



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Comunicación Política y Ejercicio del Poder:
Análisis Comparativo Cien Días de Gobierno
EPN-AMLO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
GOBIERNO

Presenta: Lic. Sandra Alejandra Carrillo Valencia
Directora de tesis: Dra. Martha E. Nateras González

Toluca, México, Enero 2020

Índice

Introducción	1
CAPÍTULO I. Proceso de democratización: Sistema político y comunicación	5
1.1 Enfoques de comunicación política	6
1.2 La opinión pública en el proceso de definición de políticas públicas ...	13
1.3 La participación ciudadana en un régimen democrático	19
1.4 La participación ciudadana como clave para la consolidación de políticas públicas	23
Consideraciones Finales	28
CAPÍTULO II. Comunicación política y participación ciudadana en México	31
2.1 El marco normativo del Derecho a la Información en México	32
2.2 Modelos de comunicación política en México: desarrollo histórico	36
2.3 Formas de participación ciudadana en México	45
2.4 Influencia del modelo de comunicación política en la participación ciudadana	52
Consideraciones Finales	54
CAPÍTULO III. Análisis Comparativo de la participación ciudadana: Primeros cien días de Gobierno Enrique Peña Nieto-Andrés Manuel López Obrador.....	57
3.1 Participación ciudadana en los primeros 100 días del gobierno Enrique Peña Nieto	63
El proceso de comunicación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	65
Estilo de Gobierno	68
Tragedias o escándalos mediáticos	68
Seguridad	69
Estrategias de comunicación: conferencias de prensa	70
3.2 Participación ciudadana en los primeros cien días del gobierno de Andrés Manuel López Obrador	71
El proceso de comunicación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	71
Estilo de Gobierno	74
Tragedias o escándalos mediáticos	74
Seguridad	76
Estrategias de comunicación: conferencias de prensa	77
Comparativo de aceptación popular sobre ambos gobiernos	79

3.3 El proceso inconcluso de la comunicación política: Información no es comunicación.	83
3.4 Análisis cien días de Gobierno Enrique Peña Nieto-Andrés Manuel López Obrador	92
Reflexiones Finales.....	98
Referencias bibliográficas	101

Introducción

Actualmente, es fácil constatar el uso indiscriminado de los conceptos de comunicación política, opinión pública y participación ciudadana, especialmente en un régimen de corte democrático, por lo regular se hace referencia a estos dependiendo el contexto y los objetivos que pretendan su uso, incluso en algunos textos sus definiciones llegan a ser contradictorias, por ello en este trabajo se planteó el objetivo de definir y consensar la conceptualización de estos elementos para analizar su papel y ejecución en las políticas públicas desde un punto de vista crítico-epistemológico, que permita identificar si en alguna etapa del proceso de las políticas públicas existe comunicación política o solo se hace uso de la difusión de Información Política.

Este análisis surge de la idea de que cualquier política pública es también una actividad de comunicación y parte del fracaso en cualquier fase del ciclo de las políticas públicas, es debido a la poca o nula importancia que se le otorga al proceso de comunicación para incentivar la participación ciudadana.

La comunicación política en México durante el periodo 2012-2018 funcionó únicamente como herramienta de legitimación, pues las formas o mecanismos de participación no surgieron desde la base social, sino que fueron tuteladas, por tanto, no es posible hablar de comunicación política, en el mejor de los casos podríamos decir que se trata de Información Política. En contraste, con los ejercicios de participación que hemos observado en la administración actual (2018-2023), que incluso, antes que entrará en funciones Andrés Manuel López Obrador, ya se notaban algunos intentos por impulsar formas de participación ciudadana diferentes a los que se habían observado en el pasado.

Al definir el problema, diseñar una política pública o en la implementación, es necesario que los diversos actores involucrados participen de manera activa. Para ello, el papel de la comunicación en las políticas públicas es sustancial, sin embargo, no queda clara la función de esta herramienta, pues cuando se hace uso de ella, los ciudadanos siguen siendo vistos como objeto de la acción pública y no como sujetos de la misma, ya que en pocos ejercicios se busca incentivar la participación ciudadana en las políticas públicas.

La insistencia en que se realice un debido proceso de comunicación política radica en que, las demandas de apertura y la solicitud de transparencia en la gestión, además de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas son precursores de la democracia, que también ayudan a construir puentes del gobierno con la ciudadanía y representan retos que deben asumirse desde la comunicación política vista como un fenómeno político y social.

Y aunque, desde la institucionalidad estatal existen mecanismos de comunicación política, no han sido suficientes para escuchar la voz de la sociedad, y lograr una comunicación dialogística que favorezca la participación ciudadana desde las bases en la elaboración de políticas públicas.

En este trabajo, primero se explica cómo influye la comunicación política en la formulación de políticas públicas y cuál su función, para dar cuenta de si tiene o no importancia en el ciclo de estas, de igual forma se busca conocer si la opinión pública es un insumo necesario para la creación de políticas públicas o si solo a través de la comunicación política se conduce la opinión pública para legitimarlas, para ello este trabajo se divide en tres apartados.

En el primero se ofrecen diversas definiciones sobre los conceptos de comunicación política, opinión pública y se realiza un consenso sobre cuál es la definición que utilizaremos para este análisis, de igual forma se plantea porque se sugiere utilizar esas definiciones. Igualmente, se exponen los mecanismos de

participación ciudadana que generalmente se encuentran en un régimen de corte democrático y posteriormente, se describe el papel de la ciudadanía en las políticas públicas.

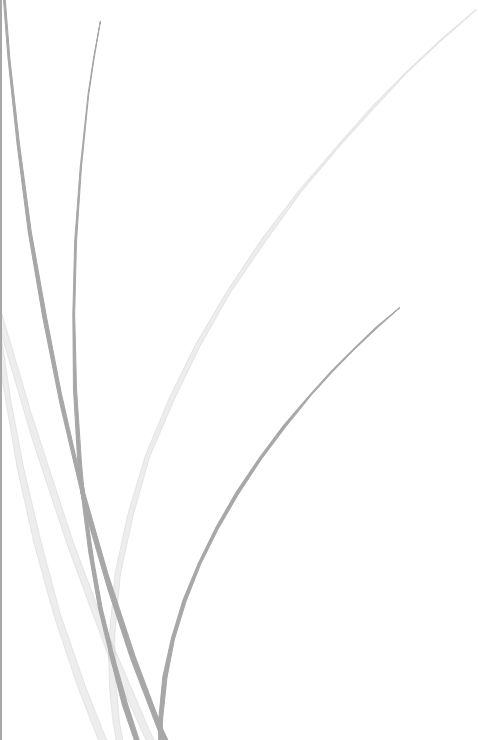
En segundo lugar, se explica la relevancia del derecho a la información pública y cómo este va ligado intrínsecamente a la comunicación política y la participación ciudadana. Al mismo tiempo se describen las formas de participación institucionalizada en México y como esta se incentiva a través de la comunicación política.

Finalmente, se hace un análisis comparativo sobre la participación ciudadana en los primeros cien días de gobierno de los últimos dos sexenios, el planteamiento fundamental es la sugerencia del uso de información política en vez de comunicación política, una vez que siguiendo la conceptualización propuesta por Habermas (1994), lo que se observa actualmente se queda únicamente en una difusión de información política que no termina de consolidar una opinión pública desde la perspectiva de Habermas (1994) para promover una participación ciudadanía activa en la hechura de las políticas públicas.



CAPÍTULO I

Proceso de democratización: Sistema político y comunicación



CAPÍTULO I. Proceso de democratización: Sistema político y comunicación

En un régimen democrático es deseable que la comunicación entre gobernantes y gobernados sea horizontal y libre, ya que esto favorecerá la participación de los diferentes actores sociales en los asuntos públicos, lo que a su vez promoverá la consolidación de una sociedad democrática.

Pero ¿qué es la comunicación? Comunicar implica compartir significados con el objetivo de difundir información, en este proceso se pueden identificar emisores y receptores, los cuales deben compartir códigos culturales que sirvan de referencia para entender el significado del mensaje que se envió (Castells, 2010).

Comunicar lo que se hace y cómo se hace es fundamental en un régimen democrático, por tanto, la relevancia de la comunicación política en un sistema de este tipo, radica en que se puede usar como una herramienta para involucrar a todos los actores de la sociedad a través de mecanismos de consulta y diálogo, así como de difusión de información útil para los ciudadanos.

No obstante, en los gobiernos se observa un control permanente sobre la información que obstaculiza el desarrollo de una sociedad democrática que se involucre en la solución de problemas públicos. El proceso actual de toma de decisiones se realiza de forma pragmática, con decisiones hechas a modo, ajustando las reglas del juego a conveniencia de intereses particulares, lo que genera un gobierno alejado y fuera del control de los ciudadanos.

El objetivo de este capítulo es conocer cuál es el rol de la comunicación política en México en la formación de la opinión pública y generación de políticas públicas, asimismo identificar qué tipo de participación ciudadana existe en la

formulación de políticas públicas, para ello primero se definirán los conceptos antes mencionados. Posteriormente, se revisarán los mecanismos de participación ciudadana y su cometido en el diseño de políticas públicas.

