida de ingreso resultante, pues su cuota por hectárea se redujo en términos reales debido a la devaluación de 1994.

Las importaciones superaron ampliamente la cuota anual libre de arancel, pero no se les cobró gravamen alguno, pues "las Secretarías de Agricultura y Economía han apoyado tradicionalmente la aplicación de aranceles muy bajos y autorizado cuotas superiores a las marcadas por el TLC"⁶: fueron 25 millones de ton. fuera de cuota entre 1994 y 2003 (2,5 millones/año), lo que representó pérdida fiscal de 2,000 millones de DI.⁷ Las industrias harineras como MASECA y MINSA, al poder importar directamente, utilizan a menudo el arma de la compra al exterior al momento de la cosecha para presionar a los productores para que acepten una baja en el precio, nulificando la negociación de precios de concertación. ASERCA⁸, creado en ese sexenio para subsidiar la comercialización de granos, sólo beneficia a los grandes productores del norte.

El maíz en el sexenio de Fox

Fox vendió la almacenadora de granos más grande del país, la Terminal Granelera de Veracruz, a CARGILL, una de las cuatro grandes transnacionales del comercio de granos en el mundo, que controla la mayor parte de la compra de maíz dentro y fuera del país (Jornada, 5 y 15/08/02; Financiero: 17/07/03); pero CARGILL es también exportadora de maíz mexicano y del maíz norteamericano, para lo cual recibe subsidios del gobierno americano para venderlo 20% más barato de lo que le cuesta, según Peter Rosset del instituto Food First. En cambio, el "gobierno del cambio" canceló arbitrariamente dos programas destinados a las organizaciones campesinas de 2º nivel para modernizar su infraestructura de almacenamiento y fomentar su organización para la comercialización⁹.

El precio interno del maíz siguió deteriorándose, pues en 1994 era de \$656/ ton. y en 2003 de \$1,618, pero de \$427,8 en términos reales¹⁰. De 1999 a 2003, bajo la presidencia de Fox, el precio real cayó 33% según Alejandro Nadal del Colegio de México. Pero el costo de los insumos, como fertilizantes, arrastrado por las alzas del precio de

⁶ *La Jornada*, USDA. 15/03/06.

⁷ ANEC Revista (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo): México, "Editorial", núm. 8, abril 2006:

⁸ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, programa de la SAGARPA.

⁹ ANEC, 06/06.

¹⁰ Barkin, *op. cit.*, pp. 161, 162.

los hidrocarburos, subió 169% (la urea pasó de \$1,700 en 2000 a \$3,500 en 2002).

Se instituyó el ingreso-objetivo de ASERCA para compensar a los productores la diferencia entre precio internacional y costos internos, pero el precio internacional de indiferencia es de \$ 1,720 y el ingreso-objetivo se quedó en \$1,650 desde 2002. El precio internacional más costos de internación, fletes y aranceles alcanzaba \$1720 en junio 2006, pero el precio fijado por la SAGARPA para calcular el ingreso-objetivo era de \$1300. Se requería, según los productores, un precio de \$1,950¹¹. Además, el sesgo en la distribución de los apoyos al precio favorece a los estados grandes productores y acentúa las desigualdades regionales, discriminando a los estados del centro y sur: Sinaloa aumentó su producción de 2,650,000 ton. en 2001 a 4,234,000 en 2005, pero Chiapas la redujo de 700,000 ton. a 250,000 ton. (*Ibid.*: 19). Por si fuera poco, los productores denuncian que parte de estos apoyos van a subsidiar el flete de grandes comercializadoras como CARGILL.

No obstante, la producción maicera no se colapsó entre 2000 y 2006, e incluso se incrementó hasta llegar a 22 millones de ton. en 2006. ¿Por qué?

- Se trata de una estrategia campesina de subsistencia frente a la crisis.
- Las remesas internacionales de los migrantes pasaron de casi 10.000 millones de Dl. en 2002 a 23,000 millones en 2006; sirven en parte para financiar la agricultura campesina familiar.
- PROCAMPO: se instituyó la posibilidad de capitalizar las cuotas anuales del programa, recibiendo el PROCAMPO adelantado bajo la forma de crédito bancario garantizado por el programa y sin intereses; sirvió como otra fuente de financiamiento para algunos productores.
- Los productores de riego del noroeste incrementaron su producción y rendimientos.
- Sin embargo, la superficie cosechada bajó de 8,194 000 ha. en 1994 a 7 780 000 ha. en 2003¹².

- Los rendimientos se estancaron de 2,22 ton/ha. a 2,52 ton.; hoy rondan las 3 ton.
- La dependencia alimentaria en maíz sube de 25 a 31% (1990-2003). Los cereales fueron el 2°. rubro de importación alimentaria en el sexenio pasado: en valor sumaron 11,140 Mi. Dl., o sea 2,600 Mi. Dl. más que entre 1995 y 2000¹³.

Importación de maíz:			
Miles de ton.	Maíz	Maíz trabaj. (Pecuario)	Total
2003	5,724.8	2,685	8,409.8
2004	5,442	2,300	7,742
2005	5,683.8		7,550

Fuente: SAGARPA, 2006: Balanza mensualizada de disponibilidad-consumo.

- Se estimaba que 25% del maíz importado es transgénico, pero en 2006 la Asociación de Productores de Maíz de EU lo calculaba en 50% (Financiero, 18/04/06:13). Los genes modificados ya se han diseminado en campo a raíz de las importaciones de DICONSA hasta 2003, y, debido a su alta capacidad replicativa, han contaminado maíces criollos en Oaxaca, Puebla, Veracruz (cunas de las variedades autóctonas), Chihuahua y otros estados, según el INIFAP y el CECCAM.
- El país es autosuficiente en maíz blanco (hasta le sobra), pero dependiente en maíz amarillo que tiene sobre todo un uso pecuario e industrial¹⁴:

Producción-consumo de los 2 tipos de maíz (2006)			
Producción	Consumo	Saldo	Total
Maíz amarillo	1,800,000 ton.	7,000,000	-5,200,000
Maíz blanco	20,000,000 ton.	13,500,000	+ 6,500,000

Fuente: SAGARPA, 2006.

Producción de maíz Consumo							
Miles ton.	Cosechada	Comercializada	Humano	Pecuario	Ind. aliment.	Sem./siemb.	Mermas
2003	20,245	13,955.3	11,126.7	15,404.7	2,374.8	237.2	1,186.8
2004	21,856.1	13,150	11,138	4,324.3	2,374.8	210.8	769.7
2005	19,899.2	12,564.4	11,285	4,609	2,374.8	199.5	755.5
2006	22,100	16,200					

Fuente: SAGARPA, 2006: Balanza nacional y mensualizada de disponibilidad-consumo: información básica.

¹¹ Rodríguez Mayorga y Flores, *op. cit.*, p. 18.

¹² Rodríguez Mayorga y Flores, *op. cit.*, p. 19.

¹³ *La Jornada*, 16/01/07.

¹⁴ -97% del maíz importado de EU corresponde a maíz amarillo, según el USDA. *El Financiero*, 15/03/2006: 13.

Por tanto, no hay escasez de maíz blanco y no hay razón para el reciente aumento de precio; pero éste viene de lejos: el precio de la tortilla subió 94%, de \$2.65 a \$5.15, de 1998 a 2003, lo que contribuyó a la caída del consumo de 141 kg./persona/año a 104,5 kg. en esos años.

Mercado de maíz nacional

El mercado del maíz en México se puede dividir en 5 tipos de compradores: los molinos de masa, los mercados campesinos o rurales, la industria harinera, la industria de derivados y los productores pecuarios.

Mercado de la masa y las tortillas:

- Son cientos de pequeños molinos y miles de tortillerías, sin capacidad de acopio y almacenamiento y con rezago tecnológico, que producen maíz nixtamalizado para tortillas: se trata de una demanda fragmentada, frente a una oferta atomizada los campesinos; de allí la necesidad de intermediarios (empresas comercializadoras, coyotes, transportistas, que articulan oferta y demanda).
- Existen múltiples mercados regionales con precios distintos, debido a la diversidad de productores, a la dispersión de las zonas, a la fuerte estacionalidad de las cosechas, y a la fragmentación de los compradores. Hay una falta de infraestructura de transporte de regiones productoras a regiones consumidoras, encareciendo fletes y mermando cosechas¹⁵.

Algunas organizaciones campesinas de 2° y 3er. nivel (uniones de ejidos, de crédito, integradoras) ubicadas en el norte y occidente lograron vender directamente a la industria harinera y a otras industrias, negociando precios y cantidades y contratos de producción a 10 años. Disponen de bodegas, laboratorio, patio de acopio y máquinas de desgrane, para poder esperar periodos de precios-pico. No obstante, sólo 15,3% de los granos que se comercializan lo hacen en forma organizada los productores: el resto, el 84,7% es por medio de intermediarios. En efecto, los productores que venden a la industria deben cubrir el flete y el almacenamiento. Por lo demás, ésta prefiere usar maíz importado, aunque sea de menor calidad.

¹⁵ Mestries, *op. cit.*, pp. 281-282.

Mercado de maíz industrializado y de la harina

MASECA controla el 50% del mercado de las tortillas y el 85% del mercado de la tortilla de harina¹⁶. Controla la distribución de tortillas en supermercados y la de tostadas envasadas. Es una empresa transnacional que tiene plantas en EU, Centro y Suramérica, Europa, y va a instalar una en China. Otra empresa, MINSA, tiene el resto del mercado: se trata pues de una situación de casi-monopolio de MASECA en la rama de la harina de maíz.

El resto de la industria, la de derivados del maíz (almidón, aceite, palomitas, frituras y botanas, fructuosa, etc.) absorbe el 15% del maíz.

La industria de alimentos del ganado y el uso pecuario del maíz captan un volumen mayor de maíz, de 3 a 4 millones de ton., sobre todo de maíz amarillo importado: el grueso de las importaciones son para el sector pecuario, en particular para el consorcio avícola Bachoco¹⁷.

Mercado internacional del maíz

El mercado internacional del maíz ha cambiado drásticamente desde 2005, a raíz de la caída de las reservas del grano y del déficit de la producción mundial respecto a la demanda, provocando un alza de los precios internacionales en 2006-07; los factores que se conjugaron para presionar las cotizaciones fueron los siguientes:

- El crecimiento de la demanda de China para alimentación animal, a pesar de que es el 2° productor mundial.
- El biocombustible: hay una escalada del uso industrial del maíz en EU: en 2005 éste aumentó 27% (76 millones de ton. para fructuosa, almidón, etc.) y 50% para etanol (57,15 Mi. de ton.) (Jornada, 20/12/06: 43). En 10 años, el uso de maíz para etanol se multiplicó por 4 y se ubica en 20% de la producción total¹⁸, y se intensificará más el uso de maíz para etanol en EU, pues se van a construir 40 plantas más, según la firma Consultores Internacionales (*Ibid.*). La política energética norteamericana busca en efecto reducir su dependencia de las importaciones petroleras del Medio Oriente, sustituyendo el

¹⁶ CONOC (Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas), Coordinadora Nacional Plan de Ayala, El Barzón-ANPAP): *Organizaciones campesinas se pronuncian contra el alza especulativa en los precios de la tortilla*. Comunicado de prensa. México: 17/01/07.

¹⁷ *El Financiero*, 29/08/2003: 12.

¹⁸ *La Jornada*, 14/01/07, pp. 5 y 6.

hidrocarburo por carburante derivado de la biomasa, supuestamente más ecológico.

- Hubo sequía en EU en 2006: la producción mundial bajó a 693 Mi. de ton.
- Argentina suspendió sus exportaciones en noviembre.
- El consumo mundial aumentó a 726 Mi. de ton., resultando un déficit de 33 millones ton.¹⁹.

Por 2º. año seguido, la demanda superó la oferta mundial, y las reservas mundiales cayeron al nivel más bajo de la década (apenas 12% de la producción mundial). Se prevé mayor reducción de los inventarios de EU, a sólo 23,75 millones de ton., cayendo de 40% de las reservas mundiales a sólo 26% hoy²⁰.

La disminución de las reservas provocó una presión al alza de los precios, la más alta de la década: el precio internacional subió 50% en EU en 2006, pasando de 98 DI. a 150 DI./ton. en un año²¹. En unas cuantas semanas de 2007 subió en EU de 150 DI. a 180 DI. Se estima que la cotización internacional oscilará entre 134 DI. y 161.4 DI en los próximos meses.

Crisis de la tortilla (2007)

Esta crisis se manifestó por una repentina alza del precio de la tortilla, que subió en enero 2007 de \$6.00 a \$9 y hasta \$13/kg. según las regiones, causando malestar y expresiones de descontento contra el flamante gobierno del presidente Calderón.

Este aumento es resultado en parte del incremento del precio del maíz, que pasó de \$1400/ton. a \$2,300 entre principios y mediados de 2006 y de \$2600 en julio a \$3,230/ton. en diciembre.

Las causas inmediatas de esta situación son múltiples, y son de carácter estructural y coyuntural:

- Alta demanda y reducción de inventarios en el mercado mundial (ver supra): en efecto, el mercado interno ya no está al abrigo de las influencias de fluctuaciones del mercado internacional, y sus precios se alinean más o menos sobre las cotizaciones internacionales.
- Disminución de la superficie cultivada de maíz de 8 millones de hectáreas a poco más de 7 millones.

¹⁹ La Jornada, 20/12/06: 43.

²⁰ La Jornada, 20/12/06.

²¹ La Jornada, 14/01/07: 7.

- Errores de ASERCA y de la Secretaría de Economía en el manejo de los inventarios de la producción de Sinaloa en 2006: en efecto, favorecieron la exportación de maíz blanco con subsidio a África del Sur (500 000 ton.) y a EU, Centro y Sur América (1.5 Mi. ton.) para enfrentar los precios altos y satisfacer el abasto a las plantas de MASECA allá, y el desvío de la producción de maíz blanco al consumo pecuario de empresas como Bachoco. La irresponsabilidad de los funcionarios que prefirieron atender los intereses de empresas monopólicas como CARGILL y MASECA creó una escasez artificial²².
- El alza al precio de la tortilla fue superior al alza del precio del maíz al productor, pues mientras el segundo subió alrededor de 90 a 100%, el precio de la tortilla lo hizo hasta en 150%²³. "Los productores entregaron su maíz a \$1,450 por tonelada. Si se quiere encontrar responsables del aumento al precio de la tortilla, hay que voltear la cara a los intermediarios y al propio gobierno, que aumenta mensualmente los combustibles y la energía eléctrica, lo cual encarece el transporte y costo de producción de la tortilla"²⁴.
- Hubo un fenómeno especulativo de parte de empresas comercializadoras como CARGILL, quien especuló al comprar y almacenar maíz a \$1,650/ton. a mediados de 2006, para venderlo después, ya en época de escasez, a \$3500. Su peso en el mercado le otorga gran poder de manipulación del precio.
- Los molinos de masa pueden haber especulado también, pues compraron el maíz 72,6% más caro pero lo vendieron a las tortillerías a precio mayor²⁵, aunque las alzas en tarifas de la energía decretadas por el gobierno a fines de 2006 impactaron los costos de transporte y de transformación del maíz en masa y tortilla: esta industria es ineficiente y no pudo absorber las alzas con mayor productividad o menor gasto de energía. Las tortillerías analizan la posibilidad de sustituir maíz blanco por amarillo, según Rafael Ortega, presidente de la Cámara de la Industria de la Masa y la Tortilla²⁶.
- Al contrario, dicen los molineros, son los intermediarios (coyotes) los que encarecieron el precio, al comprarlo

²² CONOC, *op. cit.*

²³ Partido Alternativa Social-Demócrata y Campesina: "Alternativa contra los aumentos: ¿especulación, acaparamiento o abusos?" La Jornada, 31/01/07.

²⁴ *Excélsior*, "Tortilla causa plan emergente", 10/01/07: 7. Cruz López Aguilar, dirigente de la CNC.

²⁵ PASDC, *op. cit.*

²⁶ *Excélsior*, *op. cit.*: 7.

en \$1,450 y \$1,600/ton. y venderlo en \$3,500 a la industria, sin que los industriales puedan negociar, según Lorenzo Mejía presidente de la Cámara de la Industria de la masa y la tortilla (*Ibid.*:6). Esto no sería nada extraño, pues los intermediarios solían vender en los años 70 y 80 a la industria de la masa, maíz a precio superior al precio de garantía, pero esta última debía vender al precio oficial la tortilla.

Por lo tanto, la crisis de la tortilla fue causada por : 1) un alza importada del precio, originada en EU por una política de búsqueda, vía etanol, de menor dependencia de las importaciones de petróleo, más que por acatar el Protocolo de Kyoto sobre emisiones de gases a efecto invernadero, y por presiones inflacionarias derivadas del déficit fiscal (gasto bélico) y comercial de ese país; 2) por la dependencia del país, en un tercio de su consumo, de las importaciones de maíz del exterior, en particular de maíz amarillo subsidiado de EU; 3) por la desviación hacia grupos de interés poderosos, como los consorcios avícolas y de alimentos balanceados, de una parte de la producción de maíz blanco; 4) por la exportación de maíz blanco para satisfacer las necesidades de abasto de filiales en el extranjero de la empresa harinera MASECA, filial del corporativo mexicano GRUMA; 5) por las maniobras especulativas de las comercializadoras del grano, entre las cuales CARGILL dispone de un poder de mercado sin parangón para manipular precios.