1.1 Enfoques de comunicación política

Para que cualquier sistema político tenga un buen funcionamiento, es necesario que exista un flujo de información desde los gobernantes hacia los gobernados y viceversa, esta debe transmitirse a través de canales correctamente definidos y en términos que el público al que está dirigido el mensaje pueda entender sin dificultad, de no ser así, el sistema político pierde una gran oportunidad para ejecutar sus acciones eficazmente, a este proceso podemos llamarlo comunicación política.

La comunicación política se desarrolla en correspondencia con el ejercicio político de forma automatizada, lo anterior es así desde los orígenes del Estado, pues la práctica política por excelencia la realiza esta institución (Lara, 1998).

Para Lara (1998) la comunicación política, al igual que la comunicación en general, es un proceso doble, ya que en ella también podemos identificar al emisor, el mensaje, los canales de comunicación y al receptor que ofrece una respuesta. De acuerdo con lo anterior, la comunicación política es el proceso mediante el cual las organizaciones políticas difunden sus propuestas y proyectos a la sociedad, de tal manera que la ciudadanía conozca, apruebe o exprese su rechazo o bien legitime las acciones del gobierno en turno.

Bajo esta concepción de comunicación política es posible identificar que, si bien conceptualmente existen todos los elementos para poder afirmar que la comunicación política se desarrolla en cualquier sistema político, la realidad es que no existe ningún espacio público de relevancia social donde encontremos

todos los elementos de este proceso, generalmente existe una ausencia del receptor y de la respuesta que pueda ofrecer este.

A pesar de que no existan espacios idóneos donde se desarrolle un proceso real de comunicación política, la importancia de esta se ha incrementado con el paso del tiempo, ya que entre más heterogénea es la sociedad se vuelve más compleja, por tanto, las demandas ciudadanas serán diversas y el reto de los gobernantes de transmitir un mensaje claro y conciso, que tenga alcance con un gran número de gobernados se vuelve mayor. Ochoa (1999) señala que: la comunicación política ha ganado importancia en la sociedad actual, sobre todo en las ciudades donde hay cada vez más habitantes y esto se refleja en la complejidad que el gobierno tiene para comunicar a sus gobernados las decisiones sobre los asuntos públicos.

Para Berrocal “la comunicación política es un área interdisciplinar que tiene por objeto de estudio el papel de los medios de comunicación en el proceso político. Está centrada en narrar, estudiar y analizar cómo la política es comunicada y presentada por los políticos y los medios de comunicación a los ciudadanos.” (Berrocal, 2003: 21).

Dicho de otra forma, toda la información relacionada con la política que sea difundida a través de cualquier *mass media* es comunicación política, no obstante, si tenemos en cuenta el modelo propuesto por Habermas (1994) –que más adelante explicaremos a detalle– en el cual la comunicación política debe ir en ambos sentidos, en esta definición no encontramos los tres elementos emisor-mensaje-receptor, es decir, podríamos identificar un emisor y un mensaje, pero no queda claro quién es el receptor o los receptores y tampoco sabemos si hay una respuesta.

La comunicación política no es de uso exclusivo de los políticos y tampoco es una herramienta para que una persona difunda su imagen, o bien, dé a conocer

los resultados de su trabajo. La comunicación política es utilizada en la administración pública y es también un medio por el cual los gobernantes pueden conocer las demandas de sus gobernados. De igual forma, sirve para que las autoridades difundan cualquier información que sea útil a los ciudadanos, por ejemplo, cuando se va a implementar una política pública y como un medio para la rendición de cuentas.

El liderazgo político, el ejercicio del poder, así como la administración pública, son áreas de la función pública donde la relación entre los gobernantes y gobernados, la de tomadores de decisiones y subordinados o la de administradores públicos y ciudadanos debe ser abordada como un fenómeno político y social en el cual la comunicación política juega un papel relevante.

Por lo tanto, se entiende que el campo de estudio de la comunicación política es amplio y como describe Ochoa (1999), se enfoca en actividades públicas donde están inmersos las autoridades, así como también los ciudadanos y en un ejercicio real de rendición de cuentas la comunicación política funge como el medio de interacción entre ambas partes.

Cándido Monzón (2006) recopila algunas definiciones sobre comunicación política.

(...) la comunicación política ha sido definida, por ejemplo, como el intercambio de símbolos o mensajes que con un significativo alcance han sido compartidos, por, o tienen consecuencias para, el funcionamiento de los sistemas de partidos. R.R. Fagen entiende que “una actividad comunicacional se considera política en virtud de las consecuencias actuales y potenciales, que ésta tiene para el funcionamiento del sistema político”; S. Chaffe la reduce “al papel de la comunicación en el proceso político”; D. Nimo sostiene que una comunicación (actividad) puede ser considerada política en virtud de las consecuencias (actuales y potenciales) que regulan la conducta humana bajo ciertas condiciones de conflicto; y, finalmente, R.H. Blake y E. O. A. Haroldsen entienden por tal aquella comunicación que

conlleva actuales o potenciales “efectos sobre el funcionamiento de un estado político u otra entidad política” todas estas definiciones destacan la existencia de un campo común que llaman “comunicación” y otro que llaman “política” y que cuando el primero influye o guarda relación con el segundo, entonces se puede hablar de comunicación política, sin especificar el tipo de actividad ni la naturaleza de la influencia (Monzon, 2006: 220).

De acuerdo con Monzón (2006) se puede decir que uno de los objetivos de la comunicación política, sino es que el más importante, es tener influencia en las audiencias sobre los temas relacionados con el sistema político, sin embargo, esas definiciones son muy vagas y no ofrecen una idea precisa acerca de los elementos que se pueden identificar en el proceso de comunicación política. Conforme a las propuestas anteriores de definición, merece la pena replantearse el uso del concepto, ya que si se analiza a detalle cada elemento que se menciona en las conceptualizaciones, es más pertinente hablar de información política, en lugar de comunicación política.

Para Javier Del Rey Morato (2007), la comunicación política es utilizada para influir, persuadir y manipular, pero no solo por parte de los gobernantes, en algunos casos también puede ser utilizada de la misma manera por los gobernados y, si bien los objetivos de la comunicación política no siempre se logran satisfactoriamente, sería el medio más eficiente que proporciona herramientas importantes al momento de construir un sistema democrático.

Cuando se habla de influir, persuadir y manipular nos referimos a que con cualquier tipo de comunicación los seres humanos intentamos que el otro, entienda y acepte lo que nosotros estamos diciendo, es decir, queremos provocar alguna acción en el individuo, lo mismo pasa cuando se utiliza la comunicación política. Por lo tanto, al detenerse a analizar cómo se está difundiendo la actividad política actualmente, se puede afirmar que únicamente se transmiten las acciones realizadas por los políticos, pero no hay espacios propicios para el debate y mucho menos para la deliberación.

En un régimen democrático es fundamental la comunicación y que no solo sea un flujo de información; es importante que la ciudadanía participe, que los medios de comunicación apoyen y que todos tengan la misma oportunidad de manifestar sus inquietudes siempre y cuando sea con respeto y responsabilidad, ya que de no ser así no estaríamos hablando de comunicación política, solo es difusión de información política, por ello se ha insistido en detenerse y dar cuenta que la conceptualización de comunicación política existe, sin embargo, en la práctica solo podemos reconocer una difusión de información política.

En definitiva, el concepto de comunicación política es ambiguo, ya que por un lado algunos autores sugieren que únicamente se ocupa de abordar el papel de los medios de comunicación en los procesos políticos, mientras que otros plantean que es el proceso mediante el cual se pueden generar consensos, además de funcionar como herramienta en la rendición de cuentas. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario que exista un flujo de información entre ambas partes y que exista participación de la ciudadanía.

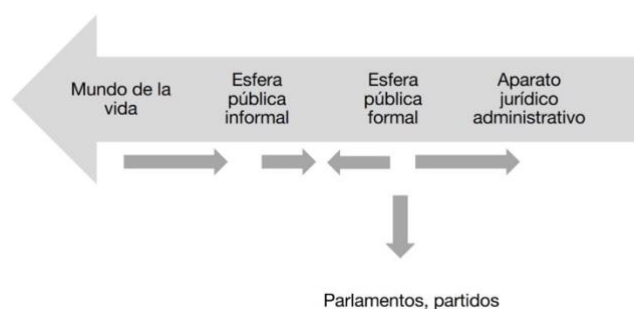
Si consideramos que, es el proceso mediante el cual se pueden generar consensos, la comunicación política es una herramienta que podría y, sobre todo, debería ser utilizada en los sistemas políticos para lograr un mayor grado de satisfacción por parte de la ciudadanía, sin embargo, ello no ocurre, y la comunicación política existe únicamente conceptualmente, lo que se hace actualmente es una difusión de información política, sin recibir de vuelta las opiniones de los gobernados, por lo tanto, el proceso de comunicación no se completa.

Es decir, un sistema democrático no es solamente un juego con reglas que todos tienen que acatar sin cuestionar, como se mencionó anteriormente, para que funcione eficazmente, es necesario encontrar mecanismos que permitan contar con espacios donde la voz de la sociedad sea escuchada por los gobernantes.

Habermas (2009) plantea que: “La política no puede ser exclusivamente entendida de un modo moral, como un actuar según obligación y bajo leyes positivamente existentes, leyes cuya positivización entendida como fin propio de ese actuar, necesita más bien de la consideración hacia una voluntad colectivamente unificada por la finalidad general del público” (Habermas, 2009: 148). Esa voluntad colectiva unificada de la que hace mención Habermas (2009) puede expresarse mediante la comunicación política.