Respuestas del gobierno a la crisis

La reacción del gobierno fue como siempre acorde con los preceptos neo-liberales: importar más maíz blanco: se adelantó la compra de maíz fuera de cuota en el TLC, rebasando el tope de importaciones fuera de cupo de 500 000 ton., para alcanzar 650 000 ton. libres de arancel, de las cuales 450,000 provienen de EU: se busca, pues, remediar el mal con la enfermedad, pues la inflación maicera es en gran parte importada: “Aquí hay una mentira: la disminución del precio no puede depender de importar maíz que no se va a usar para hacer tortillas, ni de tener más cuando ya existe un excedente de maíz blanco” en palabras de la investigadora del Instituto de Ecología Ma. Elena Alvarez-Buylla²⁷; se trata más bien de nulificar la prohibición de importar maíz blanco y maíz fuera de cupo sin arancel impuesta al gobierno por el movimiento campesino El Campo no Aguanta Más en 2003 y preparar el país para

²⁷ *La Jornada*, 16/01/07: 9.

la apertura total del agro en 2008: “La especulación en el precio de la tortilla podría ser una estrategia provocada para justificar la elevación de importaciones y beneficiar a los dueños de las grandes empresas procesadoras de maíz y comercializadoras de harina”, sugieren Araceli Pérez y Pedro Ramos, dirigentes de asociaciones de productores de maíz de Veracruz²⁸.

Otra medida del gobierno fue sentar a la Cámara de Industriales de la Masa y la Tortilla a firmar un “Pacto Tortillero”²⁹ para fijar un precio tope de \$ 8.50/kg (30% de aumento respecto al precio de 2006), pero sólo 10 estados y el D. F. se sumaron al pacto (*Ibid.*), e incluso allí no todas las tortillerías lo respetaron, vendiendo la tortilla a \$11. Así mismo, el Gobierno obtuvo el acuerdo de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio de mantener el precio de la tortilla (de harina) en \$6.00. Gran parte de la provisión de tortillas de estas tiendas proviene de MASECA, por lo que seguramente esta empresa acaparará más mercado.

Por otro lado, el gobierno se comprometió a vigilar y castigar a las comercializadoras que oculten el grano y a las tortillerías que vendan a precio superior a \$8.50/ kg., y a apoyar a molinos y tortillerías para formar integradoras que realicen compras consolidadas a los productores, evitando el intermediarismo. También se impulsará la agricultura de contrato para reconvertir a los productores a la producción de maíz amarillo (ya existen estos contratos de producción entre productores de maíz amarillo y plantas procesadoras de fructuosa, almidón, etc., con asistencia técnica, insumos a crédito y altos rendimientos).

Pero se requiere más bien apoyar a los campesinos productores de tierras de buen temporal para producir maíces de alta calidad (blanco, azul, rojo, etc.), que tienen un precio superior en EU, para tortillas y guisos tradicionales³⁰. Hay que proteger temporalmente la producción campesina de maíz de las importaciones, que contienen cada vez más transgénicos, respaldar las estrategias de aumento de la productividad de los campesinos, mediante créditos e insumos que mejoren sus rendimientos, y recuperar tierras maiceras abandonadas o reconvertidas a la ganadería. Por otro lado hay que apoyar sus esfuerzos organizativos de apropiación del proceso productivo y de la comercialización, facilitando su acceso a equipos de almacenamiento y transporte y su construcción de integradoras, acotando el poder de mercado de los monopolios de la transformación y de la circulación.

²⁸ *La Jornada*, 14/01/07: 5.

²⁹ *Reforma*, 24/01/2007: 15.

³⁰ Barkin, *op. cit.*, 168, 175.

El espacio político de la ciudad de México: El caso de las convenciones

Fredy Minor Serrano*
Moisés Sinuhé García Bartolo**

Esta ciudad añorada no se mantiene sin su Plaza de la Constitución. Consciente o inconscientemente, los ciudadanos tratarán de no abandonar nunca su imaginario, en donde esta Plaza da lugar a los encuentros y a la unión dentro de la protesta y la sociabilidad. No olvidemos que una manifestación es observada y vivida de manera específica por cada una de las organizaciones, grupos y asociaciones, y que sus manifestaciones y propuestas no son estáticas, pueden cambiar, y su rumbo es de difícil predicción.

A través de este artículo esbozamos la ciudad como un escenario de acontecimientos sociales que escenifica prácticas y actividades, argumentando que hay una transición en la manifestación y el espacio político.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado hacemos referencia a la dimensión de los imaginarios sobre la ciudad. En el segundo apartado reflexionamos sobre movimientos sociales, en la línea de la manifestación pública que forma el espacio político, y este espacio es resultado de la acción política. Definimos la manifestación como un acontecimiento social para lograr

introducirse en un vasto teatro, en una parodia. En el tercer apartado presentamos el panorama post-electoral, entendido como una movilización ciudadana que permite dar cuenta de las diversas formas de organización. En el último apartado orientamos a estudiar la Convención Nacional Democrática como un espacio político que se reconstruyó a partir de la etnografía urbana que recupera la experiencia colectiva de la manifestación, sea ésta a través de una marcha, un mitin, un plantón o un discurso¹.

¹ Todos los reportes etnográficos los realizamos de noviembre a junio de 2007. Para mayores referencias véase Hernández, G.J. "La relevancia de la investigación etnográfica de los estudios urbanos e identidad" en *Anuario de Espacios Urbanos*, núm. 2, México: UAM-Azcapotzalco, 1995.

* Sociólogo y Maestro en Diseño – Estudios Urbanos UAM-Azcapotzalco. mail: <fredymenor175@hotmail.com>.

** Sociólogo y profesor de la FES Acatlán, UNAM. mail: <moyka1819@yahoo.es>.

La ciudad imaginada

La ciudad es muchas cosas: objetos, arquitecturas, relaciones sociales, economías y distribución desigual del poder. Pero sobre todo, importa lo que la ciudad le significó a los actores urbanos, a los políticos y a los grupos sociales. El sentido de los significados genera acciones que modifican el desarrollo de las ciudades. Por eso la ciudad simboliza distintas cosas para distintos grupos. Fue imaginada porque es imposible atraparla en toda su magnitud y complejidad. Además, es apropiada social, cultural, simbólica y políticamente, todos los días, a través de infinidad de prácticas y actividades.

Su simbolismo, su significación, su práctica y apropiación se deriva de la forma en que los individuos la

interpretaron. Pero su interpretación está condicionada por las identidades sociales y colectivas que construyen. Para ello, conceptualizar a la ciudad implica considerar las relaciones sociales que contiene, observarla, mirarla, contemplarla como escenario de acontecimientos sociales y, fundamentalmente, del fenómeno urbano. Según Tamayo “la ciudad es una construcción social de significados que diferentes actores desde diferentes perspectivas le asignan”². Pero Rykwert sostiene que “la ciudad es un entramado de construcciones simbólicas, sobre un crecimiento más o menos imprevisible”³. Por eso la ciudad es tanto “espacio artificial como histórico (...) monumentos arquitectónicos, son materialidad pero también la autorrepresentación de la sociedad de su época”⁴.

Armando Silva, en su estudio de la percepción e imaginación de la ciudad, señala que “la construcción imaginaria pasa así por múltiples estándares de narración ciudadana, pero por debajo de todos sus relatos corre, como fuente primaria de un acontecimiento psíquico, la figura oscura y densa del fantasma social”⁵. Así, la ciudad es construida por varias formas de percepción, expresión que se generan dentro de ella. Formación de imágenes recreadas en la mentalidad de los ciudadanos por los distintos filtros que la conforman: los graffitis, los comics, los medios de comunicación, la literatura y el cine son generadores de imágenes de una ciudad.

La ciudad, además, explica su presente; acaba por definir una identidad, múltiples identidades que posibilitan su reconocimiento y proporciona a los hombres que la viven una sensación de pertenencia e identificación con su ciudad. Así, la ciudad es el lugar donde las cosas acontecen, el lugar en que ocurren los cambios. En este sentido, la ciudad fue imaginada una y otra vez por sus habitantes: “la ciudad de México será la ciudad de la esperanza”, “capital en movimiento, ciudad con equidad”. Puede pensar Marcelo Ebrard que utiliza la imaginación para pensar la ciudad del bicentenario. Los imaginarios son representaciones, imágenes pasadas o inventadas, e ideas a futuro. No importa en esta perspectiva qué tan real sea el imaginario social, sino

qué tan coherente es con el discurso que justifica la acción social de quien detenta ese imaginario.

Comprender el peso de lo imaginario en la dinámica social es explorar el mundo de lo subjetivo que transforma acciones, confronta creencias religiosas sagradas y consagradas, y reta al poder establecido con otros poderes amenazadores y ocultos. Esto lleva a poner de manifiesto el vínculo esencial entre redes de lo imaginario y redes de las prácticas sociales y culturales. En consecuencia, las situaciones detectadas no tienen que ser consideradas fatalmente como un punto final, sino que incluso la ciudad es como un objeto o producto del diseño, y nos podemos referir también a quienes la diseñan, la imaginan y la construyen todos los días. En este cuerpo de imaginarios, la ciudad fue imaginada por los simpatizantes de AMLO y por sus adversarios. Cada quién tenía una idea de ciudad, como apropiación política, como imaginario. Sobre estos imaginarios construían sus estrategias políticas.

Con base en las premisas anteriores, la ciudad se convierte en el escenario de algún fenómeno a estudiar, como el mismo Richard Morse lo describe: “las ciudades se transforman en teatros; nuestros informantes en actores”⁶. La ciudad es entonces la arena cultural en la cual se crean imaginarios urbanos, se describen sus espacios, se escenifican situaciones particulares.

La ciudad de México, al menos durante el movimiento post-electoral del 2006 y posteriormente, fue imaginada mil veces por los actores que directamente se involucraron con el fraude electoral. Para los simpatizantes del PRD era la toma simbólica del centro del país. Para los simpatizantes del PAN significó la invasión de individuos no pertenecientes a la cultura y al espacio de la ciudad. Por consiguiente, la ciudad se dejó ver no sólo como la pluralidad cultural que suele reconocérsele actualmente, sino también como espacio de deseo que hace de ella un sitio de reproducción social. La ciudad así imaginada fue objeto de pugnas, pretexto de diatribas y escenario de conflictos sociales.

Movimientos sociales

Otro nivel de análisis son las formas de expresión de un movimiento social que son necesariamente públicas, entonces es posible asumir, siguiendo a Tamayo, aquellos movimientos sociales “como una expresión pública que se construye a través de un conjunto de acciones colectivas dirigidas al

² Tamayo, Sergio. “La práctica ciudadana en la redefinición de la modernidad y utopías urbanas” en *Sistemas Urbanos. Actores Sociales y ciudadanía*, México: UAM-Azapotzalco, 1998.

³ Rykwert, Joseph. *La idea de la ciudad. Antropología de la forma urbana en el mundo antiguo*, Madrid: Herman Blume, 1985.

⁴ Aymonimo, Carlo. *El significado de las ciudades*, Madrid: Herman Blume, 1981.

⁵ Silva, Armando, *Imaginarios Urbanos Bogotá y San Paulo: Cultura y comunicación urbana en América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.

⁶ Morse, Richard y Nardo, Jorge Enrique. *Ciudades periféricas como arenas culturales*, Rusia, Austria, América Latina: CLLS.

menos en sus dos direcciones: hacia un adversario que al vencerle sea posible obtener los fines de su demanda, y hacia la opinión pública para persuadirla de la justeza de los medios y fines de su movilización”⁷.

En la actualidad, sin embargo, habría que pensar cuál es el “ámbito de los movimientos sociales, en el contexto de la transición de la sociedad industrial a la sociedad post-industrial o programada”⁸. Al parecer, los movimientos sociales buscan procesos de adaptación e integración social, a través de alternativas institucionales que canalizan sus demandas. Si esto es así, un movimiento sería la capacidad de construir prácticas colectivas desde modelos culturales alternativos, a través de la solución de conflictos⁹.

En su análisis, Melucci define “la acción colectiva como ese conjunto de individuos que deciden actuar juntos”, es decir, deciden realizar algo con un propósito que no cabe ni es posible alcanzar dentro de prácticas normales. Así, tanto en una acción individual como colectiva, los actores son los únicos capaces de dar sentido a lo que hacen. Aquí, la perspectiva de Melucci constituye el problema de la “aparición de nuevos conflictos, de nuevos actores y de nuevas formas de poder”, como es el caso de la CND y la FAP. A través de este movimiento han surgido diversos actores sociales que se enfrentan en el espacio político y social, aliándose o convirtiéndose en adversarios¹⁰.

Ahora bien, las manifestaciones pueden interpretarse de distinta manera porque ahí se oponen y afectan intereses, visiones y significaciones que dividen y confrontan a distintos grupos de ciudadanos, “la significación y aceptación de manifestación pública –dice Tamayo– dependería de la percepción, significación y sentido de los individuos con respecto a la protesta. Es importante analizar el tipo de movilización a partir de tres aspectos: la magnitud de la manifestación, el sentido ético de sus objetivos y el manejo ideológico de los medios de comunicación”¹¹.

En este sentido, conviene destacar que las manifestaciones públicas puede ser de diversos tipos: cívica, deportiva, oficial (como los desfiles) y de protesta, como las marchas y los mítines. Cuando la ciudadanía se manifiesta, se dice que se está apropiando colectivamente del espacio público, básicamente de calles y plazas. De esto es importante distinguir tres aspectos: 1) los significados; 2) la relevancia; y 3) los recursos socio-espaciales¹².

En particular, la manifestación del Plantón y la CND tuvieron clara intencionalidad política de enviar mensajes de fuerza, mostrar capacidad de movilización y, sobre todo, brincar las leyes del orden público. Para ello, los mensajes cifrados se manejaban a través de las señales, miradas, gestos y movimientos, y sólo lograban tener sentido para los contingentes familiarizados con ellos.

Por su parte, Celia Guevara nos dice que “la manifestación se relaciona con su desmedido afecto a la centralidad. Sin embargo, la simulación caracteriza a la post-modernidad, contra la cual el imaginario de la centralidad se está pronunciando. En una manifestación política juega el imaginario de la voluntad popular soberana, que es necesario expresar en un territorio dado y tradicionalmente se sitúa o frente al poder, o acompañando a éste”¹³ es decir, “capital en movimiento, ciudad con equidad” (GDF). Por una parte, el plantón y los mítines; por otra parte, las convenciones informativas fueron la mejor manera de evidenciar la organicidad de la manifestación, la participación de organizaciones sociales, asociaciones, ciudadanos, recursos financieros y materiales del gobierno local (GDF).

Además, la ciudadanía¹⁴ se reproduce en la medida que se expresa políticamente. La forma en que lo hace es a través de discusiones de temas públicos en lugares públicos, con distintos medios de comunicación. La manifestación pública forma parte del espacio político, y el espacio político es resultado de la manifestación y la acción política pública¹⁵.

⁷ Tamayo, Sergio. “Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano” en *Estudios Urbanos Sociológicos XVII*, núm. 50, Colegio de México, 1999.

⁸ Touraine, Alan. *Críticas de la modernidad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁹ Tamayo, Sergio. “Movimientos sociales modernos, revueltas o movimientos antisistémicos” en *Sociológica*, núm. 28, año X, UAM-Azcapotzalco, mayo-agosto 1995.

¹⁰ Melucci, Alberto. “Movimientos sociales contemporáneos” en *Anuario de Estudios Urbanos*, UAM Azcapotzalco, 1997.

¹¹ Tamayo, Sergio. “Conflictos ciudadanos en espacios ciudadanos. La cultura política en la ciudad de México” en *Espacios Urbanos. La cultura política en la ciudad de México*, México: Frente del Pueblo, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, AC y Unidad Obrera Socialista, 2002.

¹² Mayor información al respecto se encuentra en la tesis de maestría de Fredy Minor Serrano, *Apropiación del espacio público. La manifestación pública en la ciudad de México: el caso de la marcha de la dignidad indígena de febrero a abril de 2001*, UAM-Azcapotzalco, 2007.

¹³ Guevara, Celia. “Ciudad, multiculturalidad y la construcción de nuevos imaginarios urbanos e identidad” en *Ciudades*, núm. 65, Puebla: RNIU, enero-marzo.

¹⁴ Al respecto, Tamayo plantea ¿Qué es la ciudadanía? y la define “como el conjunto de ciudadanos que forman la membresía de una comunidad política, es decir la polis”. Véase Tamayo, Sergio y Wildner, Kathrin. *Identidades Urbanas*, México: UAM-Azcapotzalco, Cultura Universitaria, Serie Ensayo, 2005.

¹⁵ El espacio político es resultado de la manifestación que se constituyó a partir del lenguaje, de una red conceptual en el que se inserta y de él

El análisis de la Convención Nacional Democrática (CND) y el Frente Amplio Progresista (FAP) muestra precisamente esta indisoluble relación entre espacio urbano y apropiación política, CND y sus adversarios. De esto trataremos los siguientes temas.

Panorama Post-electoral

Si bien la ciudad se ha convertido en el receptáculo de una gran cantidad de acciones impulsadas por grupos ciudadanos, la necesidad del uso colectivo del espacio ha cobrado especial relevancia para la reproducción de la vida social en una entidad con las características demográficas y de concentración de servicios como las que presenta la ciudad de México, y como dice Fuentes: “la presencia de la movilización ciudadana en distintas esferas ha dado lugar a numerosas expresiones colectivas y a diversas formas de organización”.

Durante el proceso electoral de 2006 hubo un excesivo afán protagónico del presidente Fox y de los gobernadores de todos los partidos, conflicto post-electoral provocado por la denuncia de un presunto fraude por parte del candidato que quedó en segundo lugar, y la discusión de la posible anulación de la elección presidencial.

Desde ese momento, el PRD, PT y Convergencia encabezaron multitudinarias marchas y mítines que se llevaron a cabo en toda la República Mexicana y en la ciudad de México, pues consideraban los simpatizantes de AMLO que había un fraude y que debían manifestarse por sus derechos. Además, “los resultados dados a conocer por el IFE en donde se proclamaba ganador a Felipe Calderón, candidato presidencial por el PAN, López Obrador anunció que impugnaría la elección del 2 de julio y convocó a sus simpatizantes a congregarse en el Zócalo el 8 de julio de 2006”¹⁶.

En la segunda asamblea informativa del Museo de Antropología al Zócalo capitalino, “informó a los presentes de instalar 47 campamentos, donde permanecerán hasta que se cuenten los votos. Así, en la tercera asamblea informativa se decidió, por unanimidad de sus asistentes, constituirse en un mega plantón hasta la Fuente de Petróleos, en espera de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

participa para tener sentido un territorio y, finalmente, condensan una historia, como lo dice Sergio Tamayo (2002). Por otro lado, a lo largo de la etnografía, en ocasiones se van abordando dichas características.

¹⁶ García Bartolo, Moisés Sinuhé. “La construcción de un liderazgo: esbozo biográfico de Andrés Manuel López Obrador” en *Dossier Procesos y etnografías de un movimiento en El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero, 2007.

Federación se pronunciara sobre la elección del pasado 2 de julio de 2006”¹⁷.

El día 5 de septiembre, el magistrado Leonel Castillo del Tribunal declaraba presidente electo a Felipe Calderón, quien asumiría el cargo ya como presidente constitucional del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012. Por unanimidad y apegado a la ley, con un porcentaje de 35.89% del PAN, y 35.33% la Coalición por el Bien de Todos. En esa primera semana de septiembre, la Coalición por el Bien de Todos llegó al acuerdo de mantener los campamentos y realizar la Convención Nacional Democrática. En esos días de agosto y septiembre, los medios masivos de comunicación en sus respectivos programas de televisión¹⁸ opinaban que había salido victorioso Felipe Calderón Hinojosa.

La Convención Nacional Democrática 16 de septiembre de 2006

Hay que resaltar que el llamado de la Convención tiene antecedentes históricos como las Convenciones de 1914 y 1994. La primera de ellas se da en el contexto de la Revolución Mexicana.

Así, “la Convención de Aguascalientes (octubre de 1914) hasta la ocupación de México por los ejércitos campesinos (diciembre de 1914). Se unen Villistas y zapatistas, atrayendo así a un sector pequeño burgués radical del constitucionalismo y controlando así la Convención de Aguascalientes”¹⁹. La Convención aprueba el Plan de Ayala”²⁰.

Por otra parte, “la Convención Nacional Democrática de 1994 tuvo como promotor al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), vía la segunda Declaración de la selva Lacandona en 1994. En esa declaración (...) el objetivo fundamental fue organizar la expresión civil y la defensa de la voluntad popular” (Citado en EZLN, segunda Declaración de la selva Lacandona, 1994)²¹. Ante los ante-

¹⁷ Minor Serrano, Fredy y Gómez López, Juan Carlos. “La apropiación del espacio público: Las mega marchas y el mega plantón del movimiento post-electoral 2006” en *Dossier Procesos y etnografías de un movimiento en El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero, 2007.

¹⁸ Resultaría interesante conocer la importancia de la televisión, la radio e Internet en la formación de opiniones públicas en una manifestación como la CND, tema que se antoja desarrollar en otra ocasión.

¹⁹ Para más detalles de la convención, ha sido narrado con sorprendente agilidad y dominio de la técnica literaria el libro de Martín Luis Guzmán titulado *El Águila y la Serpiente*.

²⁰ Gilly, Adolfo. “La guerra de las clases en la Revolución Mexicana. Revolución permanente y auto-organización de masas” en *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México: Nueva Imagen, 1994.

²¹ Darán Martínez, Óscar. “La Convención Nacional Democrática por el Bien de Todos” en *Dossier Procesos y etnografías de un movimiento en El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero, 2007.

cedentes históricos, la Convención Nacional Democrática (CND), impulsada por la Coalición por el Bien de Todos, se ampara en un artículo de la propia Constitución. Veamos a continuación el título segundo, capítulo I “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En esos días de agosto y septiembre se habían repartido folletos de la Convención, convocando a su realización. Esas asambleas llevadas a cabo desde el lunes 28 de agosto al domingo 10 de septiembre, las definieron como “espacio político del pueblo de México para dar cauce a las diversas expresiones políticas y culturales del país, a fin de discutir las implicaciones de la crisis política”²².

Por su parte, el objetivo de la Convención fue decidir con representantes de todos los pueblos del país, la entonces actual situación. Ese día se repartieron volantes con las 12 resoluciones: “1) Desconocer al usurpador Felipe Calderón como presidente; 2) Rechazar la República simulada; 3) Reconocer el triunfo de Andrés Manuel en las elecciones presidenciales del 2 de julio; 4) AMLO sea reconocido como presidente; 5) AMLO integre un gabinete, sede de gobierno, protocolo republicano; 6) La fecha para la toma de su posesión será el 20 de noviembre, o el 1 de diciembre de 2006; 7) Programa básico de la Convención: a) Combatir la pobreza y la desigualdad; b) Defender el patrimonio de la nación; c) Haremos valer el derecho público a la información; d) Rechazamos el Estado patrimonialista; e) Luchar por la renovación profunda de las instituciones; 8) La realización de un plebiscito; 9) La Convención, como Asamblea soberana, celebre reuniones periódicas; 10) La integración de las comisiones de la Convención Nacional Democrática: a) Comisión Política Nacional; b) Comisión de Resistencia Civil; c) Comisión del Proceso Constituyente. Para ello, la base programática de este movimiento fueron los puntos planteados por AMLO; 11) Acciones de la resistencia civil; 12) La próxima reunión de la Convención Nacional Democrática, sea el 21 de marzo de 2007”²³.

²² Véase volante (2006) de la comisión organizadora de la CND-DF.

²³ Véase “Las resoluciones que vamos a votar hoy” (2006) en volante de la Convención Nacional Democrática, el 16 de septiembre.

Veamos a continuación una crónica de la Convención del 16 de septiembre de 2006. Se observaron a personas vestidas con pantalón de mezclilla, zapatos o tenis, camisas o blusas, paraguas, sombreros o gorras, de diferentes colores y diseños. Y banderas de la CND, PT, PRD, pancartas, dibujos en manta o en cartulina, con el lábaro patrio nacional en la espalda, paleacates y diferentes sombreros de papel o de tela, gorras, silbatos, cadenas. Personas repartiendo propaganda de la Convención Nacional Democrática.

En los edificios alrededor del Zócalo se ubicaban con mantas las secciones de Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Estado de México, Chiapas, Guerrero, DF, y otras organizaciones como el IPN, UNAM, LGBT y feministas²⁴. Y además, en el edificio del GDF y en los hoteles Majestic y el Gran Hotel, había personas con su cámara fotográfica o de video grabando la CND o simplemente observando.

Lo interesante en el Zócalo fue que no se observaron las vallas para la limitación de las personas en la plancha, por lo que los manifestantes se apropiaron de una parte de ella. Igualmente lo hicieron las organizaciones como COPRES, Asamblea de Barrios, los partidos Convergencia, PT y el PRD. Y los vendedores hicieron lo propio con sus mercancías de comida rápida, bebidas o nieves.

Por otro lado, el templete se ubicaba atrás del Palacio Nacional. Los organizadores de la CND se apresuraban a acomodar la mesa, sillas, el lábaro patrio, las grúas cargando las bocinas y las pantallas, la manta que repetía varias veces “Convención Nacional Democrática” con el escudo nacional y los colores blanco, rojo y verde.

Otro aspecto interesante antes de comenzar la CND fue casi los 40 minutos de aguacero que cayó en la plancha del Zócalo. Los simpatizantes se cubrieron con sus mantas, sus bolsas de plástico o simplemente aguantaron la lluvia. Entonces se escucharon consignas: “Es un honor estar con Obrador”, “Obrador, el pueblo está contigo”, “Obrador, Obrador”, “No estás solo”, “Presidente, presidente”, “Júntense, júntense”, “Es un remojón estar en el Zócalo”, “Ánimo, ánimo”, “Ahora sí, se bañaron” riendo las personas, porque se mojaban.

A las 4:05 de la tarde llegó al templete AMLO y se quedó soportando el aguacero. Bajaron la pantalla que estaba al frente del templete y la lona de la CND. A las 4:27 terminó el aguacero. Las consignas fueron: “Sí se pudo”, “Ya se acabó”, “Se ve, se siente, el pueblo está

²⁴ Es importante señalar que varios de estos grupos hacen referencias a distintos personajes que aparecen en la televisión.

presente”, “Es un honor estar con Obrador”, “Llueve y llueve, el pueblo no se mueve”. Entonces, se entonó el Himno Nacional Mexicano y gritaron: “Viva AMLO”, “Viva México”, “La lluvia ya paró, y nadie se rajó”, “Convención, convención”. Después dijo Jesusa Rodríguez “Hemos acudido al bautizo de la Nueva República”. Al dar inicio a los trabajos de la CND, Dante Delgado fue el moderador y Rodríguez la presidenta. De esta manera, pasó al estrado Elena Poniatowska y declaró establecida la Convención Nacional Democrática con el artículo 39 constitucional.

La presidenta de la Convención señaló los trabajos a seguir. Posteriormente hablaron los oradores: Leonel Cota, Alberto Anaya, Pedro Jiménez, Hermelinda Tiburcio, Martín Esparza, Martha Lucía, Rafael Barajas, el doctor Luis Javier Garrido; y, finalmente, el maestro Eduardo García Barrios fue el responsable de las propuestas de la resolución. Después se llevó a cabo el discurso de AMLO, que aceptaba la designación de los convencionistas como presidente legítimo de México, y señaló que por ello era necesario recabar fondos propios y que la capital del país fuera sede de su gobierno; por último, informó que se integraría un gabinete. Al finalizar se entonó el Himno Nacional Mexicano.

La toma de posesión de AMLO 20 de noviembre de 2006

A partir del fraude y la imposición de un presidente, era necesario desconocer a Felipe Calderón, sus acciones y sus leyes. El 20 de noviembre se instaló un gobierno legítimo derivado de la Convención en sus resoluciones 4 y 5, para impulsar una salida real, de fondo a mediano plazo. Veamos la crónica de ese día:

La tarde del 20 de noviembre, Andrés Manuel López Obrador tomó posesión en el Zócalo capitalino, rodeado de simpatizantes. A pesar del frío, se observaron personas de la tercera edad y jóvenes en la plancha. La prensa se ubicó a los pies del escenario del lado oriente del Zócalo. Los invitados de Andrés Manuel fueron Alejandro Challona, Alejandro Garza, Horacio Duarte, el investigador René Ducker, Martí Bartres, César Buenrostro, Agustín Rodríguez del sindicato de la UNAM, Miguel Cota, Porfirio Muñoz Ledo, Rosario Ibarra de Piedra, Dante Delgado, Cristina Laurel, Bertha Elena Lujano, Gustavo Irruida, Bernardo Bátiz, Claudia Chemón y Agustín Pinchetti.

En la Plaza de la Constitución se acondicionó un templete en el que había sólo espacio para 12 sillas, que

ocuparon los integrantes del gobierno legítimo; había un fondo de color guinda con una gran águila real, la denominada águila juarista²⁵. En el frente del templete se ubicó un atril de madera con el águila real, que pudo tener forma de un balcón de púlpito de una iglesia.

A las 4:55 de la tarde llegó Andrés Manuel vestido con un traje negro y una corbata color negro. Las personas observaban la imagen de López Obrador que se había proyectado en unas pantallas que permitieron ver perfectamente a distancia el movimiento que estaba realizando. Acompañaron a AMLO sus tres hijos, el jefe de gobierno capitalino Alejandro Encinas, además de Marcelo Ebrard.

Posteriormente se leyó el resolutivo, en el que se le reconoce como Presidente legítimo de México; esto por lo que se resolvió en la Convención. Las personas gritaban consignas: “Presidente, presidente”, y después daban paso al estrado a la senadora Rosario Ibarra de Piedra para que le pusiera la banda presidencial que representa (ó) el poder “legítimo” de México. Por ello, AMLO protestó:

Protesto cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente legítimo de México.

Me comprometo a proteger los derechos de los mexicanos, a defender el patrimonio y la soberanía nacional y a procurar la felicidad del pueblo.

Si así no lo hiciera, que la nación me lo demande.

Cabría resaltar un detalle en la toma de protesta. De entrada se le llamó reconocimiento como Presidente legítimo, no nombramiento, ni un paso de poderes. La toma fue realizada con la Constitución General de la República, y definió el cargo como Presidente legítimo.

En su discurso anunció 20 medidas de su gobierno, entre las que destacan: no al muro fronterizo, democratización de los medios de comunicación, apoyar al pueblo de Oaxaca, renovación de la Constitución, la renuncia del gobernador Ulises Ruiz, cancelar las pensiones millonarias de los ex presidentes, precios competitivos con los de EU, y no a la privatización del petróleo —dijo— “la patria no se vende”.

Entonces, después de la toma, ¿Qué se espera de AMLO? Podemos responder: la segunda Convención, o tratar de

²⁵ El águila estaba plasmada en los billetes de \$50. La imagen estilizada del águila se convierte en el ícono distintivo de AMLO. Actualmente, el Banco de México ha distribuido otro billete de \$50 pesos con diferentes características.

recuperar el carisma para nuevamente contender por la candidatura presidencial, ahora en el 2012. Si se sigue con la terquedad de colocarlo como el líder de la izquierda, se continuará nutriendo al caudillismo.

La segunda Convención Nacional Democrática 25 de marzo de 2007

En la segunda Convención Nacional Democrática, Andrés Manuel encabezó la marcha que inició en el Ángel de la Independencia y terminó en el Zócalo capitalino. Lo acompañaron en su recorrido Daniel Cota, Socorro Díaz, Arturo Núñez, Rosario Ibarra, Carlos Navarrete, Javier González Garza, Alejandro Encinas, Marcelo Ebrard, Elena Poniatowska, Alberto Anaya, Dante Delgado, y Pablo Gómez, entre otros.

En el recorrido se escuchaban consignas de aliento a AMLO: “Es un honor estar con López Obrador”, “Presidente, presidente”. En la Alameda Central y en el cruce con el Eje Central se ubicaron centenares de manifestantes esperando al “Presidente legítimo”.

En el paso de Francisco I. Madero observamos vallas metálicas para el paso de Andrés Manuel López Obrador al templete, además de vendedores de tortas, camisetas, fotografías, tepache y monedas.

En la plancha del Zócalo, Rita Guerrero deleitó al interpretar *La Paloma*, el sacerdote y periodista Enrique Meza leyó los trabajos de la CND, y Rafael Hernández presentó los acuerdos de las mesas de debate realizadas. Ese domingo estuvieron los integrantes del Frente Amplio Progresista (FAP), Frente Amplio Autónomo Popular de Chimalhuacán, del Movimiento Nacional Los de Abajo, y organizaciones ciudadanas.

Ante cientos de personas en la plaza, Andrés Manuel dio un balance de las decisiones políticas: 1) La decisión de crear la CND; 2) Impulsar las actividades productivas del campo y la ciudad; 3) Frenar el empobrecimiento; 4) Recorrer 2 mil 445 municipios del país; 5) El presupuesto público; 6) Una ley de precios competitivos y contra los monopolios; 7) La reforma fiscal; 8) Apoyo al pueblo de Oaxaca y a las sobrecargas de Mexicana de Aviación; 9) La violencia no era salida contra el fraude.

Además, denunció la actual política económica y dio cuenta de un grupo transnacional y nacional que se aprovecha de la situación actual del país. Y fundamentó AMLO “que los impuestos sean progresivos, justos y equitativos”.

Asamblea de la Convención Nacional Democrática. Jornada nacional de protesta contra el fraude electoral. 1 de septiembre de 2007

En la Jornada nacional de protesta contra el fraude electoral, alrededor del Ángel se ubicaban mantas que decían: “adquiere el libro escrito por el Lic. Andrés Manuel López Obrador a \$100 pesos cada ejemplar; no de pago, de donativo para la causa”. Pasando las 10:00 de la mañana, a lo largo de Reforma y calles paralelas fueron llegando simpatizantes con banderas de la Convención Nacional, organizaciones como el movimiento de maestros de Puebla, maestros de Cuautla, familiares, amigos y compañeros de escuela, portando pancartas con insultos escritos contra Felipe Calderón y cámaras o celulares que atrapaban la mejor foto.