Después de revisar diversas definiciones sobre este concepto, retomaremos el propuesto por Habermas (1994), pues además de explicar cómo debería funcionar el proceso de la comunicación política, también hace mención de los espacios donde debe llevarse a cabo, lo cual brinda más elementos para poder entender por qué lo que hoy en día se denomina comunicación política, no es más que una difusión de información política.

Según el modelo de Habermas (1993) la comunicación política es el nexo que une las esferas del mundo de la vida, la esfera pública informal, la esfera pública formal, el aparato jurídico administrativo y su relación va en ambos sentidos. El circuito de comunicación funciona de esta manera.



Fuente: (Arce, 2005: 41)

Para Habermas (1993) la comunicación política va en ambas direcciones, es decir, del mundo de la vida (sociedad civil) al aparato jurídico administrativo (gobierno) Habermas (1993) menciona que existen temas públicos determinados

por su visibilidad, aceptación y aglutinación, como los temas de bien público y los temas morales. Estos temas que se presentan en el mundo de la vida, se deciden luego en la esfera de lo formal (Habermas, 1993).

A partir de este modelo es conveniente identificar cómo se informa y cuáles son los mecanismos de participación de la sociedad sobre los temas políticos que le interesan. Para Fagen (1969) una forma de informarse es a través de la participación en la vida pública, lo cual puede ser mediante el acceso a información útil sobre los asuntos públicos o bien asistiendo a asambleas y foros. La educación también tiene la finalidad de brindar al ciudadano los elementos necesarios para estar preparado y participar en los asuntos públicos. De acuerdo con este autor, para ser un buen ciudadano es necesario estar bien informado y participar en la toma de todas las decisiones públicas que le atañen.

Así pues, existen diversas vías de información y es responsabilidad del ciudadano investigar sobre los asuntos que le conciernen, no depende únicamente del gobierno, en este proceso ambos actores: sociedad – gobierno son fundamentales.

Algunas de las vías más importantes de comunicación política son los partidos, las administraciones públicas y los sindicatos; estas instituciones son determinantes para que la información fluya y el sistema funcione eficazmente.

Como ya se mencionó, una de las características más significativas de una democracia es la comunicación permanente de los gobernantes con sus gobernados, las cuales según Fagen (1969) pueden ser de cinco tipos: primero, la encontramos dentro las dependencias de gobierno que informan sobre sus tareas del día a día; en segundo, está la comunicación del gobierno dirigida a los ciudadanos con el objetivo de legitimar acciones públicas; tercero, flujo entre los ciudadanos y asociaciones civiles; el cuarto es multidireccional, de los ciudadanos a los gobernantes y funcionarios o viceversa; finalmente, el quinto es entre el

gobierno, ciudadanía y medios de comunicación, de este último actor su tarea fundamental tendría que ser fuente neutral de información.

De ahí que en cualquier régimen que se considere democrático la comunicación política deberá ser de doble vía, para dar lugar a la discusión, el debate y posteriormente a la toma de decisiones de grupo. Fagen (1969) explica que la comunicación de la jerarquía hacia abajo es de tipo informativo antes que directivo (...) La comunicación hacia la jerarquía, del ciudadano al supervisor, adopta la forma de decisiones sobre las políticas a seguir, que el supervisor tiene el deber de llevar a la práctica.

Por lo anterior, es posible decir que conceptualmente existe la comunicación política, sin embargo, lo que comúnmente denominamos así, no es más que una difusión de información de asuntos políticos, ya que muy pocas veces es posible observar un proceso de doble vía, en el cual realmente la ciudadanía sea participe de la toma de decisiones, de ahí que, el planteamiento es que la difusión de información política es la que se privilegia

1.2 La opinión pública en el proceso de definición de políticas públicas

Conceptualmente la opinión pública ha sido definida con base en diferentes perspectivas y desde diversos enfoques teóricos que solo ponen en evidencia su complejidad como elemento de análisis y como posible referente en la toma de decisiones. Jürgen Habermas en los años sesenta realizó una construcción teórica sobre este concepto, que claramente difiere mucho de las definiciones empíricas sugeridas por teorías americanas.

En un contexto como en el que nos encontramos, es decir, un régimen definido como democrático, donde la relación sociedad–Estado es inexorable, resulta pertinente observar si, en efecto, acontece la comunicación entre ambas

partes, cuál es el canal de información y cómo se logran acuerdos que posteriormente se convierten en políticas públicas.

El planteamiento de Habermas sobre la organización de la sociedad a través de la comunicación dice lo siguiente: “las negociaciones deben basarse en el intercambio de argumentos” (Habermas, 2009: 28).

Por consiguiente, previo a buscar soluciones a un problema e incluso antes de definirlo, un grupo de personas deberá explicar y convencer a los tomadores de decisiones el por qué esa problemática es prioridad, resultado de lo anterior se puede llamar opinión pública.

Habermas (2009) refiere que para asegurar que se cumple esta condición primero, debemos identificar algunas características, las cuales él describe puntualmente; para configurar una opinión organizada que encaucé la toma de decisiones responsables deben considerarse los valores, aportaciones y argumentos que se transmiten a través del proceso de comunicación política que rodea a los individuos.

En otras palabras, las resoluciones que se consideren para atender problemas públicos deberán tener en consideración todos esos elementos para que sean aceptadas por aquellos que se verán beneficiados. Y una manera de persuadir y generar aceptación es a través de los argumentos, ya que como señala Habermas (2009) los discursos generan un poder comunicativo que tienen la posibilidad de influir sobre el poder administrativo; de este modo la sociedad civil encontrará los canales que permitirán generar comunicación política para posteriormente encontrar soluciones o tomar decisiones políticas.

Ahora bien, es pertinente recordar cómo surge la opinión pública, este concepto nace dentro de un sistema de gobierno donde la participación en la toma de decisiones de grupo es fundamental. De acuerdo con Robert Dahl (1999) en un

régimen democrático es importante establecer reglas que estén inscritas en una Constitución, en la cual el principio básico es el que todos los integrantes del grupo tendrán que ser tratados con igualdad de condiciones para participar en los procesos mediante los cuales se tomarán las decisiones. Para Dahl (2009), un Estado democrático se distingue por la empatía que tiene con el pueblo que gobierna, y que, a su vez, atiende las demandas de la sociedad, sin responder a intereses personales.

Por su parte Norberto Bobbio (2001), explica que “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría”, es decir, la regla por la cual se toman decisiones que afectan a todo el grupo, las determinaciones aprobadas tienen que ser aceptadas por la mayoría de quienes están legitimados para tomar las decisiones.

Lo anterior nos ayuda a identificar algunos elementos que conforman la opinión pública como: creencias y juicios.

Habermas (2009) sintetiza que la opinión pública “es el resultado ilustrado de la reflexión común y pública sobre los fundamentos del orden social; ella resume las leyes naturales de éste; no domina, pero el poderoso ilustrado se verá obligado a seguir su visión de las cosas” (Habermas, 2009: 127). Es decir, tendrá que ser el acuerdo común de todos los miembros de un grupo sobre temas de orden público.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, es posible identificar diferentes palabras clave que nos ayudan a entender el concepto de opinión pública como: ideas, creencias, juicios, grupo y público; pero ¿cuál es la función de la opinión pública? ¿para qué sirve? Mucho se ha hablado del poder que la opinión pública otorga a la sociedad civil, sin embargo, pocas veces nos detenemos a pensar en las características que deberían tener los actores que van a opinar.

La opinión pública va a ser generada por la sociedad civil que se define de la siguiente manera:

“<<sociedad civil>> lo constituyen asociaciones voluntarias que están fuera de los ámbitos del Estado y de la economía... se extienden desde iglesias, asociaciones culturales y académicas pasando por los medios independientes, sociedades de deporte y de tiempo libre, clubs de debate o foros e iniciativas de ciudadanos, hasta asociaciones de profesionales, partidos políticos, sindicatos organizaciones alternativas. Asociaciones formadoras de opinión que contribuyen a la discusión pública”. (Habermas, 2009: 33).

Y por públicas “llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos; del mismo modo que hablamos de plazas públicas o de casas públicas” (Habermas, 2009: 41)

Por tanto, las ideas, creencias y juicios generados en espacios públicos por las personas que cumplan con las características mencionadas anteriormente tendrán la función de hacer opinión pública, que servirá de canal para crear una comunicación política entre la sociedad y el Estado.

En relación con lo anterior, la comunicación política será la herramienta que mantenga en contacto a la sociedad con el Estado para la deliberación de problemas públicos, por ello, su función se limitará a presionar al Estado para resolver las inquietudes, pero no será instrumento que solucione las problemáticas sociales.

El pueblo al ejercer ese poder –imaginativamente– tendrá resultados racionales “una opinión pública nacida de la fuerza del mejor argumento pretende estar en posición de la capacidad racionante –moralmente pretenciosa– que intenta hacer una y la misma cosa de lo correcto y de lo justo”. (Habermas, 2009: 91)

De esta forma es como la opinión pública otorga poder a la sociedad para influir en la toma de decisiones, sin embargo, un aspecto importante que destaca Habermas (2009) es el hecho de que los argumentos tienen que ser consecuencia de un proceso de raciocinio, de un consenso entre quienes están capacitados para expresar sus juicios.