De una camioneta de sonido se escuchaba la canción *La Paloma*, de Eugenia León, e informaban de la llegada de los hombres y nombres, además del programa “La verdad sea dicha”, que se transmite los martes a la una de la noche por TV Azteca, con sus conductores Roberto Zárate y Blanca Sarse.

En lo referente a los hombres y nombres que llegaron, fueron los siguientes: Arturo Núñez, Manuel Camacho Solís, Porfirio Muñoz Ledo, Nicolás Mollinedo, el periodista Federico Arreola, Gerardo Fernández Morón, Mario Constanzo, Alejandro Encinas, Laura Itzel, Layda Sansores, Ricardo Ruiz (PRD-DF), María Rojo, el senador Graco Ramírez, el diputado Sánchez Camacho, el diputado local Tomás Pliego Calvo, el secretario legítimo Luis Linares Zapata, Javier Delgado Ponce de León, el luchador social Fausto Trejo y los miembros del 68, Martí Bartres Guadarrama, Raquel Sosa, el cineasta Luis Mandoki, y los integrantes del gabinete legítimo. Todos ellos marchaban con Andrés Manuel.

En el monumento a Cuitláhuac observamos la primera concentración de personas con campanas. En la calle de Donato Guerra había personas vistiendo camisetas guindas con una frase en la espalda: “Marcelo 10”. La tercera concentración la ubicamos en la Torre del Caballito. Así, en Juárez, Reforma y la Plaza se escuchaban consignas como “Es un honor estar con Obrador”, “Presidente, presidente”, “Zócalo, Zócalo”; “2 de junio no se olvida”, “La esperanza sigue viva y el fraude no se olvida”. Por otro lado, el Eje Central y Francisco I. Madero fueron cerradas con una valla metálica y un microbús del H. Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad. Por ello los manifestantes, para llegar al Zócalo, caminaban por las laterales de 16 de septiembre y 5 de mayo.

Cuatro obras de revista para el "Teatro de Ahora" (1932)

Alejandro Ortiz Bullé Goyri (coordinador)



SERIE ESTUDIOS
BIBLIOTECA DE
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

La plaza del Zócalo estaba llena de comerciantes ambulantes, entre ellos los que vendían tepache, gorras, tortas, tacos, entre otros artículos. En esa jornada de protesta no hubo muchos camiones que llevaran al Zócalo, como en anteriores movimientos organizados por el ex candidato presidencial del PRD. Sólo unos cuantos de Morelia y Guerrero, organizaciones como la Asamblea de Barrios (AB), el Frente Popular Francisco Villa, y los taxistas irregulares conocidos como Panteras; así como la coordinadora de Organizaciones Ciudadanas, Revolución Blanca, el IPN, Alianza de Tranviarios de México, y Nueva Izquierda Naucalpan. Sobre Izazaga hubo vehículos del Transporte de Pasajeros (RTP) y del Metrobús que esperaban a sus militantes para llevarlos a las delegaciones Miguel Hidalgo, Iztacalco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero.

Después, los líderes del Frente Amplio Progresista (FAP) afirmaban su alianza política: Leonel Cota del PRD, Alberto Anaya del PT, y Dante Delgado de Convergencia. En el discurso, López Obrador subrayó que han afiliado a un millón de personas y en diciembre esperan contar con cinco millones. Aseguró que 530 municipios fueron recorridos y lanzó un llamado al Frente Amplio Progresista, a los diputados y a los senadores para que no aprobaran la reforma fiscal presentada por el presidente Felipe Calderón. Dijo tajantemente "cero negociación".

A modo de conclusión

Hemos planteado cómo se ha dado la movilización política en la ciudad de México en lo referente a la manifestación pública que forma parte del espacio político, y que el espacio político es resultado de la acción política. De ahí que el imaginario, aún cuando sólo actúe como imaginario, se sostenga tan utópicamente como su política.

Y esta ciudad añorada no se mantiene sin su Plaza de la Constitución. Consciente o inconscientemente, los ciudadanos tratarán de no abandonar nunca su imaginario, en donde esta Plaza da lugar a los encuentros y a la unión dentro de la protesta y la sociabilidad. Se ha intentado perfilar algunas características de diversos actores sociales que han participado en dichos encuentros, aún cuando es sumamente difícil calcular las acciones y respuestas de los distintos sectores, grupos y organizaciones.

No olvidemos que una manifestación es observada y vivida de manera específica por cada una de las organizaciones, grupos y asociaciones, y que sus manifestaciones y propuestas no son estáticas, pueden cambiar, y su rumbo es de difícil predicción.

De esta manera, la Convención Nacional Democrática ha sido manejada como un grupo de presión, como lo dice Duverger: "tratan únicamente de tener una influencia sobre los que detentan el poder, de hacer presión sobre ellos. Y además, se distinguen dos categorías: por un lado, organizaciones cuyo fin exclusivo o esencial es el de actuar sobre el poder; por el otro lado, son organizaciones que no actúan sobre el poder mas que de manera secundaria, ocasional, pero cuya actividad esencial, fundamental, no es política"²⁶.

En consecuencia, el espacio se transformó debido al conflicto post-electoral, del debate de los partidos políticos, de la intervención de los medios de comunicación. El espacio público se expresó, además, por la forma en que los ciudadanos participaron, por el modo en que se comportaron colectivamente en los eventos públicos, y se apropiaron políticamente de grupos y clases sociales en disputa.

Para nosotros, estos acontecimientos, eventos y espacios políticos, han permitido destacar relaciones entre la ciudad y las formas de apropiación política (y física) del espacio urbano. El análisis del espacio urbano nos permitió ver a la plaza, ciudad y Convención como escenarios de demandas, y a los ciudadanos como actores de la práctica política.

²⁶ Duverger, Maurice. *Sociología Política*, Barcelona: Ariel, 1988.

¿Privatización o gestión social de los recursos hídricos?

Martín Nájera Rodríguez*

Los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, como la regulación del ciclo hidrológico, de nutrientes y el clima; la generación y protección del suelo; la polinización, entre otros, no han sido adecuadamente valorados, por lo que en este texto nos damos a la tarea de exponer algunas de las diferentes interpretaciones y discusiones alrededor del tema de la gestión del agua, desde las perspectivas de la dominación del capital y de la participación de la sociedad organizada, la cual pretende, entre otras cosas, el pago justo a los habitantes de las regiones proveedoras, lo que permitirá compartir estos recursos y una adecuada calidad de vida para las futuras generaciones.

Los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, como la regulación del ciclo hidrológico, de nutrientes y el clima; la generación y protección del suelo; la polinización, entre otros, no han sido adecuadamente valorados, por lo que en este texto nos damos a la tarea de exponer algunas de las diferentes interpretaciones y discusiones alrededor del tema de la gestión del agua, desde las perspectivas de la dominación del capital y de la participación de la sociedad organizada, la cual pretende, entre otras cosas, el pago justo a los

habitantes de las regiones proveedoras, lo que permitirá compartir estos recursos y una adecuada calidad de vida para las futuras generaciones.

La problemática del suministro y gestión del agua para uso urbano en nuestro país, diferenciada claramente entre las regiones del norte y el sur en lo relativo a la captación, conservación y aprovechamiento de recursos hídricos, plantea la necesidad de adoptar instrumentos que garanticen su efectiva distribución y conservación. En la búsqueda de formas de manejo sustentable, se propone el desarrollo de mercados para productos forestales no maderables, pagos por servicios ambientales, ecoturismo, etc., como instrumentos esenciales para conso-

lidar los procesos de manejo responsable y conservación, con beneficios económicos para los “dueños de los recursos”.

Con este ensayo se intenta exponer qué son los servicios ambientales hidrológicos, así como señalar algunos elementos sobre la discusión en torno a la pertinencia de la adopción del Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (que tiene por objetivo estimular al propietario individual o colectivo de los bosques, para que evite el cambio de uso del suelo e invierta en su protección), como instrumento de gestión del agua y protección ambiental, además de las condiciones que estos esquemas requieren para su adecuado diseño y operación exitosa,

* Alumno de Posgrado de la UAM-Azcapotzalco.

lo que de alguna manera significa la privatización de los recursos naturales de uso común.

El Pago por Servicios Ambientales (PSA), como proyecto de desarrollo sustentable, encuentra su sentido en la valoración económica de los recursos naturales y la biodiversidad; representa una transición paradigmática hacia la incorporación del capital natural en la teoría económica¹. Pero, ¿esto significa la sujeción de los servicios ambientales a las leyes del mercado (oferta y demanda)?, es decir, convertir lo que hasta ahora era un gasto no remunerado en un valor agregado en el mercado y, ¿qué tan grande puede ser este nicho de mercado? Plantear estas interrogantes, sin duda, es un requerimiento básico para poder reflexionar sobre los riesgos y los retos que enfrenta la aplicación del Pago por Servicios Ambientales como un instrumento que garantice la sustentabilidad de los recursos hídricos.

Los servicios ambientales hidrológicos en México

Algunos de los retos ambientales más importantes en este nuevo siglo son el manejo de los recursos hídricos, el mal uso del agua y las altas tasas de deforestación en México, que han generado una crisis de los servicios hidrológicos proporcionados por los bosques y las selvas del país.

Los servicios ambientales son el conjunto de condiciones y procesos naturales que ofrecen las áreas naturales por su simple existencia, y que la sociedad utiliza. La producción de tales servicios está determinada por las características de las áreas naturales y de su entorno socioeconómico.

Los servicios ambientales hídricos son los que brindan los suelos, las zonas de recarga de acuíferos, los ríos, lagos, lagunas, esteros, embalses que, de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales e hidráulicos, inciden directamente en el mejoramiento y mantenimiento de la disponibilidad en cantidad y calidad de agua subterránea y superficial, en cuencas hidrográficas, la cual representa la principal oferta hídrica para los usos consuntivos y no consuntivos de la sociedad.

Algunos de los servicios hidrológicos (desempeño hídrico) más importantes proporcionados por los bosques y selvas son los siguientes:

- la regulación de la calidad y cantidad de agua

¹ Por lo que la participación de los ejidatarios y comuneros mexicanos en la implementación de este instrumento, como poseedores de áreas estratégicas para el PSA, es justa y necesaria.

- la minimización de ciclos de inundación y sequía
- la generación, protección y mantenimiento de los suelos y sus nutrientes
- la regulación del clima a escalas locales y regionales
- la estabilización del paisaje, con el fin de evitar deslaves y el azolve de los ríos.

Las áreas arboladas permiten la captura de agua (desempeño hidráulico) como un servicio ambiental; la compleja estructura de los múltiples estratos de vegetación de los bosques y selvas tropicales intercepta el agua de lluvia de manera muy eficiente, canalizándola lentamente por sus hojas, ramas y troncos hacia el suelo, y deteniendo el escurrimiento pluvial para evitar su saturación. Esta agua de lluvia, una vez que ha llegado al suelo, es absorbida por la densa hojarasca y por él mismo, permitiendo su lenta filtración hacia el subsuelo y la recarga de los mantos acuíferos².

La estimación de captura de agua se debe realizar para áreas específicas, considerando de manera muy precisa algunas variables como la cantidad y distribución de la precipitación, el tipo de suelo, las características del mantillo, el tipo de vegetación y la geomorfología del área, entre otras. La captura de agua de áreas arboladas en México se estima en 48,028.840 millones de metros cúbicos al año; casi las tres cuartas partes de este volumen se capturan en áreas tropicales y sólo la cuarta parte en áreas templadas.

En la búsqueda de un manejo sustentable de los recursos naturales en el país, se ha propuesto el establecimiento de esquemas de Pago por estos Servicios Ambientales (PSA), como un mecanismo prometedor para aumentar la cobertura boscosa.

Amenaza ecológica: Deforestación del suelo mexicano

Aunque el 70% de la superficie de la tierra está cubierta con agua, menos del 0.01% es aprovechable para el consumo humano. La creciente competencia entre usuarios, regiones y países por el uso del agua, multiplicó seis veces su demanda mundial el siglo pasado. El deficiente acceso al recurso en algunas regiones debido a la falta de infraestructura y normas de calidad ambiental, ha conllevado a una producción de mala calidad, generando graves problemas de salud, así como daños irreversibles a los ecosistemas.

² Manson, Robert H., *Los servicios hidrológicos y la conservación de los bosques de México*, 2004, en <<http://www.ecologia.edu.mx/publicaciones/resumeness/10.1/Manson%202004.PDF>>, (visitada el 20 de marzo de 2007).

Nuestro país es distinguido en el mundo por su amplia riqueza de climas, vegetación y paisajes, y por contar con importantes selvas tropicales y subtropicales, así como con valiosos bosques templados de coníferas y ecosistemas de zonas desérticas, siendo uno de los primeros lugares mundialmente en variedad de especies de reptiles y anfibios.

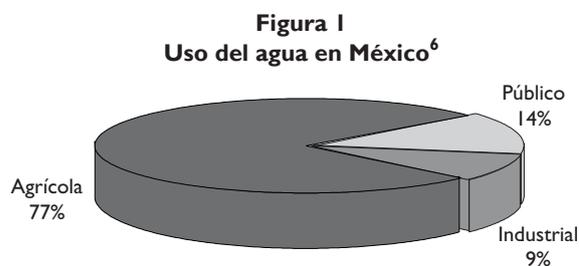
Lamentablemente las constantes prácticas de sobre-explotación de los recursos naturales, más allá de su capacidad de carga, han deteriorado los ecosistemas provocando la desaparición de importantes especies de animales y plantas. Diversos factores en el uso de prácticas no sustentables de manejo de recursos forestales, amenazan la producción de servicios ambientales: los problemas de deforestación afectan la capacidad de retención del suelo, ocasionando erosión hídrica, disminuyendo la captura de agua, y provocando la sedimentación de ríos, lagos, presas y lagunas, así como el riesgo de inundaciones³. A esto se agrega la falta de tratamiento de aguas residuales que afectan al final de cada cuenca, en las vertientes tanto del Golfo como del Pacífico, dañando la biodiversidad acuática y la productividad pesquera.

El desconocimiento de la cantidad de servicios que una área natural produce de acuerdo con sus características, provoca que haya una sobreutilización de éstos. El que los servicios ambientales no tengan un mercado definido y no se conozca cuánto cuesta producirlos, ha llevado a la sociedad a actuar como si existieran en cantidades ilimitadas.

Constitucionalmente, en el país, los recursos naturales son propiedad de la nación. El agua, como parte de éstos, es considerada un recurso estratégico y su degradación un asunto de seguridad nacional⁴, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de preservarla, garantizando el beneficio común al otorgar a los particulares su usufructo, con la finalidad de conservarla, cada vez más escasa y demandada, lo cual exige nuevos arreglos institucionales donde los usuarios tengan una mayor participación en su gestión (control, distribución, monitoreo, pago y cuidado).

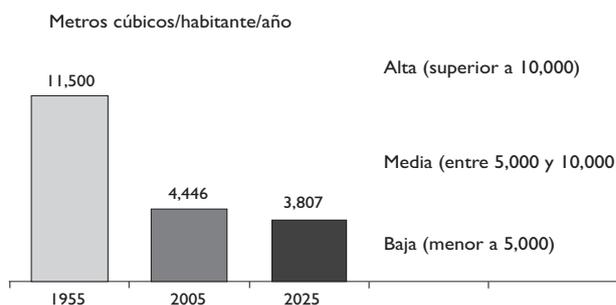
El volumen concesionado para los diferentes usos consuntivos del agua en nuestro país (excluyendo el uso para la generación de energía hidroeléctrica), en el año 2005, fue de 76 mil millones de metros cúbicos, en los que el 77% fue para uso agrícola (58,721 Mm³), el 14% para uso

público (10,703 Mm³) y el 9% para uso industrial (7,083 Mm³)⁵ (Figura 1).



Los problemas relacionados con el agua en México se pueden dividir en cuatro grandes rubros: problemas de cantidad, calidad, distribución y uso. El crecimiento poblacional ha modificado su disponibilidad promedio por habitante, que en 1955 era de 11,500 metros cúbicos al año y que actualmente es de 4,446 metros cúbicos por habitante, lo cual se considera como un valor bajo⁷ (Figura 2).

Figura 2
Disponibilidad del agua por habitante⁸



Además, de los 450 acuíferos⁹ que se consideran como regionales por su extensión, capacidad e importancia relativa, 104 de ellos están sometidos a sobre-explotación

⁵ Comisión Nacional de agua (CNA), "Aqua. Los temas sustantivos relacionados con el manejo y preservación del agua en México". 2007, en <http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&file_name=11703628271Aqua_introduci%F3n.pdf>, (visitada el 26 de marzo de 2007).

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

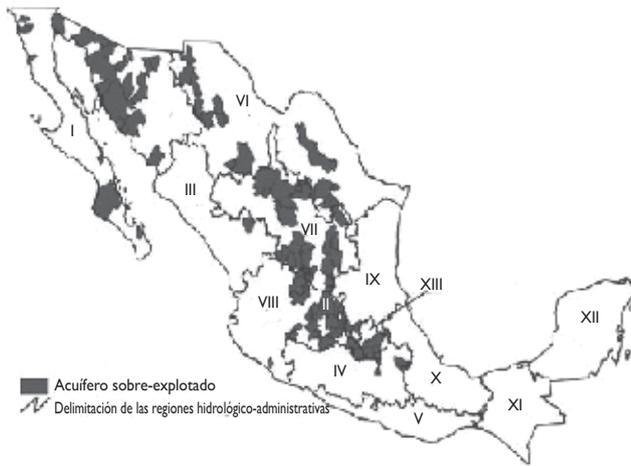
⁹ Un acuífero es una formación geológica subterránea que se ha formado a lo largo de varios años como resultado de la infiltración del agua de lluvia, de ríos, lagos o deshielos. A la infiltración que ocurre en los acuíferos se le conoce como recarga.

³ El flujo anual del agua en los ríos y arroyos adyacentes a un área deforestada (agua que se escapa de la cuenca en lugar de recargar a los mantos acuíferos) puede aumentar hasta un 220%.

⁴ Comisión Nacional del Agua (CNA), "Programa Nacional Hidráulico: 2001-2006. Resumen Ejecutivo". México, D.F. Comisión Nacional del Agua. Segunda Edición, 2001.

con un ritmo de extracción de cerca de 8 km³ por año¹⁰. Los acuíferos sobre-explotados suministran un 60% del agua subterránea usada a nivel nacional y tendrán que ser reemplazados por otras fuentes en el futuro cercano¹¹. Sin embargo, la mayoría de éstos se encuentra en el norte y el oeste del país, una región dominada por desiertos donde hay pocas fuentes adicionales de este líquido vital (Figura 3).

Figura 3
Acuíferos sobre-explotados¹²
(situación a 2005)



Los problemas de disponibilidad del agua en nuestro país se acentúan por un fuerte sesgo en su distribución. El sureste de México cuenta con el 68% del total nacional de agua, pero concentra sólo el 23% de la población y el 15% del PIB, mientras que la región norte y el centro de México

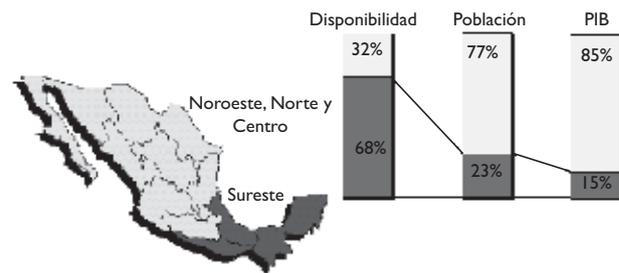
¹⁰ Este fenómeno origina que el agua del subsuelo se encuentre a profundidades cada vez mayores, lo que incrementa sus costos de extracción e incluso la vuelve incosteable para ciertos usos, impactando al desarrollo y a la economía de la región. También puede traer como consecuencia el movimiento de agua con calidad desfavorable hacia el acuífero, imposibilitando su uso.

¹¹ CNA, 2001 y 2007, *op. cit.*

¹² Comisión Nacional de agua. Estadísticas del agua en México. 2006, en <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Organismos/Central/Estadisticas/EstadisticasAgua_CNA.htm>, visitada el 26 de marzo de 2007.

cuentan con el 32% del escurrimiento natural, y el 77% y 85% de la población y el PIB del país, respectivamente¹³ (Figura 4).

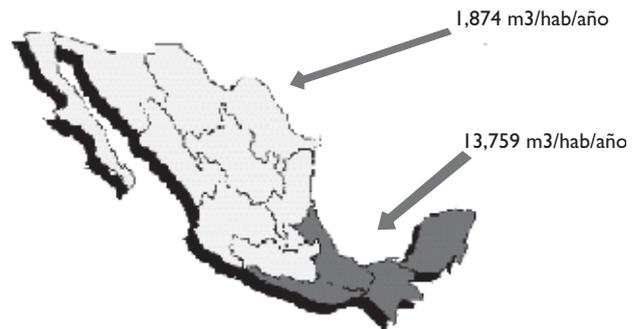
Figura 4
Disponibilidad de agua por región¹⁴



Como se observa en los datos anteriores, la mayor parte de la población y las actividades de riego agrícolas e industriales tienen la menor captación de agua, lo que dificulta enormemente y pone en riesgo la capacidad económica regional, haciéndola vulnerable a la dinámica hídrica nacional.

Debido a la diferencia tanto en el régimen pluvial como en la concentración poblacional, la disponibilidad es notablemente contrastante a lo largo del país. En el sureste es 7.3 veces mayor a la de la zona centro, norte y noroeste (Figura 5).

Figura 5
Precipitación pluvial anual¹⁵



¹³ CNA, 2007, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

México está dividido en 37 regiones hidrológicas y en 13 regiones administrativas, de las cuales un tercio tiene un escurrimiento por debajo de los 3 km³, otro tercio en rangos de 6.7, para el Río Bravo, y hasta 24.9 para la cuenca del Río Balsas. Solamente cuatro cuencas representan más del 85% de los escurrimientos naturales, éstas son el Lerma Santiago, con 28.2; el Pacífico Sur, con 36.8; el Golfo Centro, con 98; y toda la frontera sur con 156 km³ (Figura 6).

Las precipitación anual promedio en nuestro país es de 804.8Mm por año; el sureste recibe importantes cantidades de lluvia (la lluvia media anual en la región Frontera Sur es de 2,265 milímetros), mientras que en el norte las precipitaciones son escasas (202 milímetros en la región Península de Baja California) (Figura 7).

Figura 6
Regiones administrativas¹⁶



¹⁶ Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C., *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber*. México: Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C., 2006.

Figura 7
Distribución de la precipitación media mensual histórica en México¹⁷



Gran cantidad del agua que México obtiene por la precipitación tiene diferentes grados de contaminación; las mismas cuencas del sureste en los estados de Tabasco, Veracruz, Campeche y Chiapas se encuentran seriamente contaminadas, y el Río Lerma Santiago es la cuenca más sucia de México, lo cual dificulta enormemente un buen aprovechamiento del mismo.

Como se pudo observar, el problema de distribución de agua en el país es claro al observar que el 77% del líquido se destina al uso agrícola, principalmente en el norte, donde se acentúa su escasez. Por otro lado, mientras que la disponibilidad de agua se concentra en el sur, aquella que se ocupa para uso urbano es escasa en la mayor parte de las grandes ciudades, en las que la mayoría la recibe por tandeos.

El agua infiltrada o percolada corresponde al volumen que en realidad está capturando el bosque, misma que representa la oferta de agua producida por éste. La cosecha de agua de mantos acuíferos es muy intensa en algunas regiones, sobre todo en aquellas localizadas en áreas áridas o semiáridas con distritos de riego. La mayor parte de los estados ubicados a lo largo de las llanuras costeras no tienen problemas de desbalances entre su extracción y recarga

de acuíferos. Esto implica que en estas regiones el costo de oportunidad del bosque como captador de agua sea muy bajo. Por el contrario, en regiones donde sea evidente el déficit entre la extracción y la recarga de los acuíferos, el costo de oportunidad es más alto y es en donde existe la posibilidad de generar una estrategia de conservación ligada a un pago por producción de agua.

La deforestación en México entre 1976 y 2000 alcanzó una de las tasas más altas en América Latina, con un promedio de 545,000 ha/año; en los últimos 50 años ha habido una disminución en la cobertura boscosa de 29%. La deforestación ha traído una reducción de los servicios hidrológicos proporcionados por los bosques y las selvas, agravando el problema de la regulación de los patrones hídricos en el país. El área afectada por la erosión de suelos alcanza el 76% del territorio nacional, lo que representa una pérdida anual de entre 150,000 y 200,000 ha de tierra arable. Debido a estos desastres hidrometeorológicos en México en los últimos 20 años, las inundaciones, sequías, deslaves y tormentas han aumentado. Por ello es evidente la necesidad de tomar medidas para fortalecer la relación entre los bosques y la regulación de los patrones hídricos¹⁸.

¹⁷ CNA, 2006, *op. cit.*

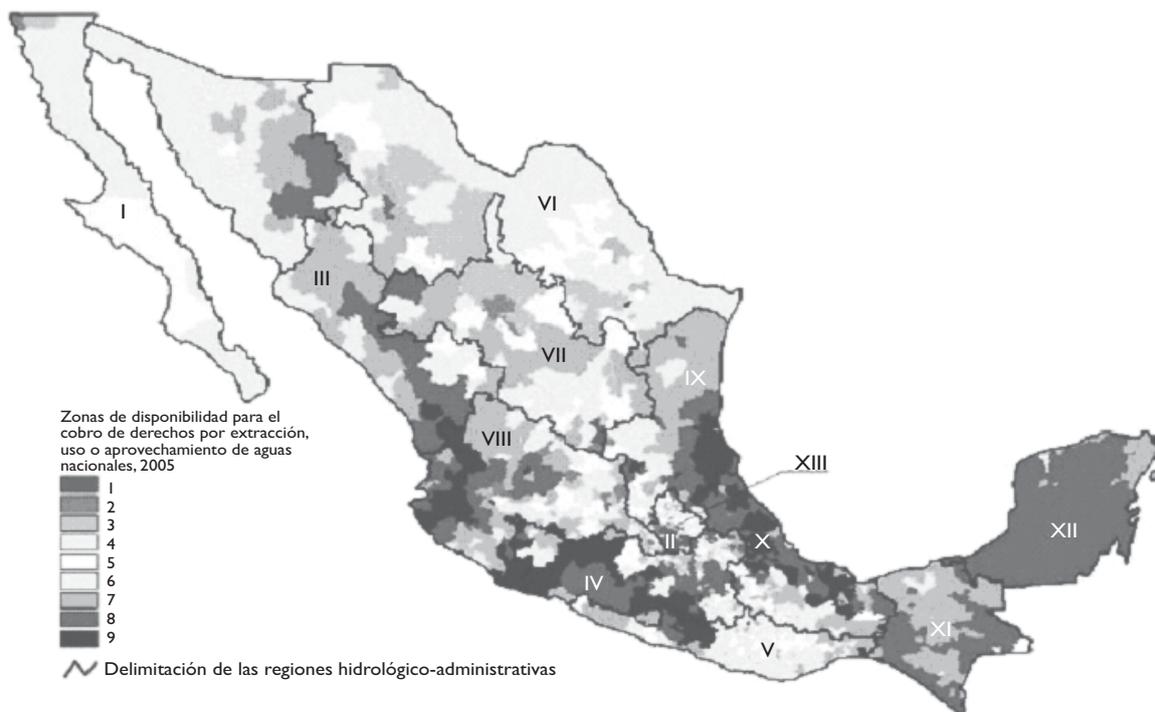
¹⁸ SEMARNAP, "Inventario Nacional de Suelos", Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, DF, 2002.

Pago por servicios ambientales hidrológicos

El precio del agua está definido por el gobierno en función del valor agregado que se le pueda dar, así como por su disponibi-

lidad. Para ello el país se ha dividido en zonas de disponibilidad y para cada una de ellas existe un precio por metro cúbico. La lista de municipios que pertenecen a cada zona de disponibilidad se encuentra en el Artículo 231 de la Ley Federal de Derechos 2005 (LFD) (Figura 8 y Cuadro I).

Figura 8
Zonas de disponibilidad para el cobro de derechos 2005¹⁹



Cuadro I
Cuotas por aprovechamiento de aguas nacionales, 2005²⁰

Zona	Pesos/m ³
1	14.66
2	11.73
3	9.77
4	8.06
5	6.35
6	5.74
7	4.32
8	1.53
9	1.15

¹⁹ CNA, 2006, *op. cit.*

²⁰ *Ibidem.*

Los mecanismos de transferencia entre los usuarios del agua y los productores necesitan de un sistema de información sobre la forma en que se realizan las inversiones garantizando el abasto del recurso. A pesar de que las regiones rurales consumen mayor cantidad del producto, sus disponibilidades de pago son inferiores a las de las áreas urbanas.

Diferentes instituciones internacionales como el Banco Mundial y la FAO, han promovido en la última década la aplicación de instrumentos económicos para la valorización del agua en diferentes cuencas de América Latina. El argumento con el que se propone la aplicación del Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos es revertir el continuo proceso de degradación y deterioro ambiental de bosques y suelos, y el aumento indiscriminado en la cantidad de uso de los recursos hídricos en zonas urbanas y sectores de desarrollo, a través del pago a los proveedores en las zonas altas de las cuencas, que permita frenar el paulatino empobrecimiento de sus comunidades y crear programas de educación, desarrollo rural y conservación ambiental²¹.

El Pago por Servicios Ambientales ha sido promovido en México por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y financiado por el Banco Mundial, operando de manera que, a comunidades rurales en zonas ecológicamente en riesgo, se les ofrece un contrato con el gobierno o con una entidad privada, con el cual se les paga por proteger sus bosques, biodiversidad y recursos hídricos. Sin embargo, la confusión de los criterios que la CONAFOR utiliza para definir la asignación de los pocos recursos, deja fuera a varias comunidades, y la falta de seguimiento, en algunas ocasiones, convierte a los PSA en programas de subsidios que “pagan a los propietarios por no tocar los bosques”, obstruyendo las labores de manejo silvícola de la cobertura forestal.

El nuevo debate en torno al paradigma de la conservación

El reconocimiento de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas de muchos recursos de uso común: agua, suelo, aire, recursos maderables y no maderables, biodiversidad, ha creado un nuevo debate sobre el paradigma de la

conservación, al plantear la pregunta de quién debe pagar los servicios ambientales, en donde se debe considerar el papel de las comunidades rurales en el manejo y conservación de los recursos naturales de los lugares que habitan²²; y poner en el centro del debate ecológico la interrogante sobre si los recursos apropiados colectivamente están condenados a la sobre-explotación que, en tanto bienes comunes (de todos y de nadie), serán inevitablemente agotados o deteriorados; o si, por el contrario, existen condiciones que demuestren que la intervención estatal como agente externo e implantador de reglas de uso y políticas ajenas a los contextos particulares, es el principal detonador de procesos de sobre-explotación o uso irracional de los elementos naturales.

La propuesta sobre el Pago por Servicios Ambientales se basa en la economía ecológica que señala los desequilibrios generados por la sociedad capitalista al destruir el ambiente y abusar de los recursos naturales. Lo anterior es reconocido así por muchas organizaciones y comunidades, mientras que otros lo han visto como fuente de recursos, asociándose con las transnacionales que ven la oportunidad de justificar la contaminación, haciendo al mismo tiempo un jugoso negocio al ofrecer a los contaminadores la opción de pagar para seguir contaminando. Por lo que se puede llegar a argumentar que la “venta de servicios ambientales” permite justificar la mercantilización y privatización de servicios y recursos básicos, transgrediendo los valores culturales y éticos entre las comunidades indígenas y campesinas, pues en lugar de reconocer sus derechos culturales, económicos, sociales y políticos como actores de la biodiversidad al haberla conservado, los transforman en mercaderes de los recursos y conocimientos, en un mercado competitivo en el que no todos podrán participar.

Se sobrepone el interés monetario sobre el ambiente al considerar que la privatización de bienes de uso común sólo será perdurable en la medida en que el particular vea en ésta un beneficio comercial de su usufructo, incluso a costa del agotamiento del propio recurso natural, sin pagar los costos de su recuperación. Lo que reforzará la desigualdad económica existente al generar un encarecimiento del agua y, por ende, la desigualdad aún mayor de acceso a ella.

²¹ Gentes, Ingo, “La valorización de los recursos hídricos en las cuencas andinas. Una aproximación sistémica a las dimensiones ambientales, económicas, político-sociales y culturales del derecho al agua”, en <<http://www.iproga.org.pe/boletin/bol%2007-2005/Valorizacion%20INGO%20GENTES.pdf>>, (visitada el 20 de marzo de 2007).

²² En México, el 80% de los propietarios de la superficie forestal son ejidatarios y comuneros (dueños de una importante riqueza forestal); la mayoría vive en condiciones de pobreza debido a que históricamente la explotación maderera fue concesionada a empresas privadas y paraestatales.

Es de reconocer que las luchas contra la privatización del agua contemplan los posibles caminos hacia la consolidación de la defensa del líquido como un derecho humano para todos, manejado de manera sustentable, democrática y responsable.

Los argumentos en pro de la privatización se fundamentan en tres premisas:

- Crecimiento poblacional. "Cada vez hay más y más gente que debe tener acceso a recursos de agua cada vez más escasos y sobreexplotados, lo cual provoca tensiones y conflictos sociales."
- Justo valor económico. "Se despilfarra el agua porque la gente la obtiene gratuitamente o a precios artificialmente bajos. Por lo tanto, si su precio reflejara su verdadero costo ecológico y económico, la gente evitaría su abuso y uso excesivo."

servicio de captura de agua tiene un potencial de demanda enorme, sobre todo en el norte del país.