Es importante mencionar que para Habermas (2009) la opinión se expresa en un espacio público, en tanto esta abona a las discusiones públicas que se refieren a la vida y el desempeño del Estado, de ahí que se hace una diferencia entre lo público y privado.

Otros autores como Ruiz San Román (1997) menciona que la opinión pública es la opinión de todos, del pueblo activo, del público participante, sobre los asuntos públicos o dicho de otro modo, es la opinión del pueblo sobre lo público, insistiendo en que, el pueblo que genera la opinión pública es un pueblo activo, participante, que se aleja del pueblo-masa, un pueblo al que se la ha denominado público.

Si bien en esta propuesta de definición encontramos algunas similitudes con el concepto de Habermas (2009), falta uno de los elementos más importantes, es decir, el argumento que surge de un ejercicio de raciocinio.

Por su parte, Vincent Price (2004) define opinión pública como la composición de público y opinión reflejada en una sola expresión y que hace referencia a un discernimiento colectivo sobre la toma de decisiones de asuntos políticos.

Al igual que Ruiz San Román, Price no hace alusión a que la opinión pública tenga que estar derivada del mejor argumento. Es claro que actualmente consideramos opinión pública a todos los juicios e ideas que tiene la sociedad sobre un asunto público. Sin embargo, valdría la pena retomar el planteamiento de

Habermas, ya que utilizamos el término de opinión pública indiscriminadamente para denominar cualquier idea o juicio que emite la sociedad sobre algún asunto público, pero olvidamos que esta opinión tiene que consensuarse en un espacio público y después transmitirse al Estado, lo cual nos llevará a participar en un proceso de comunicación política.

En este análisis utilizaremos el concepto propuesto por Habermas de opinión pública, por tanto, solo se considerará opinión pública aquellos juicios derivados de un proceso de raciocinio llevado a cabo en un espacio público, cuyos actores tengan la capacidad para discutir sobre asuntos públicos. La relevancia de tener claro el concepto de opinión pública radica en el hecho de que las políticas públicas son resultado de un diálogo entre diversos actores interesados e involucrados en problemas públicos.

El Estado se apoya de la opinión pública para gobernar, ya que esta le da legitimidad, por tanto, el gobierno siempre buscará que la opinión pública lo respalde en la toma de decisiones. En otras palabras, además de posicionar los temas que le interesan a la sociedad para que se les de atención y solución la opinión pública también da legitimación de la autoridad política.

Hasta aquí hemos repasado los conceptos de opinión pública y comunicación política –ambos ambiguos– pues al desarrollarse en una democracia afirmamos que los practicamos en la vida diaria, sin embargo, no es así. Por ello sugerimos replantear su uso, retomando mejor el de información política en lugar de comunicación política, debido a la unidireccionalidad del proceso.

1.3 La participación ciudadana en un régimen democrático

En la actualidad, la participación –en cualquiera de sus vertientes– es un elemento que invariablemente se encuentra en los regímenes democráticos; lo anterior debido a que se refiere a la implicación de los individuos en los espacios públicos estatales y no estatales, desde su papel como ciudadanos que desarrollan su vida política dentro de estos sistemas.

En este apartado se aborda la participación dentro de un sistema político de corte democrático y los tipos que existen. De acuerdo con Canto Chac: la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo el mayor respaldo para fortalecer el desarrollo democrático.

Con lo anterior, se entiende que, debido a la impracticabilidad de la democracia directa a gran escala, la democracia representativa funciona como opción viable para que de manera individual o colectiva se lleve a cabo la participación.

Para Mario Constantino Toto (2000) la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos, individual o colectivamente se involucran a través de la opinión en los temas públicos o de gobierno.

Por otro lado, Alarcón Olguín (2003) define participación como los medios de organización de un régimen democrático que permite a la sociedad tomar decisiones dentro de espacios territoriales definidos.

Para tener el panorama sobre participación ciudadana, a continuación, se ofrecen algunas definiciones:

Aquella actividad a través de la cual el ciudadano busca influir sobre sus representantes entre los tiempos electorales y la forma de hacerlos responsables sobre sus acciones (Selee y Santín, 2006: 16)

Es decir, es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía pretende exigir cuentas a sus representantes y al mismo tiempo busca inmiscuirse en los asuntos públicos. Para Canto Chac (2010), la participación ciudadana es el proceso mediante el cual diversos sujetos teniendo como base sus intereses, referencias culturales y de contexto se involucran en los asuntos públicos con el objetivo de reformar el orden político.

En otras palabras, se refiere a las formas en que individuos o grupos se involucran en temas públicos con el objetivo de incidir en la toma de decisiones. Sin embargo, existen diversas formas de participación, además de la ciudadana.

De acuerdo con Canto Chac (2008) la participación son las prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que ubican a una persona como apta dentro de la sociedad, que además son fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos.

Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue: (Villareal, 2008: 32)

- Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

- Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. (Villareal, 2008: 32)

En este análisis ocuparemos el concepto de participación ciudadana de Ziccardi (1998), quien señala que la participación ciudadana puede ser de dos maneras: institucionalizada o autónoma. Como su nombre lo indica, la primera está definida con base en un marco legal, mientras que la segunda se realiza desde la sociedad.

El tipo de participación ciudadana mediante el cual la sociedad puede incidir en las políticas públicas es la participación ciudadana institucionalizada, ya que no solo se utiliza para legitimar, sino que tiene tres funciones “otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas” (Ziccardi,2004: 250).

Entre los mecanismos formales se encuentran los de participación individual o colectiva; de manera individual encontramos la consulta pública, el referéndum y el plebiscito; el resultado de este tipo de participación puede servir como guía para la definición de una agenda pública, que posteriormente pueda implementarse como políticas, aunque las conclusiones de este tipo de consultas no son obligatorias para que sean consideradas por las autoridades.

Sobre los mecanismos formales de participación colectiva se pueden mencionar los siguientes:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas (Villareal, 2008: 32)

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar que la participación ciudadana no se ejerce únicamente a través del voto en las elecciones, por el contrario, existen otros mecanismos que permiten llevar a cabo este tipo de procesos y dado que las políticas públicas son resultado de un diálogo entre diversos actores interesados e involucrados en problemas públicos, es primordial que se garanticen dichas formas de participación.

La participación ciudadana debe funcionar como una herramienta que otorgue legitimidad a las decisiones gubernamentales. La participación ciudadana incluye que los tomadores de decisiones consideren las opiniones de los ciudadanos para que, mediante este hecho la sociedad sea actor importante de los procesos de formulación de políticas públicas, por tanto, es posible afirmar que la participación ciudadana debe ser vista no solo como trámite, sino en el papel de ciudadanos portadores de derechos como parte de la relación gobierno y sociedad.

1.4 La participación ciudadana como clave para la consolidación de políticas públicas

En este apartado se hablará de manera general sobre el concepto de ciudadanía para posteriormente entender cómo se desarrolla su participación en la formulación de políticas públicas. Actualmente se puede definir como el marco de derechos y obligaciones que le son otorgados a los ciudadanos a partir de determinada edad, desde la esfera del Estado, todo ello definido en un estatus legal.

el concepto de ciudadanía se encuentra íntimamente ligado a la forma de régimen democrático, a la constitución de normas y procedimientos que enmarcan la vida cívica, a la delimitación territorial que conforma primero la ciudad y después la comunidad política, al despliegue de un código de comportamiento acorde con los derechos y obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y las formas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones (Meyemberg, 1999: 10).

Es decir, ciudadanía implica que los individuos, dependiendo del espacio geográfico donde viven, y de contar con determinada edad, tienen ciertos derechos y obligaciones, lo cual les permite participar en los diversos espacios públicos para la toma de decisiones.

La ciudadanía se construirá a partir de la relación entre el Estado y los individuos, en la que todos forman parte de una misma comunidad política.

La ciudadanía es una relación política entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente. El estatuto del ciudadano es, en consecuencia, el reconocimiento oficial de la integración del individuo en la comunidad política (Cortina, 2009: 39).

Lo anterior refiere que, además de derechos, al ser ciudadano también existen obligaciones con la comunidad a la cual se pertenece. Más allá de que el concepto de ciudadanía esté fundamentado en un marco legal, es necesario que se haga de ella un ejercicio real en la cotidianidad.

Como señala Durand (2004) que los derechos y obligaciones de los ciudadanos estén plasmados en la Constitución, no significa que alguien se considere ciudadano, por el contrario, este debe hacer valer sus derechos con acciones y participación al involucrarse en los asuntos de su comunidad política.

Lo anterior podemos resumirlo en los siguientes puntos:

- 1) La membresía de una comunidad política, y por lo tanto, la relación existente entre sociedad civil y Estado-nación.
- 2) Los derechos y obligaciones de los ciudadanos miembros de la polis; y
- 3) La participación de los ciudadanos, en tanto miembros, en la toma de decisiones de la comunidad. (Tamayo, 2010: 51)

Desde una perspectiva de corte liberal, mediante la ciudadanía, se asegura que todos los individuos cuenten con igualdad de derechos. Nateras (2012) lo define de la siguiente manera:

El discurso liberal establece que a través de la ciudadanía se garantiza a todos los individuos igualdad de derechos. El estatus del ciudadano frente al Estado, a la vez que le da garantía de protección por parte del poder estatal, implica una serie de obligaciones que tienen que ver con el ideal de bienestar social y es esta obligación la que ubica a la ciudadanía como práctica (Nateras, 2012: 28).