Consejos de Cuenca

Con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales, las cuencas hidrográficas (macro y microcuencas) han sido establecidas en México a partir de 1992, como la unidad territorial para la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, con lo que se busca fomentar la conciliación de intereses entre personas y el entorno, ante la percepción general del fracasado enfoque parcial en la gestión del agua. Sobre el tema existen ejemplos en América Latina, con diversos y discutidos grados de éxito, como los Organismos de Cuenca implementados en Brasil, en 1997, y en el nivel transfronterizo los ejemplos del Manejo Integrado de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río

Bajo estas premisas podemos identificar diversas modalidades de la privatización del agua²³

- Privatización de los servicios municipales de agua en zonas urbanas. Las corporaciones transnacionales se apropian de las redes de distribución y plantas purificadoras con el aval de nuevas legislaciones en torno al agua.
- Privatización de los territorios y biorregiones. "Las empresas que comercian y/o necesitan masas de agua para sus actividades, van por la privatización de territorios y biorregiones enteras para garantizarse el uso monopólico del recurso, protegidas por cambios en las legislaciones."
- Privatización por desviación de aguas. Mediante canales que desvían ríos enteros fuera de su cauce natural y la construcción de megaproyectos de infraestructura como hidrovías y represas, se provee agua abundante para usuarios industriales y agronegocios.
- Privatización por contaminación. Cuando los grandes usuarios corporativos contaminan el recurso mediante su uso y abuso (por ejemplo industrias mineras, petroleras, papeleras, eléctricas y monocultivos agroindustriales intensivos en el uso de agrotóxicos), imposibilitan el que sectores menos pudientes puedan usarlo.
- Privatización por el embotellamiento de agua. Cuatro transnacionales controlan gran parte de este próspero negocio (Coca-Cola, Pepsico, Nestlé y Danone).
- Monopolio de las tecnologías. Las grandes industrias controlan las tecnologías para su extracción y purificación del agua.

- El fracaso del Estado. "Como administrador del recurso, el Estado ha fracasado no sólo a causa de su corrupción, incapacidad y falta de inversión en la infraestructura, sino también mediante su promoción de una cultura paternalista de 'agua para todos a como dé lugar', que ha resultado en despilfarro y sobre-explotación."

En México, el número de estudios para cuantificar los servicios ambientales proporcionados por los bosques es todavía muy bajo, lo cual dificulta la creación de mercados de PSA; sin embargo, hay un número creciente de ejemplos de la creación de mercados para los servicios hidrológicos. Éstos se pueden dividir en tres grupos de acuerdo con el servicio que proporcionan los bosques: agua potable, energía eléctrica y disminución de desastres naturales. El

San Juan y su Zona Costera entre Nicaragua y Costa Rica, iniciado en 1995²⁴.

Los Consejos de Cuenca son instancias multi-sectoriales con injerencia local, mismos que están comisionados al cuidado de las cuencas y los sistemas hidráulicos. El papel de estos consejos en el desarrollo de mercados de agua

²³ Ruiz Marrero, Carmelo, "LATINOAMÉRICA: de la privatización del agua al mercado de los 'servicios ambientales' ", REDH - Red Solidaria por los Derechos Humanos, 2005, en <http://www.redh.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=23>, (visitada el 20 de marzo de 2007).

²⁴ Cazorla-Clariso, Xavier, "Conflictos en el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos: la Crisis de la Gobernabilidad y los Usuarios del Agua", 2002, en <http://www.redmeso.net/observatorio/cen_documento/Articulos/ManejoIntegradoRRHH_XCazorla.PDF>, (visitada el 20 de marzo de 2007).

es primordial, dado que dentro de la unidad física de producción de agua (cuenca) se identifica a los productores, compradores y las características del producto²⁵. El precio del producto se puede definir por las disponibilidades de pago o siguiendo la metodología tradicional de la Comisión Nacional del Agua.

El Programa Nacional Hidráulico de 2001- 2006 identifica el manejo y la preservación del agua como temas de seguridad nacional; la Comisión Nacional del Agua (CNA) ha adoptado una visión integral de cuencas que ha sido incorporada por la SEMARNAT en la Cruzada por los Bosques y el Agua. Cambios importantes en las leyes permitieron que una parte de los recursos de la CNA haya sido transferida a la Comisión Nacional Forestal para la creación del Fondo Forestal Mexicano.

Los productores de los servicios hidrológicos en una cuenca son los dueños de predios cuya cobertura boscosa ayuda a regular la cantidad y la calidad del agua; éstos están ubicados normalmente en las partes altas de la cuenca. Los usuarios son los residentes, productores y empresas del sector público y privado que utilizan el agua proveniente de estos predios para sus propios fines. Los gestores del pago por servicios ambientales son diversos. Es evidente que la disposición del pago por mantener las cuencas dependerá de que éste se refleje en mayores niveles de captura de agua que puedan ser cosechados y distribuidos a los usuarios.

Para facilitar su trabajo, los Consejos de Cuenca cuentan con organizaciones auxiliares que comprenden una extensión territorial menor. Estas organizaciones son las Comisiones de Cuenca y los Comités de Cuenca. Los Consejos cuentan también con una figura muy importante: los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), cuyo objetivo esencial es preservar los acuíferos del país. Cada COTAS puede cubrir uno o varios acuíferos; se forman por representantes de los usuarios de los diversos usos del agua libremente elegidos.

Los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas buscan responsabilizar a los usuarios de agua subterránea de su buen uso. Se pretende buscar mecanismos incluyentes de reflexión sobre los aprovechamientos del agua como bien común, que permitan, con criterios sólidos, establecer líneas para la instrumentación de políticas públicas

²⁵ La integración de los consejos usualmente sólo considera a los usuarios del agua y no a otros agentes presentes en las cuencas, como a los agricultores, ganaderos y forestales de las partes altas, o a los pescadores ribereños que sufren los efectos de los agentes contaminantes.

preservadoras de los recursos naturales colectivos y que, a su vez, logren el desarrollo y la cooperación de unos y otros.

Del año 2000 al 2006, de los 25 Consejos de Cuenca existentes, 23 han alcanzado su autonomía técnica; en forma similar, de los 72 Comités Técnicos de Aguas Subterráneas del país, 49 cuentan con autonomía de gestión.

Manejo responsable de los recursos hídricos en el municipio de Coatepec, Veracruz²⁶

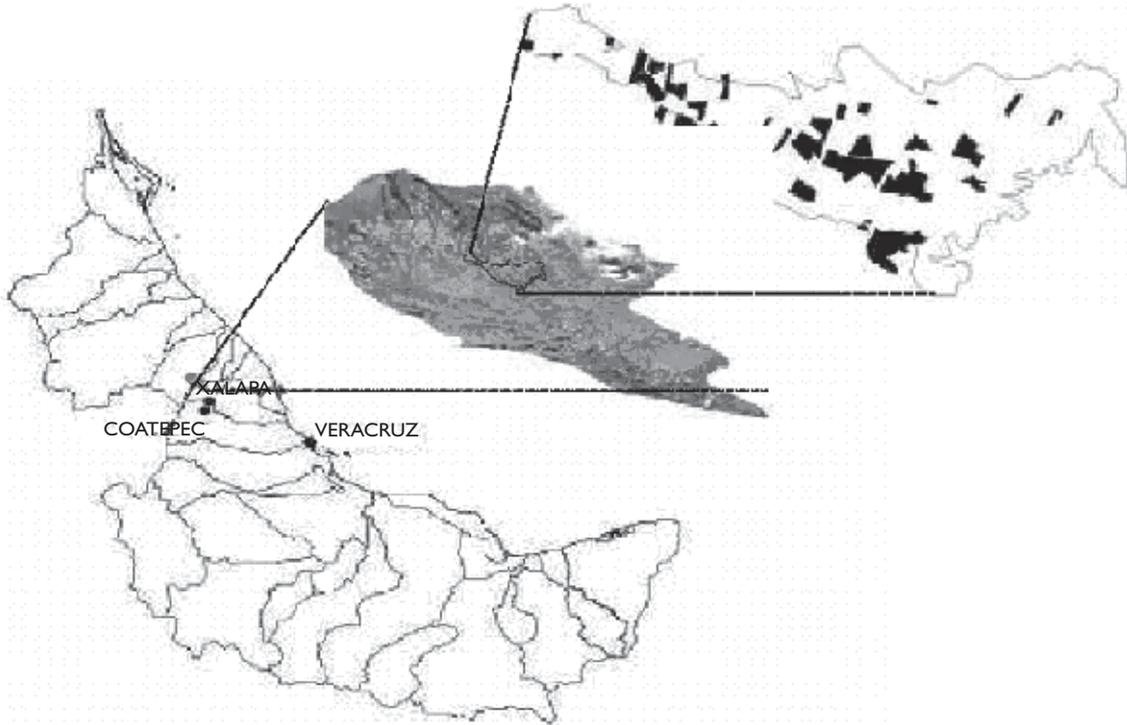
Después de un periodo de sequía severa en 1999, el municipio Coatepec sufrió de escasez de agua por casi dos semanas. El ayuntamiento de este lugar, junto con la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (CMAS) de Coatepec, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Consejo Estatal de Protección al Ambiente del gobierno del estado (COEPA) y otros donantes menores, crearon un fideicomiso público de administración para-municipal titulado FIDECOAGUA. Aportaciones de los fideicomitentes, así como aportaciones voluntarias de \$1/m³ de parte de los ciudadanos de esta localidad, permitieron el establecimiento de un fondo de un millón de pesos. A través de una primera convocatoria en 2002, el fideicomiso se comprometió a pagar \$1,000/ ha/año, en las 500 hectáreas más arboladas del polígono de la zona montañosa del municipio.

Además de poder recibir pagos anuales de FIDECOAGUA por los servicios hidrológicos de sus bosques, algunos de los propietarios de predios en esta zona recibieron \$400.00 por hectárea arbolada en la convocatoria del Fondo Forestal Mexicano. Con el fin de obtener este apoyo, cada uno de los beneficiarios potenciales tuvo que mostrar ser el poseedor de la tierra y no haber tenido infracciones ambientales. Asimismo, cada dueño firmó una carta en la cual se compromete a no cortar árboles y autoriza la georreferenciación de sus predios para permitir el monitoreo en el futuro utilizando imágenes de satélite.

En un inicio fueron necesarios los pagos voluntarios junto con una campaña de educación ambiental, para crear este fideicomiso. Sin embargo, estos pagos ya son obligatorios y se están buscando aportaciones de empresas privadas en la zona, cuyo bienestar económico depende del agua de

²⁶ Tomado de Manson, 2004, *op. cit.*

Figura 9
La micro-cuenca de la ciudad de Coatepec ubicada en la cuenca del río
La Antigua del estado de Veracruz²⁷



la cuenca de este municipio. FIDECOAGUA contempla ampliar los PSA a predios ubicados en otras partes de la micro-cuenca, que tiene una extensión de 6,000 ha en este municipio. El número de programas similares en otros municipios de México está creciendo, habiendo ya en los estados de Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Chiapas.

La revisión del caso de Coatepec y otros programas similares indica lo siguiente:

- Este tipo de PSA es quizá el más fácil de repetirse en México debido a: 1) la preocupación nacional por el recurso, 2) la facilidad para identificar a los productores y usuarios de estos servicios hidrológicos, 3) los diversos recursos financieros disponibles para la creación de estos esquemas de pago, incluyendo el Fondo Forestal Mexicano (más de 400 millones de pesos (mdp) en 2004), 4) la conversión de deudas de los estados y municipios con la CNA (por concepto de uso y descarga de agua potable) a esquemas de PSA.

²⁷ *Ibidem.*

- La transparencia en el manejo de los fondos de este tipo de PSA, así como el establecimiento de programas de monitoreo del impacto de dichos pagos sobre la cantidad y calidad de agua, son sumamente importantes en el mantenimiento de la voluntad social y política necesaria para el funcionamiento de estos programas.

Las aportaciones deben surgir de todos los sectores de la sociedad que aprovechen el agua de una cuenca. Dicha diversidad de contribuyentes ayudará a crear una ética ambiental que promueva valores y actitudes necesarios para conformar una nueva relación sociedad-naturaleza. Además, asegurará que estos fondos sean estables y menos expuestos a posibles cambios políticos en el futuro.

Conclusiones

La gestión del agua en México pretende pasar de un sistema de gobierno centralista, formado por instituciones débiles y con poca autonomía, a un enfoque multisectorial, integral, participativo, democrático y descentralizado, y

con sistemas institucionales capaces de gobernar sobre espacios delimitados por razones naturales, como son las cuenca hidrográficas.

El reconocimiento del agua por parte del Estado como un recurso estratégico, obliga a que en todo proyecto tenga asignado un rubro para asegurar a la población su abastecimiento en cantidad y calidad, y garantizar las condiciones que favorezcan su conservación, obteniendo con ello la sustentabilidad de los bienes y servicios ambientales que ofrece.

Algunos efectos derivados de la globalización en torno a la gestión del agua son la gran cantidad de servicios y derechos de la región, detentados por empresas extranjeras. Aquí las resoluciones legales internacionales de comercio en las que los acuerdos nacionales priman sobre los poderes locales, pueden incidir de forma negativa sobre la capacidad nacional del manejo de recursos y regulación de servicios, perjudicando la sustentabilidad ambiental al desatar una gestión dominada por los actores poderosos con base en sus intereses particulares.

La gestión del agua, a través del pago de la protección de las cuencas hidrográficas por parte de los usuarios, es cada vez más común; sin embargo, existen muchas incertidumbres acerca de la efectividad y equidad de su implementación. Las comunidades indígenas rurales en este marco de crisis por el recurso, adquieren una nueva importancia, pues al ubicarse geográficamente en las áreas de captación (áreas forestales y cabeceras de los cursos fluviales), su participación es estratégica en la mejora de la gestión del agua²⁸, por lo que es necesaria la implementación de incentivos y mecanismos eficientes que permitan la conservación de las fuentes generadoras del líquido y los servicios que este bien público provee, y que ofrezcan nuevas alternativas de subsistencia e ingreso para apoyar a estas comunidades rurales.

Es necesario comprobar si el mercado del agua puede mejorar la disponibilidad de este recurso, así como promover la eficiencia de su uso. Por lo que se requiere de la aplicación de medidas regulatorias basadas en normas y planes nacionales de manejo hídrico, que permitan controlar su impacto sobre grupos vulnera-

bles²⁹, y la protección del medio; ya que, de no contar con ellas, la comercialización de este bien público puede promover la exclusión social y una crisis ambiental, afectando directamente los servicios ambientales que estos usuarios ofrecen.

El Pago por Servicios Ambientales puede significar una oportunidad de innovación en la gestión de los recursos hídricos que incluya principios de la economía ecológica, como son el acceso y el uso equitativo y socialmente justo, los principios eco-sistémicos de resguardo ecológico (por ejemplo, caudales ecológicos) y una sistematización de los derechos locales (al agua, por ejemplo), como un parámetro de definir derechos de usos y accesos equitativos y especiales a un ambiente y territorio sano y asequible. El agua debe ser considerada un vehículo de riqueza por excelencia y no un servicio que emplee un alto porcentaje del gasto público, así que se debe establecer un sistema de su manejo que procure la eficiencia en la administración de sus servicios y que establezca un precio razonable y justo, en lugar de demandar un alto subsidio para “equilibrar” el precio; se trata de un sistema que tenga como características bajos costos, precios justos, alto rendimiento para la expansión y mejoramiento del sistema y la calidad en el producto.

La reciente aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales en nuestro país abre un batería de preguntas pertinentes como: ¿Quiénes deben pagar, o quiénes deben compensar a quiénes?, ¿qué institución se hace responsable de la cobranza y cómo se garantiza una cuenta pública?, ¿a través de qué procedimientos se podría garantizar que estas ganancias, efectivamente, se inviertan en obras y proyectos que mejoren la calidad ambiental, y se conviertan en beneficios directos para los habitantes de un territorio?, ¿qué pasaría si una comunidad decide que ya no quiere participar en el programa y desea volver a decidir sobre el manejo de su bosque? Según los contratos, además de suspender los pagos programados, serán multados y podrían perder más de lo que recibieron.

²⁸ Reconociendo que para mejorar la gestión hídrica, todo uso, incluso el tradicional, ha de ser sometido a cuestionamiento en referencia a su efectividad y pertinencia.

²⁹ Al asignar un precio a la distribución del agua entre los diferentes usos y usuarios, siempre queda la incertidumbre sobre si este tipo de mecanismos no excluye a aquellos que tengan menos capacidades de pago.

España-México: democracia, interés político y asociacionismo juvenil

Ana María Fernández Poncela*

El texto revisa brevemente algunas características sobre la relación entre la política institucional y la juventud, tomando como marco de referencia dos estudios de caso: México y España, y más en concreto, dos encuestas aplicadas en el año 2005, por los respectivos institutos de la juventud en dichos países.

Para empezar

Partimos de la consideración de habitar en un mundo complejo y cambiante¹. Partimos también de compartir la idea de convivir en una sociedad algo más tolerante, solidaria y respetuosa que la de antaño, menos ignorante, machista, supersticiosa y autoritaria que la de hace algunos años. Y eso cuenta para varios países

* UAM-Azcapotzalco.

¹ Al respecto consúltase: Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1994; Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Fin de Milenio. Vol. 3, Alianza Editorial, Madrid, 1998; Bauman, Zygmunt, *Vida líquida*, Paidós, Barcelona, 2006; Sennet, Richard, *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2006.

latinoamericanos, incluido México², lo mismo que para España³. Y con estas premisas presentes queremos realizar un ejercicio de revisión y comparación entre México y España, sobre el tema de la política y poniendo en el centro el sujeto de estudio de la juventud.

No desconocemos las diferencias históricas, geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales de ambas sociedades; sin embargo, nos resulta importante el ver similitudes y/o diferencias en un asunto que además aparece en la mira de políticos e investigadores en los últimos tiempos, y que parece también cobrar interés día con día.

² Durán Barba, Jaime y Santiago Nieto, *Mujer, sexualidad, Internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*, FCE, México, 2006.

³ Mejías Valenzuela, Eusebio, (Coord.) *Jóvenes y política. El compromiso con lo colectivo*, Madrid, 2005, INJUVE.

Revisemos algunas citas de autores de ambos países, y comprobaremos que lo que leemos es sumamente interesante y semejante, y los resultados de algunos análisis sobre la relación entre la política institucional y la juventud, o dicho clara y directamente, la desafección política de los últimos tiempos, parece tener lugar en ambos márgenes del Atlántico.

“Uno de los rasgos característicos de la juventud de las sociedades democráticas contemporáneas parece ser el creciente distanciamiento que mantiene respecto al sistema político institucional y la falta de confianza en sus responsables. Para no caer en argumentos catastrofistas, hay que reconocer que, al igual que ocurre con el resto de la población, la mayoría de los jóvenes no suele mostrarse contrario a los valores democráticos

o al sistema democrático como tal; incluso, sus índices de participación electoral, aunque se hayan reducido respecto a épocas anteriores, tampoco han experimentado variaciones bruscas. No se trata, pues, tanto de que las actitudes de oposición frontal al sistema político aumenten entre los jóvenes, como de constatar esa sensación mayoritariamente compartida de que las cuestiones que se adjetivan habitualmente como políticas, poco tienen que ver con sus intereses reales, con aquello que consideran importante para sus vidas. Todo ello, en último término, no hace sino acentuar el desinterés, la apatía y la pasividad de las nuevas generaciones cuando se trata de asuntos relacionados con la esfera pública, al menos en su dimensión más institucional. Al mismo tiempo, hay que recordar que otros muchos estudios muestran que, en las últimas décadas, se ha producido un desplazamiento paralelo del potencial participativo de los jóvenes a otro tipo de actividades que algunos autores califican como de estrictamente sociales o vinculadas con la “nueva política”⁴.

“El influjo de lo que aquí se ha llamado proceso de estabilización de la vida privada tiene un alcance sobresaliente en los procesos de socialización política...la prioridad de solventar los dilemas de la vida privada genera una disposición a plantear las problemáticas sociales en términos particularistas, disolviendo las opciones de gestionar esas problemáticas en un nivel genérico, en el plano de la acción colectiva, la representación política o la gestión pública...resulta sobresaliente que el ámbito de lo político está prácticamente ausente del conjunto de valores de los jóvenes. Es decir, la esfera estatal no se concibe como un campo de representación ni de gestión de las distintas problemáticas o intereses sociales...A esto contribuye el hecho de que los representantes y agentes del gobierno y del estado continúan siendo objeto de abierta desconfianza y recelo. En segundo lugar, los indicadores de participación social y política, aunados a los que hacen referencia a la significación que tiene el estatus ciudadano, muestran que la concepción de los individuos como agentes de derechos y obligaciones en una sociedad es vista con ambivalencia y apatía. Tener derecho a voz y voto parece formar parte de un paquete de garantías que, a pesar de que son celebradas en la opinión pública, resultan de poca utilidad práctica en la vida cotidiana. En tercer término, se deja ver un clima

⁴ Morán, Ma. Luz y Jorge Benedicto, “Los jóvenes ¿ciudadanos en proyecto?” en Morán, Ma. Luz y Jorge Benedicto (Coords.) *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, INJUVE, Madrid, 2003, p.39.

de incertidumbre y ambivalencia con respecto a los temas públicos, políticos y garantías individuales”⁵.

Objetivos y metodología

A efectos prácticos y para realizar y aterrizar el ejercicio comparativo, tomaremos como eje central dos encuestas realizadas por los institutos de la juventud de cada país en el año 2005. El hecho que se aplicaran en la misma fecha nos resulta importante por su carácter de abarcar todo el país, así como por la autoría institucional, con objeto de tener cierto marco de fondo que haga factible la comparación. Si bien ésta sólo se llevará a cabo en aquellas cuestiones, preguntas y respuestas de las encuestas que tengan sentido hacerse, tanto por el interés del contenido de las mismas, como y también por su formato coincidente en cuanto al interrogante y la posibilidad de ser contrastadas. Para mayor información sobre las muestras puede consultarse la nota metodológica⁶.

⁵ Monsiváis, Alejandro, *La democracia ajena: jóvenes y constitución de la ciudadanía. El caso de Baja California* Tesis doctoral, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2003, pp. 88-90.

⁶ Nota metodológica

Encuesta nacional de juventud del Instituto Mexicano de la Juventud, México (2005)

Se aplicó a más de 12,000 jóvenes entre 12 y 29 años de todo el país, en todas las regiones del país. Y en zonas metropolitanas, localidades semiurbanas y localidades rurales. El diseño de la muestra fue probabilístico, estratificado, polietápico y por conglomerados. En vivienda. El margen de error es inferior a 1.8% y el nivel de confianza de 95%. El cuestionario tuvo 163 preguntas cerradas y 43 abiertas.

IMJ (Instituto Mexicano de la Juventud)

–Encuesta Nacional de Juventud 2005. Resultados preliminares. México, IMJ, 2006.

–Jóvenes Mexicanos. Membresía, formalidad, legitimidad, legalidad. Encuesta Nacional de Juventud 2005, México, IMJ, 2006.

–Tablas en boletines varios en www.injuventud.gob.mx.

Primera encuesta “Participación y cultura política” y Segunda encuesta “Percepción generacional, valores y actitudes, asociacionismo y participación” del Instituto de la Juventud de España, Madrid (2005)

Se aplicó a 1,456 entrevistas la primera y 1,433 la segunda a población comprendida entre 15 y 29 años. En 116 municipios y 40 provincias la primera y 114 municipios y 44 provincias la segunda; y en poblaciones con diverso número de habitantes. El procedimiento de muestreo es polietápico, estratificado por conglomerados. En domicilio. El margen de error es +2.6% y el nivel de confianza de 95.5%. Con 49 preguntas la primera y 44 la segunda.

INJUVE (Instituto de la Juventud de España)

–Cifras jóvenes. Sondeo de opinión. Primera encuesta 2005. Avance de resultados. Percepción generacional, valores y actitudes, asociacionismo y participación (Tablas) en www.injuve.mtas.es, 2008a.

–Cifras jóvenes. Sondeo de opinión. Segunda encuesta 2005. Avance de resultados. Participación y cultura política (Tablas) en www.injuve.mtas.es, 2008b.

Básicamente abordaremos el tema de la percepción de la democracia y su aprecio como sistema político, la importancia y el interés hacia la esfera política formal, y la participación en organizaciones o asociaciones sociales, políticas y culturales. Todo ello en torno a la juventud y en los estudios de caso aquí seleccionados de México y España⁷.

La democracia

Ambas sociedades, la mexicana y la española, vienen de regímenes políticos autoritarios, con grandes diferencias, pero en todo caso con una tradición común fincada en los rasgos del autoritarismo como forma de gobierno y sistema político durante décadas. Los dos Estados tuvieron o tienen procesos de transición a la democracia, y en varias esperas sociopolíticas son varios los asuntos y actitudes que han cambiado, además y por supuesto de los electorales. Por todo esto, la pregunta sobre qué forma de gobierno es conveniente para el país resulta, cuando menos, interesante a la hora de revisar la información y resultados obtenidos sobre la misma.

apoyar a la democracia como forma de gobierno preferible a otra forma; eso sí, más en España (79.2%) que en México (54.8%). El resto de las opciones no pueden ser comparables, ya que la formulación es diferente. Si bien para México se habla de un gobierno no democrático como otra opción, en el caso de España se especifica que es autoritario, en todo caso, más jóvenes están de acuerdo con esta fórmula más en el primer país que en el segundo -10.5% ante 5.2%-.

Añádase el elevado porcentaje (10.6%) de indiferencia en el caso mexicano. Así también la respuesta de “no sabe” para la juventud de ambos países -16.1% en México y 10.6% para España-.

Las diferencias entre los sexos no son importantes; quizás algo más de hombres que mujeres prefieren un régimen no democrático y autoritario. Pero en general puede afirmarse que las jóvenes generaciones no tienen tan marcado el sesgo de género en la desagregación por sexos de la información que nos ofrecen las encuestas sobre política, y eso vale o sirve para los dos países que estamos estudiando en estas páginas.

Tabla I						
Qué es preferible para gobernar un país (IMJ-México, 2005)	(México)			(España, 2005)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
La democracia es preferible a otra forma	55	54.6	54.8	77.6	80.9	79.2
Según las circunstancias un gobierno no democrático es mejor	11.8	9.3	10.5			
A veces, puede ser preferible un régimen autoritario				6.4	3.8	5.2
Me da lo mismo	9.6	11.6	10.6			
Ninguna de las anteriores	4.1	3.7	3.9			
NS	15.5	16.6	16.1	11.3	9.9	10.6
NC				1.2	1.7	1.4

Fuente: Elaboración propia sobre tablas de ambas encuestas.

En cuanto a la democracia se preguntó qué régimen político era preferible para gobernar el país -México- y si estaba de acuerdo con las frases que se enunciaban sobre la democracia y su pertinencia como forma de gobierno -España-. La juventud de ambos países parece defender o

Importancia e interés político

Una pregunta que viene siendo usual y que ambas encuestas de cultura política y opinión pública, contemplaron era sobre la importancia de la política para las y los jóvenes, de forma directa.

⁷ Cabe aclarar que nos ceñiremos a cuestiones relacionadas con la llamada política formal o institucional, y por supuesto la política es más que eso.

Tabla I
Importancia de la política (IMJ-México, 2005)
(INJUVE- España, 2005)

Importancia	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Muy importante	10.9	13.2	12.1	9	5.7	7.5
Bastante/Imp.	25.4	20.1	22.7	24.3	23.5	23.9
Poco	33.2	35.2	34.2	39.8	41.7	40.7
Nada	29.2	29.8	29.5	26.2	28.8	27.4
NS	1	1.2	1.1	0.4	0.3	0.3
NC	0.4	0.4	0.4	0.3		0.1

Fuente: Elaboración propia sobre tablas de ambas encuestas.

Los resultados de las encuestas apuntan a una coincidencia o sincronía, como queramos denominarla, extraordinaria: el poco y nada importante son las opciones más seleccionadas a la hora de responder el interrogante formulado. Para la juventud mexicana la política es poco (34.2%) y nada importante (29.5%), y para la española es poco (40.7%) y nada importante (27.4%). Así 63.7% de los y las jóvenes del primer país consideran poco y nada importante la política, esto es, casi dos tercios de la juventud así opina. Y para el segundo país suman 68.1%, más de dos tercios de la población joven. En tercer lugar (23.9%) el bastante importante –según terminología española– o (22.7%) el importante –según la mexicana–. En último lugar aparece el muy importante –más en México (12.1%) que en España (7.5%).

En ambos casos casi nadie contestó a la pregunta o dijo no saber. Y predominan las semejanzas genéricas y no las discrepancias, como se vio en el interrogante anterior.

Otro cuestionamiento, prácticamente obligatorio en este tipo de sondeos, es sobre el interés, también de forma directa, si bien ya es sabido que de esta manera disminuye su eficacia para algunos sectores sociales⁸.

Tabla I
Interés hacia la política (IMJ-México, 2005)
(INJUVE- España, 2005)

Importancia	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Mucho	19.1	9.5	14.2	4.5	4	4.3
Bastante				22	17.6	19.8
Poco	39.1	39.7	39.4	42.2	45.1	43.6
Nada	39.3	48.6	44	31.3	33.3	32.3

Fuente: Elaboración propia sobre tablas de ambas encuestas.

⁸ Véase el caso de las mujeres, por ejemplo, en Fernández Poncela, Anna M. *La política, la sociedad y las mujeres*, INMUJERES, UAM, México, 2003.

Si bien en las opciones cerradas de respuesta que presentaba dicha pregunta, hubo variaciones porcentuales entre una sociedad y otra, parece posible afirmar que el poco y nada son las actitudes más socorridas para la juventud de ambos países. Quizás en el caso mexicano –donde no existió la opción de respuesta bastante– se sobrevalora el mucho interés, mientras que en el caso español –donde sí hubo dicho grado de interés– éste ocupa el tercer lugar de preferencias entre la población consultada. No obstante, parece claro cómo el interés hacia el espacio donde se dirimen los asuntos públicos es para todo el mundo poco –39.4% para México y 43.6% para España– o nada importante –44% para el primer país y 32.3% para el segundo–. Y en esta última opción, las mujeres jóvenes tanto en México como en España parecen sobresalir algo más que los jóvenes hombres –en el poco también acontece lo mismo en el segundo país–.

Notable es cómo en México los hombres jóvenes parecen estar más interesados en el mayor grado –mucho– que las mujeres jóvenes. Y en España el bastante también es más numeroso para la población masculina consultada que para la femenina que ofreció su opinión sobre el asunto. Eso sí, en la suma del poco y nada, y de manera comparativa, México aparece más desinteresado en la política (83.4%) que España (75.9%)⁹.

Queda claro, hasta aquí, como la política es poco o nada importante, e interesa también poco o nada en ambas márgenes del Océano Atlántico. Como y por otra parte acontece en otros países del continente europeo y de América Latina¹⁰.

Participación asociativa

Si bien y en paralelo a la desafección política del espacio formal o institucional de la esfera política, tiene lugar en

⁹ En temas tales como el por qué o causa del desinterés, así como, la información y el conversar sobre política, también hay tendencias similares en los dos países. Sin embargo, por la muy diversa expresión de preguntas y reunión de datos al respecto, no traemos aquí la comparación precisa, que por lo dicho, se hace difícil, cuando no imposible.

¹⁰ Para el tema pueden revisarse: Beck, Ulrich y Beck-Gernsheim, Elizabeth, *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Paidós, Barcelona, 2003; Pronovost, Gilles y Chantal Royer, “Presentaciones y representaciones de los jóvenes. Los valores de los jóvenes” en Pérez Islas, José Antonio, Mónica Valdez González, Madeleine Gauthier, Pierre-Luc Graver, *Nuevas miradas sobre los jóvenes*. México-Quebec, IMJ/SEP/Office Québec, México, 2003; Navarro Briones, Javier, “Las encuestas de jóvenes en Iberoamérica. Un recuento de experiencias recientes” en *Jóvenes. Revista de estudios de la juventud*, núm. 23, julio-diciembre, IMJ, México, 2005.

otros países –como en Estados Unidos, Canadá o Europa– un auge del asociacionismo, que hay quien incluso, ha dado en llamar “nueva política”, y que aclaramos se trata de participación, pero no de participación política, según nuestra manera de ver¹¹. En México dicho fenómeno no es tan notable, sin embargo, sí podemos revisar la juventud que participa en organizaciones de muy diversa índole, qué tipo de asociaciones prefiere y compararla a la participación española.

Tabla I
¿En qué tipo de organización participas?
(IMJ-México, 2005) (INJUVE- España, 2005)¹²

Importancia	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Deportiva	40.3	49.3	30	18.4	25.1	10.9
Religiosa	12.4	7.8	17.6	4.7	4.8	4.7
Estudiantil	11.6	9.4	14.1	5.7	5.8	6
Partidista	1.5	1.3	1.8	1.3	1.7	0.9
Cultural	7.3	4.4	10.5	7.3	6.8	7.8
Ecológica	1.2	1.3	1.2	2.2	2.7	1.8
Laboral ¹³	1	1.7	0.2	1.7	2.1	1.2
Ayuda o apoyo ¹⁴	1.1	0.6	0.6	3.4	2.5	4.4
Barrial ¹⁵	1.7	2.3	2.3	1.5	1.1	1.9
Club de Fans	1.2	1.7	1.7			

Fuente: Elaboración propia sobre tablas de ambas encuestas.

En primer lugar, y para los dos países, queda claro que la pertenencia a una organización deportiva está, no sólo en primer lugar, sino a notable distancia de su presencia en otro tipo de asociación –40.3% en el caso mexicano y 18.4% el hispano–. Además, la diferencia ínter genérica es muy obvia, pues más chicos que chicas parecen pertenecer a dichas agrupaciones. En segundo lugar, sí difiere de uno a otro caso. Para México se trata de una asociación de carácter religioso –con más muchachas que muchachos–. Para España es la pertenencia a grupos culturales –sin diferencias genéricas–. En el tercer lugar de pertenencia, vuelven a coincidir México y España en las agrupaciones estudiantiles –al parecer

¹¹ Cabe aclarar que si bien participar es parte de la acción y actividad política en general, el hacerlo en organizaciones que no son políticas –aunque todas lo sean en sentido amplio– tiene que ver más con el asociacionismo en general que con la política institucional en particular.