Nateras (2012) sostiene que no basta con cumplir los requisitos de edad y pertenecer a una comunidad política, para ejercer la categoría de ciudadano es necesario que los derechos y obligaciones se practiquen con el objetivo de lograr el desarrollo democrático, pues una de las condiciones fundamentales de este

régimen es la participación de los ciudadanos, lo cual no se limita al voto, sino que se logra mediante formas directas.

La construcción de ciudadanía tiene el objetivo de crear el vínculo de los individuos con el gobierno, no obstante, esta relación no es netamente equitativa, pues la capacidad de influir en las decisiones públicas de los grupos sociales es diferente, el reconocimiento de los mismos, y sus canales de comunicación, así como su influencia política, será determinante en la forma de relacionarse. (Canto Chac, 2010)

De acuerdo con lo anterior, es claro que los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de participar en los asuntos del gobierno, por ello una vez definido que es ciudadanía, ahondaremos en la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas.

Considerar la participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas, supone que sus opiniones e intereses, serán tomados en cuenta, todo ello con el objetivo de que se satisfagan necesidades que el gobierno no ha logrado identificar, y es tan importante que estos procesos de participación están institucionalizados, para que los ciudadanos puedan exigir y justificar sus demandas.

El objetivo de fomentar la participación ciudadana de diversos actores en la definición de políticas públicas, es que estos ejerzan sus derechos y al mismo tiempo se consolide una relación más cercana entre el gobierno y la sociedad.

De igual manera, fortalecer el vínculo entre gobierno y sociedad permite que a través de la participación se consolide la democracia, ya que el ciudadano es un actor relevante en los procesos sociopolíticos, pues no solo discute o debate, sino que participa de forma directa en los asuntos públicos.

Existen dos posturas sobre las implicaciones de la intervención ciudadana en las políticas públicas, por un lado, los argumentos a favor son los siguientes:

- Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios
- Genera aprendizajes sociales e innovación
- Fortalece a las instituciones locales
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales
- Genera formación de capital social
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad
- Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional (Canto Chac, 2008: 29)

Argumentos en contra.

- Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas
- Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
- Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes
- Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.
- Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas
- Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto Chac, 2008: 29-30)

De acuerdo con lo anterior, si bien la participación de los ciudadanos es prometedora para generar políticas públicas que satisfagan las necesidades de la sociedad, no es suficiente para lograr acuerdos y transformar la gestión pública.

Una renovación real de la esfera pública necesita instituciones con credibilidad competentes para resolver los conflictos sociales, fomentando una cultura de la transparencia y rendición de cuentas y que además exponga como es la interacción entre poder político y acción pública.

En resumen, es necesario que la ciudadanía sea activa y participativa para mejorar el desempeño democrático y la política pública se entienda como una acción que involucra a diversos actores sociales y no solo como una intervención gubernamental.

Para concluir, el hecho de que los procesos participativos estén institucionalizados demanda mayor intervención ciudadana y la ausencia de la misma es muestra de una falta de representatividad y eficiencia del gobierno.

En este sentido, para Velasco (1998):

La condición fundamental para la existencia de la democracia es la participación política de los ciudadanos no sólo por medio del voto sino también por otras formas más directas. La participación continua y responsable contiene un marco legal e institucional adecuado, pero, para que exista una democracia es indispensable la virtud cívica de la mayoría de los ciudadanos y no sólo las virtudes sistemáticas como en el liberalismo (Velasco, 1998: 126).

De acuerdo con lo anterior, aunque los derechos estén contenidos en un marco normativo es indispensable que la sociedad también practique una cultura cívica que se refleje en la participación ciudadana en las decisiones públicas. Sin embargo, para que esto ocurra es imprescindible que se garanticen espacios públicos de participación ciudadana.

Para que ello sea posible, es necesario que exista voluntad política por parte del Estado, de igual forma se deben fortalecer los espacios para el debate y la deliberación en torno a las decisiones públicas, ya que la participación

ciudadana es un componente importante para proporcionar mayor calidad a la democracia.

En definitiva, promover una participación responsable en la sociedad civil, además de formar ciudadanos comprometidos y corresponsables en la formulación de políticas, se impulsa la transparencia en la gestión pública, ya que se deja de ser un gobierno que oculte y manipule la información, para dar paso a procesos de comunicación y difusión de información abiertos y plurales entre el gobierno y la ciudadanía que favorezcan, entre cosas, la rendición de cuentas. Sin embargo, lo anterior implica -además de establecer nuevas reglas del juego- una voluntad política sobre las formas en que se relacionan los gobiernos con los ciudadanos.

Consideraciones Finales

En este capítulo se analizaron los conceptos del proceso democrático relacionados con el sistema político y la comunicación política. Respecto a este último, se puntualizó que, aunque conceptualmente existe, lo que usualmente llamamos así, no es más que una difusión de información sobre asuntos políticos y públicos, lo anterior debido a que en este proceso no se observa una respuesta directa por parte de la ciudadanía, es decir, el Estado informa sobre las políticas públicas que serán implementadas, pero no incluye directamente a la ciudadanía en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas, si acaso la sociedad es tomada en cuenta en la evaluación de estas, por tanto es posible decir que el gobierno solo informa, pero no involucra a la ciudadanía en todo el desarrollo.

Teniendo en cuenta que, teóricamente la comunicación política se desarrolla en cualquier sistema político, en México son pocos los espacios públicos de relevancia social y política, en los cuales se puedan llevar a cabo estos procesos.

Es claro que la comunicación política podría ser una de las herramientas más eficaces del gobierno para lograr un mayor grado de satisfacción por parte de la ciudadanía, sin embargo, lo único que ocurre es una difusión de información política por parte del gobierno sobre las acciones que afectarán a la ciudadanía.

En relación con lo anterior, al no existir un proceso de doble vía, en el cual el Estado emita información y después exista una respuesta por parte de la ciudadanía es complicado conocer la opinión pública de la sociedad.

El concepto de opinión pública utilizado en esta investigación es el propuesto por Habermas (2009), el cual considera como opinión pública los juicios derivados de un proceso de raciocinio realizado en un espacio público, los actores involucrados también deben tener la capacidad para discutir sobre asuntos públicos.

El gobierno ocupa la opinión pública para gobernar, pues este ejercicio contribuye a su legitimidad, por tanto, el Estado siempre buscará que esta le respalde en la toma de decisiones y en las políticas públicas. Las opiniones de los ciudadanos pueden conocerse a través de la participación ciudadana, mediante la cual los ciudadanos se convierten en actores relevantes del proceso de formulación de políticas públicas.

No obstante, para que esto ocurra es necesario fortalecer la cultura cívica de los ciudadanos, habilitándolos para participar en la deliberación de asuntos públicos; por otra parte, el gobierno debe garantizar espacios públicos donde lo anterior pueda llevarse a cabo, de igual forma debe existir voluntad política y convicción por parte de los funcionarios para propiciar un clima de respeto, en el cual sea posible cimentar una gobernabilidad democrática.



CAPÍTULO II

**Comunicación política y participación
ciudadana en México**

CAPÍTULO II. Comunicación política y participación ciudadana en México

La comunicación política, es una parte importante en el proceso de democratización, por tanto, es de gran relevancia entender cómo funciona y cuál ha sido su desarrollo histórico –particularmente en México, por ser un país donde la democracia está en proceso de construcción–. En este capítulo se analizará el marco normativo que regula la comunicación, es decir, desde las instituciones cuáles son los mecanismos que el Estado provee a la ciudadanía para comunicarse, de igual forma se analizarán los modelos de comunicación política que se han desarrollado en México desde los años ochenta hasta la actualidad.

Asimismo, se describirán las formas institucionales de participación ciudadana en México, como el referéndum, plebiscito y la iniciativa ciudadana, sus características y limitaciones, y al mismo tiempo la regulación en cada entidad federativa.

Igualmente, se aborda la relevancia de la comunicación política como herramienta fundamental para construir puentes con la sociedad, exponer porqué debe dejar de ser vista como un instrumento de difusión de información unidireccional, para pasar a ser un componente precursor de la democracia, que permita la discusión de programas, planes y políticas públicas a través del fomento de la participación ciudadana, particularmente en sus formas institucionalizadas.

Finalmente, se expondrá cómo el impulsar la participación ciudadana a través de un modelo de comunicación política horizontal, plural y abierto permitirá legitimar políticas públicas, en las cuales los ciudadanos colaboren en todas las etapas y así la hechura de las mismas sea acorde a las necesidades de los ciudadanos, lo que a su vez coadyuvará para que estas acciones sean más eficaces y exitosas.

2.1 El marco normativo del Derecho a la Información en México

Hablar de derecho a la información pública implica hacer mención que, en los sistemas políticos, particularmente de las democracias representativas, varias personas son elegidas por la mayoría, por tanto, el poder de decisión se concentra en manos de unos pocos, como consecuencia lo que queda a los representados es estar informados y participar, pero para ello es importante tener acceso a la información sobre los asuntos públicos.