¹² En este cuadro sólo se tomaron aquellas opciones de respuesta que estuvieran presentes en ambas encuestas, y se eliminaron las que sólo aparecían en una de ellas, ya que no tenía objeto su presencia si no se podía comparar, además que los porcentajes eran poco importantes.

¹³ En la encuesta española viene como sindical.

¹⁴ En la encuesta española viene como benéfica o asistencial.

¹⁵ En la encuesta española viene como cívica (de vecinos o consumidores).

con más mujeres que hombres en los dos casos-. Ya en el cuarto lugar observamos que para los jóvenes mexicanos están las asociaciones culturales –con más muchachas que chicos–. Para España, figuran ahora los grupos religiosos. Por lo que con todas las distancias, diferencias y resultados estadísticos, bien podemos afirmar que estas cuatro clasificaciones o tipologías asociativas son las más populares entre los sectores juveniles ibéricos y mexicanos: las deportivas, estudiantiles, religiosas y culturales.

Al respecto de este tema se dice para el continente latinoamericano, y es posible hacerlo extensible, o mejor dicho concreto para México: “Una nueva forma de expresión ciudadana está presente en los jóvenes, basada en el ejercicio individual de sus derechos políticos, en contrapartida a las tradicionales formas corporativas, asociativas y de cacicazgo en el que vivieron sus padres; prefieren la convivencia organizada de formas menos politizadas, más casuales e informales, de gozo y expresión, que les generen confianza, ya sea el espacio deportivo, de la fe, la amistad y la vecindad. Aquí parece estar gestándose un síntoma de liberación contra las instituciones administradoras de poder, al tiempo de una mayor exigencia en su funcionamiento, muy similar a la que está ocurriendo en otras sociedades. Lo anterior deviene en un mayor aprecio por el individualismo y el pragmatismo, de comportamientos orientados por el consumo simbólico, que empatan con las apuestas y desarrollo de sociedades basadas en el mercado y la libre elección, al tiempo que recrea las afectividades en la familia y los amigos, así como los espacios de convivencia locales (la calle, el barrio, la escuela)”¹⁶.

En España también se tiene la idea que “...la búsqueda por parte de los jóvenes de espacios de participación más flexibles y discursos más cercanos. En ese sentido, y como afirma Sellarès, han aparecido procesos diferentes: por un lado organizaciones que plantean trabajar por la mejora del entorno social o cultural pero a través de discursos pretendidamente despolitizados; y por otro movimientos y organizaciones que plantean cambios sociales, culturales y políticos a partir de discursos con una importante carga ideológica, como es el caso del movimiento antiglobalización. Hay pues una creciente desinstitucionalización de la política que, como se ha dicho, no quiere decir una decreciente participación política; más bien significa que la expresividad participativa se manifiesta en redes de espacios sociales latentes, donde el elemento aglutinador es, sobre

¹⁶ Navarro, *op. cit.* p. 159.

todo, la afinidad de valores, y donde las temáticas tienen un carácter más interclasista. Pero mientras los movimientos sociales y las asociaciones de más reciente creación, y más allá de los contenidos que trabajan, han conseguido estructurarse en formatos dinámicos y flexibles, existen inercias entre parte del asociacionismo más tradicional que, además de tradicional, lo hacen arcaico”¹⁷.

En todo caso, queda claro que si parece haber cierta tendencia al auge en el asociacionismo juvenil, con todas las acotaciones anteriormente hechas.

Comentario final

Otras cuestiones que pueden compararse, pero que no han sido traídas a estas páginas, son el voto y la abstención, o las preferencias electorales. Lo que puede decirse al respecto es cómo en los dos países ha ido en aumento el abstencionismo juvenil, y de forma activa y argumentada. Como también algunos cambios en las preferencias electorales por parte de la juventud¹⁸.

Los rasgos aquí observados a la luz de la comparación entre los ejercicios estadísticos de España y México apuntan a que se prefiere un gobierno o régimen democrático por parte de la juventud de ambas sociedades y países. Otra característica común a ambas es la poca o nula importancia que dan a la política formal y el poco o nulo interés que ésta despierta en ellos. Finalmente, las organizaciones de corte deportivo son las predilectas para las nuevas generaciones de mexicanos y mexicanas y la juventud española.

Para concluir, si bien es cierto que el alejamiento de la política, la apatía y el desinterés abarca en general a la población de todas las edades y de diferentes países, no es menos verdad que tiene una incidencia especial en el espectro juvenil de las democracias occidentales. En las cuales la desconfianza hacia la política, en especial sus instituciones, actores y funcionamiento, y el rechazo a la afiliación político-ideológica tradicional parece estar en auge¹⁹. Eso sí,

¹⁷ Brunet, David, “La participación juvenil: Entre el contexto social y la voluntad política” en Rossana Reguillo et al. *Tiempo de Híbridos*, IMJ, México, p. 162.

¹⁸ Puede consultarse bibliografía específica sobre el tema en México y España: Mateos, Araceli y Félix Moral, *Comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, INJUVE, Madrid, 2006; Fernández Poncela, Anna, *Cultura política y jóvenes en el umbral del nuevo milenio*. México: IFE/IMJ/SEP, 2003; “Elecciones 2006. Las mujeres y los jóvenes ¿primero?” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 5, SOME, México, 2006.

¹⁹ Ortega, Félix, “Marcos de integración sociopolítica. La juventud española” en *Jóvenes. Revista de estudios de la juventud*, núm. 24, enero-junio, IMJ, México, 2006; Beck y Beck Gernsheim, *op. cit.*; Pronovost y Royer, *op. cit.*; Bauman, *op. cit.*.

la desafección política no se traduce en radicalismo sino más bien en apatía²⁰.

Y es que la juventud en nuestros días, en varios países y en los ejemplos seleccionados para este texto, parece decantarse por el disfrute del individualismo y el tiempo libre. No participa en la política formal, pero sí en organizaciones deportivas o religiosas, esto es, en formas menos politizadas, más casuales e informales, al margen de las instituciones políticas. Son los llamados la “generación del yo” o los “hijos de la libertad”, y en ellos el pragmatismo, consumismo, la libertad, el pasarla bien, el gozo e individualismo, parecen ejercer una fuerza preponderante²¹.

Todo lo cual tiene que ver con las transformaciones de los regímenes democráticos, así como con un nuevo modelo juvenil. Esto es, por un lado parece cada vez más claro que los sistemas democráticos no son capaces de satisfacer demandas y necesidades de un mundo tan cambiante y complejo como señalábamos en un inicio. Las instituciones no solucionan los problemas personales y colectivos. Los canales tradicionales de participación tienen limitaciones. El funcionamiento del sistema político parece ligado a los partidos y sus intereses particulares, así como a las estrategias de las élites internacionales y las grandes corporaciones. Y por el otro lado, la juventud vive en un mundo donde las seguridades desaparecen, impera la sociedad del riesgo. La dependencia familiar —económica, doméstica, residencial y afectiva— se alarga. Hay dificultades de encontrar empleo y seguridad en el mismo, se pierde la centralidad de la experiencia laboral. La etapa formativa se amplía. Lo que lleva consigo el alargamiento del proceso de juventud, por llamarlo de algún modo, y se dificulta con ello su presencia autónoma en la esfera pública, así como la adquisición de responsabilidades colectivas²².

“Frente a la imagen de un coro armónico que prevalecía en su discurso clásico, lo que nos encontramos ahora es, más bien, una cacofonía en la que los viejos y nuevos “agentes de socialización” transmiten mensajes con músicas, letras y tonalidades distintas. Y, una vez más, son los actores quienes deben llevar a cabo un arduo trabajo de redefinición de sus identidades ciudadanas y del sentido de su implicación, en el marco de un mundo que ya no les provee —si es que alguna vez lo hizo— de respuestas claras y guías para la acción.”²³

²⁰ Ortega, *op. cit.*

²¹ Beck y Beck Gernsheim, *op. cit.*; Navarro, *Op.cit.*; Mejías Valenzuela, *op. cit.*; Ortega *op. cit.*

²² Morán y Benedicto, *op. cit.*; Navarro, *op. cit.*; Ortega, *op. cit.*

²³ Morán y Benedicto, *op. cit.*, p. 72.

Elecciones y política en América Latina *

Edwin Dasaev Álvarez Jaimes**

El Instituto Electoral del Estado de México, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C. y la editorial Miguel Ángel Porrúa, presentan a la comunidad intelectual y a la sociedad en general, el libro titulado *Elecciones y política en América Latina*. Este trabajo es el resultado de la coordinación de Manuel Alcántara y Fátima García, un texto reeditado en México y que originalmente fue publicado en España por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Fundación Carolina y la Universidad de Salamanca. El texto reúne perspectivas de trece diferentes investigadores en materia electoral.

El común denominador de estos capítulos son los procesos electorales que se desarrollaron en trece diferentes países (Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Venezuela y República Dominicana) con una periodicidad de entre 2005 y 2006. Estos comicios fueron celebrados para elegir Presidente de la nación, representantes legislativos y gubernaturas locales. Los procesos electorales se caracterizaron por contar con votaciones

con una regularidad normativa aceptable y se les consideró dentro de los parámetros democráticos como "satisfactorios".

Los trece capítulos ofrecen un panorama socioeconómico y político de los países antes y durante el proceso electoral; brindan una perspectiva de la nueva dinámica y la estructura de poder tras el reacomodo del poder político; establecen una visión general de los sistemas electorales que sirvieron de plataforma durante ese periodo; analizan las campañas realizadas por los partidos políticos con mayor fuerza política; proveen datos como evidencia empírica que sustenta los resultados en esos procesos electorales y aportan ideas centrales como su observación acerca de la orientación ideológica de la región, que persiste en el centro del espectro ideológico y con la existencia de tres líneas políticas bien definidas: la socialdemócrata, la izquierda nacional-populista y la centroderecha.

Otra de las ideas centrales recogida en el texto es que la proliferación de candidatos advenedizos capitaliza el descontento ciudadano mediante un discurso antisistémico, realineando dramáticamente las lealtades electorales y desgastado la débil legitimidad democrática. De ahí que el gran desafío común a estos gobiernos sea asegurar el crecimiento económico sostenido para crear los mecanismos necesarios para disminuir el desempleo, el semiempleo, así como la ocupación informal.

Por estos argumentos, el libro de Alcántara y García resulta muy oportuno ante la coyuntura de eventos políticos que tienden en algunos países a consolidar los procesos democráticos, o bien, en otros, a generar tensiones que parecieran titubear sobre la ruta democrática. De ahí que en el último capítulo del libro, Daniel Zovatto se ocupe de un balance electoral (noviembre 2005-diciembre 2006), contemplando todos los países objeto de estudio.

En la introducción *El carrusel electoral latinoamericano o la normalidad de la incertidumbre política en países fuertemente heterogéneos*, Manuel Alcántara y Fátima García sostienen que la mecánica electoral en los diferentes países ha contribuido con la consolidación de procedimientos democráticos electorales. Sin embargo ponen su interés en el fuerte presidencialismo que sigue prevaleciendo, sin descartar el auge y fortalecimiento de los Congresos en América Latina. Se cuestionan sobre la izquierda y se preguntan "¿De qué izquierda se está hablando?", porque detectan que los capítulos contenidos en este libro muestran diferentes izquierdas y sobre todo una tendencia centrípeta en la competencia electoral. Puntualizan, además, en la volatilidad electoral al detectar cambios en las preferencias electorales de la ciudadanía. Manuel Alcántara y Fátima García ven este proceso de volatilidad como un cambio en la relación entre la sociedad y los partidos políticos; este cambio ha propiciado la formación de nuevos partidos, pero no la desaparición de los viejos como en el caso colombiano.

La marea rosa de Francisco Panizza es el primer capítulo del libro y centra su análisis en la aparición de la izquierda en América Latina; para el autor, surge por dos elementos fundamentales: como respuesta al neoliberalismo y por la lucha contra las promesas que la democratización no realizó. El mismo autor aclara que esta marea rosa no podría ser

* Alcántara, Manuel y Fátima García, coords. México: IIEM, SOMME y Miguel Ángel Porrúa, 2008.

** Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero.

entendida sin el estudio de los diferentes escenarios históricos de cada país.

Las elecciones de 2005 y la participación electoral en Honduras en Perspectiva Regional Comparada de John A. Booth y Amber Aubone. El segundo capítulo analiza la votación en Honduras, con una participación ciudadana que, lamentablemente, a causa de la élite política no se ve reflejada en la toma de decisiones del gobierno. Y como si esto fuera poco, es una democracia marcada por un desarrollo económico casi inexistente.

Bolivia: La fractura histórica de las elecciones de diciembre 2005 de Jorge Lazarte R. da un panorama sobre el ascenso al poder de Evo Morales, líder sindical de los productores de coca y su Movimiento al Socialismo (MAS); También estudia el proceso electoral, la fractura de la vieja élite y la creación de otra, así como un análisis de los problemas a los que se ha enfrentado dicho gobierno y los retos que tiene enfrente; porque este gobierno, según el autor, es muy representativo, pero muchas veces poco competente.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005-2006 en Chile de Leticia M. Ruiz Rodríguez analiza el caso chileno y cómo la coalición dominante se ha mantenido en el poder gracias al sistema electoral binominal y poco representativo. Plantea a Bachelet como una progresista a la que le hace falta hacer política progresista para ser más congruente.

Elecciones presidenciales Perú 2006 de Fernando Tuesta es un capítulo donde la crisis de los partidos en el Perú y su limitada representatividad entre la población, conlleva a que las fuerzas políticas a nivel interno tengan una especie de efecto centrífugo, provocando la ausencia de disciplina partidaria; este fenómeno propicia que los miembros de cada partido busquen por cuenta propia el poder en los espacios de decisión política.

Renovación, agonía y muerte del sistema de partidos de Ecuador de Simón Pachano es un trabajo que presenta la crisis del sistema de partidos en Ecuador. Analiza también las causas que llevan a la conformación de un gobierno de minoría, la renovación de partidos que hubo, el sistema subnacional de partidos en ese país y las elecciones de los asambleístas.

Las democracias asfixiadas en los Andes Altos: Elecciones e Inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú de Andrés Mejía y Juan Carlos Machado plantea un panorama con muchas aristas para el estudio; el planteamiento básico se sustenta en la democracia inestable que existe en Bolivia, Ecuador y Perú, lo cual provoca que el voto se canalice a los *outsiders* y no a los partidos tradicionales.

Colombia 2006. Reforma política, elecciones y resultados, ¿Continuidad o cambio? de Carlos Enrique Guzmán aporta su análisis con base en las reformas del 2003, las cuales permitieron que por primera vez hubiera reelección en ese

país en el marco de un nuevo marco jurídico, producto de un rediseño institucional.

Elecciones 2006 en México: la legitimidad disputada de Jacqueline Peschard hace un recuento de lo ocurrido en las elecciones presidenciales del 2006. La autora considera que dichas elecciones se centraron en las ofertas de los candidatos, no en el ataque a las instituciones como en otras ocasiones. Fueron también, elecciones votadas por una ciudadanía más racional. En este capítulo se despliega un análisis del sistema electoral mexicano, sus fortalezas y debilidades, y cómo éstas plantean el reto de dar legitimidad a las elecciones en México.

En Brasil, Lula de novo de Wladimir Gramacho, la estabilidad del gobierno y el proceso electoral brasileño es el campo de estudio de este capítulo, en donde se plantea además un posible camino hacia reformas en el sistema electoral. Se plantea interrogantes sobre las condiciones de gobernabilidad durante el segundo mando de Lula, puntualizando que éstas dependerán de los apoyos recibidos del Congreso.

Elecciones de 2006 en Nicaragua: El Regreso del FSLN al Poder de Salvador Martí i Puig. El autor hace un recuento desde la toma de poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1979, para entender el estado actual de ese país, los problemas y retos a resolver. El “gobierno dividido” es el mayor de estos retos, al ser el resultado directo en el proceso electoral que se desarrolló.

Venezuela: Las elecciones presidenciales de 2006. ¿Hacia el Socialismo del Siglo XXI? de Margarita López y Luis E. Lander. Las elecciones en Venezuela se desarrollaron en un ambiente democrático en comparación como se habían hecho antes. Chávez llega con un triunfo muy significativo, debido a una oposición con muchos obstáculos que incluso ella misma los asumió; la desconfianza de la que hacían alarde y que no mostraban nunca pruebas, causó que muchos sectores de la oposición optaran por el abstencionismo.

Finalmente, el sabor gratificante que deja este libro novedoso que se aplica a un tema relevante en América Latina, se cierra con argumentaciones de Daniel Zovatto en *Elecciones y democracia en América Latina. Balance Electoral Latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006*, un periodo que denomina *rally electoral*, por el inusitado abanico de la agenda electoral latinoamericana. Recorre desde un balance económico, hasta una visión de las ideologías latinoamericanas, donde la izquierda puede ser un supuesto giro de la región. Dicha visión es apresurada. Más que izquierda, la región va hacia la profundización del sistema democrático, y los electores buscan opciones que se ocupen de sus problemas no resueltos. Tales son apenas algunas ideas de los intensos argumentos que contiene este libro, que muy oportunamente ha sido reeditado en México.