La relevancia de que los ciudadanos se mantengan informados sobre los asuntos públicos radica en que estos afectan de manera directa a la sociedad, además el acceso a la información permite que se vigile a la administración pública.

El derecho a la información es una consecuencia de la libertad de información, ya que por un lado se debe asegurar la libertad de informar y por otro el estar informado sin ningún sesgo en los mensajes que se están recibiendo. De acuerdo con Francis Balle,

el derecho a la información es de origen francés y configura una nueva interpretación de la concepción clásica de la libertad de expresión, en la cual se pasa, de una noción de las libertades individuales clásicas concebidas como una resistencia al poder, a una nueva interpretación del papel del Estado que se convierte en el garante último de esta libertad (Fuenmayor, 2004:14).

En este sentido, la concepción sobre las libertades públicas surgida en un inicio –particularmente la libertad de expresión– no cubre las expectativas de las exigencias de ahora: el derecho del ciudadano a la información pública; ya que actualmente para garantizar la libertad de expresión están involucrados diversos actores, entre ellos: periodistas y profesionales de la comunicación social, pues la libertad de expresión no es únicamente individual, más bien se observa desde la colectividad y a partir de una perspectiva social.

Para Jean Marie Auby y Robert Ducos-Ader (1970), el derecho a la información pública se refiere al conjunto de reglas jurídicas aplicables a la información en su sentido activo y pasivo; en otras palabras, es el derecho a difundir y a ser receptor de información, teniendo en cuenta que una de las características principales es que esta debe ser objetiva y neutra.

Garantizar el derecho a la información pública tiene como objetivo fortalecer la transparencia democrática, igualmente es una forma de control del pueblo, sobre el gobierno que fue elegido mediante el voto. La información pública debe estar a la mano de todos los ciudadanos, ya que al estar informados sobre los asuntos públicos estos pueden intervenir de manera directa.

En América los gobiernos suscribieron a la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos con el objetivo de lograr el desarrollo social, político y económico del continente, a través de la democracia, esta carta establece que los países de esta región tienen la obligación de promover y defender la democracia, en este sentido, es importante mencionar el artículo 4º que menciona lo siguiente:

Artículo 4.- Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia (en Fuenmayor 2004:19).

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo democrático no solo implica que un Gobierno se elija través de un proceso electoral, sino que una vez que entre en funciones todas sus actividades deberán ser transparentes para que los ciudadanos verifiquen que la gestión pública se está realizando con

responsabilidad. De igual forma debe comprometerse para que la libertad de expresión y comunicación pueda ejercerse con respeto.

El derecho de acceso a la información gubernamental es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia representativa en tanto permite a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes y estimula la transparencia en los actos del Gobierno y de la Administración. Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, Senado de la República Dominicana, 28 de julio de 2004, consideraciones (pág. 2)

Como parte del proceso de democratización es responsabilidad del ciudadano exigir que se respete su derecho a la información sin distinción de credo o condición social. Por tanto, la información debe estar disponible y garantizar que abone a las necesidades del usuario, ya que esta es una representación del pensamiento y conocimiento.

En México, en el año 2007 se reformó el artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública cómo un derecho fundamental de los mexicanos:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, 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.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y

telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

De este artículo emanan las siguientes leyes federales:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - Ley Federal De Protección De Datos Personales En Posesión De Los Particulares.
 - Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
 - Ley General de Archivos.
-
- ✓ Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva
 - ✓ Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.

En el caso del Estado de México, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México el artículo 5º estipula que:

“...el derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.”

Y la ley estatal que existe en esta materia es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la cual tiene

por objeto establecer los procedimientos para garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de sujetos obligados.

En suma, garantizar el derecho a la información pública ayuda a promover la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, además de servir como base para que los ciudadanos cuenten con más argumentos al momento de expresar su opinión en la definición de problemas públicos, de igual forma contribuye a que la toma de decisiones se haga con responsabilidad y transparencia, al mismo tiempo coadyuva a vigilar el cumplimiento de la función pública.

Sin embargo, a pesar de que existe todo un marco jurídico que garantice el derecho de acceso a la información, los esfuerzos desde el gobierno por dar a conocer a la ciudadanía todas las implicaciones y beneficios que tiene ejercer este derecho, han sido insuficientes, pues no se promueve un ejercicio del derecho a la información pública, desde una perspectiva para fortalecer el sistema democrático, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones responsables, se hace desde una postura meramente informativa, que expone superficialmente las implicaciones del derecho a la información pública en la vida democrática.

2.2 Modelos de comunicación política en México: desarrollo histórico

En México, el concepto de comunicación política se comenzó a utilizar de manera regular a partir del proceso de democratización a finales de la década de 1980. Lo anterior, debido a que, durante los comicios presidenciales de 1988, el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), obtuvo la Presidencia bajo fuertes cuestionamientos de legitimidad y, por otro lado, perdió la mayoría en el Congreso.

A partir de este momento el Estado tuvo que recurrir al uso de estrategias de comunicación política, ya que antes de este suceso, al no existir oposición se difundían puntos de vista dirigidos desde los monopolios de los medios de comunicación, que a su vez eran controlados por el Estado. En este contexto, merece la pena conocer cuáles eran las condiciones en las que se desarrollaba la comunicación política antes y después de la llegada de la oposición al poder.

Los medios de comunicación masiva en México, principalmente la televisión y radio comienzan a tener presencia entre los años 1930-1945, sin embargo, eran dominados en su totalidad por el Estado. En la década de los 80, los medios de comunicación tuvieron mayor relevancia, debido al terremoto de 1985, que evidenció la ausencia de una estrategia de comunicación política por parte del gobierno, lo que ocasionó un vacío de información sobre dicho desastre natural.

Otro acontecimiento importante para la comunicación política ocurrió en 1994, cuando se transmitió por primera vez en radio y televisión el debate entre los aspirantes a la Presidencia de la República, siguiendo el modelo de comunicación política surgido en Estados Unidos.

En México, la relación entre gobernados, medios de comunicación y gobernantes, puede reconocerse en tres etapas. En un primer momento el control de los medios masivos de comunicación cuando lo ostentaba el partido hegemónico (PRI), aunque durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) comienza a perder fuerza. Un segundo momento surge a partir de 1994 y termina en 1999, antes de las elecciones presidenciales de 2000, durante este periodo hubo un “tratamiento mediático diferenciado, inseguro, excepcional, negociado y aleatorio de las expresiones cívicas y ciudadanas promotoras de las elecciones libres, así como de las movilizaciones poselectorales. El punto de cierre de esta etapa coincide con la máxima ebullición de la siguiente: las elecciones presidenciales del año 2000”. (Escobedo, 2004: 83).

Finalmente, una última etapa es a partir de la alternancia, y el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia del país, durante estos comicios electorales se utilizaron algunas herramientas de la comunicación política como encuestas, propaganda; los *mass media* abrieron espacios relevantes a los candidatos a la Presidencia de la República y transmitían todo lo relacionado a la campaña electoral (Reyes, 2007).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación como radio y televisión ha estado regulado desde la reforma de 1986, cuando en el Código Federal Electoral se establecía que tenía 15 minutos al aire mensuales, además de un programa con los partidos que se transmitía un par de veces al mes.

Posteriormente, en 1990 en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se estableció un incremento en el tiempo aire de partidos políticos, así como también se distribuiría con base en la votación que obtuvieran en las elecciones, de igual forma se estipuló que los concesionarios vendieran sus tiempos con las tarifas de publicidad comercial.

Después con la reforma de 1993 se buscó contrarrestar eso y se definió que los partidos políticos únicamente podían contratar tiempos en radio y televisión para hacer campaña. Por consiguiente, los concesionarios y permisionarios debían poner a disposición del Instituto Nacional Electoral, en ese entonces Instituto Federal Electoral (IFE), los horarios y tarifas del tiempo aire.

De igual forma, en 1996 se realizaron reformas que definieron la distribución del tiempo aire, esto es: los partidos políticos con representación en el Congreso 30 por ciento del tiempo en radio y televisión de forma equivalente y el 70 por ciento restante se les otorgaba de forma proporcional con base en su fuerza electoral. Por otro lado, además de los 15 minutos mensuales obtuvieron transmisiones gratuitas distribuidas de la siguiente forma:

1) Para los procesos electorales generales (presidente, diputados y senadores) se distribuirán entre los partidos 250 horas en la radio y 200 en televisión.

2) Para las elecciones intermedias, serán repartidas 125 horas en radio y 100 en televisión (Gilas, 2016:15).

Igualmente, el IFE podía adquirir hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno que, podían distribuir entre los partidos políticos en los periodos de campaña.

Estas reformas permitieron establecer un nuevo modelo de comunicación política del cual vamos a hablar a continuación.

En el año 2000, con el Partido Acción Nacional (PAN) en la Presidencia¹ – un partido diferente al hegemónico–, además de las reformas, surgieron grandes expectativas para el desarrollo de un nuevo modelo de comunicación política, en el cual la relación entre: actores políticos, medios y opinión pública se diera de una forma horizontal. Por tanto, las expectativas sobre la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión del año 2006 eran altas, ya que esto podría haber sido la consolidación de un modelo de índole plural y democrático.

Durante el gobierno de Vicente Fox (PAN), en el año 2000, se publicó un documento que establecía las reglas de operación en materia de comunicación social, el cual se fundamentaba en tres pilares: el derecho de la sociedad a la información, el derecho social a la libre expresión y el derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas; en este documento también se destacaba que los medios de comunicación debían de contemplar que los intereses

¹ Después de 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el candidato a la presidencia por el Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox ganó las elecciones en el año 2000, obteniendo un 42.72% de los votos frente a un 35.77% del PRI. El triunfo se atribuye a la alta participación, ya que casi 38 millones de mexicanos de un censo de 59 millones de electores acudieron a votar.

comerciales no podían confundirse con los intereses públicos y sobre todo tendría que existir una división entre información y opinión.

Era evidente que la intención con estos lineamientos para la comunicación política era de apertura y participación, sobre todo se vislumbraba que, en este periodo presidencial, las políticas en materia de comunicación cubrirían las necesidades de la sociedad y generarían cambios estructurales.

Para que todo ello pudiera realizarse, era necesaria una reforma al marco jurídico de los medios de comunicación, particularmente a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), la cual estaba vigente desde 1960.

Las negociaciones iniciaron el 5 de marzo de 2001 con la instalación de una mesa de diálogo para hacer una revisión del marco legal en materia de medios electrónicos, cuyo objetivo fue el siguiente:

lograr un absoluto respeto a las libertades, una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad, para que a través de esta vinculación democrática se pueda garantizar la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y gobernados (Esteinou, 2002: 2).

La finalidad de esta mesa de diálogo era proponer el proyecto de reforma integral de la LFRT, en el cual todos los actores gobierno, partidos políticos, diputados, senadores, organizaciones civiles y concesionarios de radio y televisión, estuvieran involucrados.

Durante el primer gobierno de la alternancia se realizaron diversas acciones que se agrupan en el siguiente cuadro.

Cronología sobre la aprobación de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión

Fecha	Acontecimiento	Lugar	Actores
5 de marzo de 2001 Fuente: <i>Revista Etcétera</i> (noviembre 2002) y periódico <i>Reforma</i>	Se instala mesa de diálogo para elaborar proyecto de reforma de la LFRT.	Secretaría de Gobernación	Gobernantes, políticos, medios de comunicación públicos y privados, periodistas, opinión pública (académicos intelectuales, ONG'S)
10 de octubre de 2002 Fuente: <i>Proceso</i> (22/01/06)	Derogación de 12.5 % de impuestos en tiempo aire que las televisoras tiene que pagar al gobierno	Presidencia de la República	Presidencia de la República
1 de diciembre de 2005 Fuente: <i>El Universal</i> (1/12/05)	Se aprueba por unanimidad la reforma a la LFRT	Cámara de Diputados	Aprobado por 312 diputados del PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Convergencia.
2 de febrero de 2006 Fuente: <i>Proceso</i> (17/02/06)	Se turna a la Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Comisión de Comunicaciones y Transportes, y de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso.
Febrero de 2006 Fuente: <i>Proceso</i> (26/02/06)	Consultas públicas	Cámara de Senadores	Gobernantes, senadores, políticos, medios de comunicación públicos y privados, periodistas, opinión pública (especialistas, académicos, intelectuales, ONG's, estudiantes, etcétera)
29 de marzo de 2006 Fuente: <i>El Financiero</i> (29/03/06)	Se aprueba la reforma a la LFRT en las sesiones de comisiones del Senado.	Cámara de Senadores	Senadores del PRI, PAN, y PRD
31 de marzo de 2006 Fuente: <i>El Universal</i> (31/03/06)	Se aprueba la reforma a la LFRT	Cámara de Senadores	81 senadores de las fracciones del PRI, Pan, PVEM e independientes.

11 de abril de 2006 Fuente: <i>El Universal</i> (11/04/06)	Se publica la reforma a la LFRT en el Diario Oficial de la Nación	Presidencia de la República	Presidente Vicente Fox
4 de mayo de 2006 Fuente: <i>El Universal</i> (4/04/06)	Se presenta un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Suprema Corte de Justicia de la Nación	47 senadores del PRI, PAN, PRD e independientes.

Fuente: Reyes, 2007.

No obstante, a pesar de las aportaciones de los integrantes de la mesa de diálogo, el Presidente Vicente Fox, anunció un acuerdo presidencial sobre la derogación del impuesto de 12.5% de tiempo aire, que, por decreto desde la década de 1970, pagaban las emisoras de radio y televisión al gobierno. De igual forma, presentó un reglamento nuevo para LFRT, ignorando el trabajo impulsado por la Secretaría de Gobernación a través de la mesa de diálogo. Con lo anterior, la participación de los diversos actores en el proceso de comunicación política y la promesa de una política de comunicación más democrática quedó totalmente suprimida (Reyes, 2007).

Posteriormente en 2005, a través de las comisiones de Comunicaciones y Transportes, y de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso se inició otro proceso de revisión para la reforma LFRT, en esta etapa la prensa admitió que la comisión fue presionada por los dueños de los medios de comunicación, en específico por Televisa. Las presiones para que se aprobara la nueva ley en el Congreso continuaron a finales de 2005 y principios de 2006.

El propósito de que los representantes de Televisa elaboraran la reforma era monopolizar las frecuencias de radio y televisión, dominar los espacios informativos y al mismo tiempo incrementar los beneficios económicos para las

dos empresas que monopolizaban los medios de comunicación: Televisa² y TV Azteca³. Con lo anterior ambas compañías quedaban protegidas ante la inquietud del escenario que se visualizaba con respecto a las elecciones de 2006. Fue así como la iniciativa se aprobó en diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados sin ningún cambio.

Posteriormente, la iniciativa se turnó a la Cámara de Senadores y fue aprobada el 31 de marzo de ese mismo año.

Académicos e investigadores como: Raúl Trejo Delarbre, Ricardo Raphael de la Madrid (CIDE), Fátima Fernández Christlieb (UNAM) y Javier Esteinou Madrid (UAM), escriben que existió un acuerdo político entre la mayoría de los senadores integrantes de los partidos: PAN, PRI y PVEM para aprobar en los términos en que fue presentada la reforma a la LFRT, sin tomar en cuenta las críticas, sugerencias de cambios y modificaciones hechas por académicos, intelectuales, periodistas y sectores vinculados con los medios de comunicación, como son Radio UNAM y Radio Educación. Los únicos partidos que votaron en contra de la aprobación a dicha reforma fueron el PRD y Convergencia, los cuales asumieron la posición de oponerse responsablemente a una ley que podría afectar el desarrollo democrático de México, en materia de regulación en radio y televisión (Reyes, 2007:126).

De acuerdo con lo anterior, se evidenció que no era de interés de ese gobierno incluir en la toma de decisiones a la sociedad, por tanto, la comunicación política en el país quedó en las mismas condiciones.

² Emilio Azcárraga Vidaurreta fundó en 1930 la primera radiodifusora nacional, la XEW; durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, le fue otorgada una segunda concesión para operar el canal de televisión 2. El 8 enero de 1973 se fundó Televisa, en los últimos años considerada como la empresa de comunicación más grande a nivel mundial en materia de entretenimiento.

³ TV Azteca es una empresa mexicana de medios de comunicación fundada en 1993, propiedad de Grupo Salinas, la segunda mayor generadora de contenidos en español en el mundo.

El desarrollo democrático de la radio y televisión en México se vio mermado a partir de la aprobación de dicha reforma, ya que los espacios de participación de la sociedad civil en medios de comunicación disminuyeron. Además, esta acción implicaba que se redujeran los ingresos a las arcas del gobierno, así como el control para regular a los concesionarios, contenido y tiempos de transmisión, lo cual se traduce en perder el manejo de la agenda y control de los medios de comunicación (Reyes, 2007).

Lo anterior evidenció la falta de voluntad política del presidente Vicente Fox (2000-2006) para favorecer la participación de diversos actores en el proceso de toma de decisiones, así como la libertad, apertura y pluralidad que deberían tener los medios de comunicación para garantizar el proceso de comunicación política en una sociedad democrática.

Con la aprobación de LFRT se perdió la oportunidad de que los medios de comunicación promovieran espacios de participación para el intercambio de ideas y la confrontación de discursos. De igual forma se desaprovechó la coyuntura para afianzar un modelo de comunicación política de carácter plural y democrático, por el contrario, se benefició a un grupo de empresarios con intereses privados, y la idea de promover una comunicación política que permitiera opiniones libres y garantizará el derecho a la información quedó únicamente en buenas intenciones.

El modelo de comunicación política en México de los últimos años se ha caracterizado por ser autoritario, cerrado y vertical, en el cual el derecho a la información y la libertad de prensa quedan subordinados a intereses económicos. Hablar de la relación que los medios de comunicación han establecido con el Estado en los últimos cuarenta años, es reconocer que el Estado llegó a tener un control suficientemente fuerte sobre los medios de comunicación, en especial la radio y televisión, con el objetivo de no permitir la independencia de dichos medios frente a él.

Por tanto, el Estado no privilegió el avance del proceso democrático, ya que no cambió el modelo de comunicación política, de igual forma tampoco se ocupó de cambiar la relación que existía entre: gobernantes, medios de comunicación y ciudadanos.

2.3 Formas de participación ciudadana en México

Cuando hablamos de participación ciudadana en un sistema democrático, por lo general pensamos en el voto como la única opción, sin embargo, hay otras maneras en que la sociedad puede participar en la toma de decisiones, tanto formas institucionalizadas, como no institucionales, estas últimas, en su mayoría tienden a no ser reconocidas por el Estado. Por ello, los mecanismos de participación aceptados por el Estado, es decir, los institucionalizados, son los que se considerarán por estar en la base de la participación que legitima las políticas públicas.

Muestra de ello es la Ley Federal de Consulta Popular, promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto el 14 de marzo de 2014, según la propia ley su objetivo principal es promover la participación ciudadana. Por consiguiente, con esta ley se oficializa la participación de la sociedad en las políticas públicas, otorgándole legalidad, al asignarle a la Suprema Corte la potestad de decidir qué consulta es constitucional o no; en este sentido, esta legislación establece que se requiere al menos el 2% de la lista nominal de electores, o sea 1,759,939 ciudadanos, de acuerdo con la lista nominal con corte al 26 de abril de 2019, para someter a consulta popular los temas de trascendencia nacional.

Para tener un panorama claro de los mecanismos de participación y sus diferencias, a continuación, se presenta un cuadro que resume las formas de participación oficiales en México.

Mecanismo	Principales Características
Plebiscito	La ciudadanía participa en las decisiones de carácter administrativo
Referéndum	La ciudadanía participa en el sentido de la norma creada o modificada en el ámbito legislativo
Iniciativa ciudadana	La ciudadanía participa en el proceso legislativo a través de la presentación de una propuesta
Revocación de mandato	La ciudadanía da por terminado el cargo de la persona que fue elegida democráticamente, antes del periodo para el que fue seleccionado.
Consulta popular	La ciudadanía participa en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional. La decisión puede ser vinculativa tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo.
Candidaturas independientes	La ciudadanía puede postularse para contender por un cargo de representación popular, sin la intermediación de partidos políticos.

Fuente: Chávez y Preisser (2014: 134)

De acuerdo con Chávez y Preisser (2014) en México 28 entidades contemplan el plebiscito, de los cuales en 25 está estipulado en la constitución local. Los estados que no lo reconocen son: Campeche, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León y Quintana Roo. Por su parte, en veinticuatro estados hay una ley específica de participación ciudadana, mientras que en los otros cuatro se regula en el código electoral.

Legislación en materia de plebiscito en las entidades de la Federación 2016

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No

Campeche	No	No	No	No
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No	No
Ciudad de México	No	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	Sí	No	Sí	No
Michoacán	Sí	No	No	No
Morelos	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	No
Puebla	Sí	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No
Quintana Roo	No	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	Sí	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No
Yucatán	Sí	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	No
Total	26	23	4	4

Fuente: (Chávez y Preisser, 2014: 136)

El plebiscito supone la intervención ciudadana en la toma de decisiones del poder ejecutivo, por tanto, es fundamental definir que institución está autorizada para aprobar la solicitud. En el caso de México, los institutos electorales locales son los organismos encargados de aprobar las solicitudes, sin embargo, también puede hacerlo el poder ejecutivo, el congreso local y los consejos de participación ciudadana (Chávez y Preisser, 2014).

Otro mecanismo de participación es el referéndum que se define de la siguiente manera es el “procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo” (Chávez y Preisser, 2014: 142).

Mecanismo	Origen de propuesta	Naturaleza del acto Sujeto a participación
Plebiscito	Poderes públicos	Acto administrativo
Referéndum	Ciudadanía	Acto legislativo

Fuente: (Chávez y Preisser, 2014: 142)

El referéndum es el procedimiento para expresar la opinión ciudadana sobre un asunto con el objetivo de modificar la norma en el ámbito legislativo. En México, la legislación de 28 entidades federativas considera el referéndum, a excepción de Campeche, Hidalgo, Nuevo León y Querétaro. De los estados que lo toman en cuenta, 23 regulan su instrumentación a través de leyes, reglamentos o en el código electoral; 29 entidades tienen una ley de participación ciudadana en la que se organiza el referéndum; tres estados cuentan con un reglamento de participación ciudadana y Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Puebla contemplan alguna regulación del referéndum en la ley/código electoral local (Chávez y Preisser, 2014).

La iniciativa ciudadana o iniciativa popular es el mecanismo de democracia semidirecta que permite a la ciudadanía organizada participar en el proceso

legislativo (Merino, 2001: 15). A través de esta forma de participación se tiene la opción de ser presentadas ante los congresos por una o más personas, dependerá del porcentaje determinado por la ley. Posteriormente, se turnan al Congreso para su dictamen; y finalmente se discuten en sesión legislativa para su aprobación o rechazo.

La iniciativa ciudadana en México, es una de las formas de participación que se encuentra formalizada en casi todas las constituciones de los estados. Todas las entidades, con excepción de Campeche la incluyen en su constitución.

26 entidades tienen una ley de participación ciudadana; tres entidades tienen un reglamento de participación ciudadana/iniciativa ciudadana; otros tres estados contemplan alguna regulación del plebiscito en la ley/código electoral local. Por último, las dos entidades que no han legislado en materia de iniciativa popular en una ley o un reglamento son Campeche y Puebla (Chávez y Preisser, 2014: 149).

Cada entidad federativa tiene una legislación diferente en materia de iniciativa ciudadana, sin embargo, como señalan Chávez y Preisser (2014) existen en todas ellas tres elementos que destacan: a) la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana; b) implementación de la iniciativa ciudadana; c) restricciones y barreras a la iniciativa ciudadana. Una de las diferencias del plebiscito y referéndum es que su implementación es más homogénea en las leyes que lo regulan, ya que solo está regulado hasta el momento de presentación de la iniciativa, a partir de ahí continúa el proceso de legislación.

En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos. La diferencia reside en los umbrales para iniciar el procedimiento. La tendencia en la legislación de las entidades indica una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral/lista nominal, para solicitar la iniciativa ciudadana. Como extremos está Tlaxcala, donde cualquier ciudadano puede

recurrir al mecanismo; en el otro extremo, la normatividad de Tabasco pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal (Chávez y Preisser, 2014: 150).

Como se mencionó anteriormente, la legislación que regula este procedimiento es muy similar en los diferentes estados, lo único que cambia es la autoridad que define si la solicitud se aprueba y la opción de impugnar el proceso.

Es decir, en la regulación sobre participación ciudadana acota de dos maneras: temporal y materias excluidas. Las limitaciones temporales están relacionadas con la implementación de esta práctica en años electorales y en tiempos posteriores a la presentación de la iniciativa, por ejemplo, la legislación en Yucatán y Zacatecas restringen la implementación de la iniciativa popular durante periodos electorales. Mientras que, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Tlaxcala se considera un periodo de espera posterior al descartar la iniciativa, antes de poder solicitar nuevamente el mecanismo.

Las restricciones en la materia excluidas se refieren a causas principalmente políticas o técnicas, como pueden ser temas: tributarios, financieros y fiscales, de igual forma, los regímenes internos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo anterior no están sujetos a consulta.

La legislación en materia de participación ciudadana en México es muy similar en las entidades, en casi todas coinciden características como la forma de financiamiento, difusión, instrumentación y restricciones, lo que da como resultado que en la mayoría de los Estados los ciudadanos puedan participar en la solicitud y en la votación.

Para presentar una solicitud de iniciativa, en la mayoría de las entidades es necesario tener cinco por ciento de firmas de ciudadanos inscritos en la lista nominal. En el caso del plebiscito, al menos la mitad de los estados toman en cuenta el tema del financiamiento y difusión. Por otra parte, sobre el referéndum

casi la mitad de los estados que lo regulan consideran financiamiento y por lo menos una tercera parte estipula la difusión.

Sobre las instancias que regulan estas formas de participación, es importante destacar que funcionan como el canal para dar inicio a cualquier mecanismo de participación, además de organizar los procesos y validar los resultados. Por otro lado, los tribunales electorales locales están encargados de resolver las impugnaciones.

En casi todos los estados la legislación proporciona las herramientas para la instrumentación de estas formas de participación a nivel municipal y estatal. Y como ya hemos mencionado anteriormente, la prohibición de referéndums y plebiscitos en tiempos electorales es la principal limitación.

Las modalidades de la iniciativa ciudadana son muy parecidas a las de cualquier iniciativa presentada por los legisladores o el gobernador en los Congresos locales. En algunas entidades destaca el umbral solicitado para iniciar el procedimiento legislativo, así como los temas excluidos.

La mayoría de las entidades requiere la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de la iniciativa ciudadana. La mayoría de las entidades excluye las materias tributarias, financieras y fiscales, y aproximadamente la mitad excluye los regímenes internos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ser sometidos al proceso de la iniciativa popular.

Hasta 2016, la consulta popular se encontraba regulada en 21 estados, de los cuáles:

- 17 en la constitución local como leyes de participación ciudadana
- 4 en la normatividad electoral

En cualquier caso, a pesar de que casi todas las entidades federativas regulan las formas de participación ciudadana (plebiscito, referéndum y consulta popular) los accesos para solicitarlos, así como los requerimientos para la aprobación sirven como obstáculos para la implementación. Por tanto, es posible afirmar que existe una incongruencia entre los principios de la participación ciudadana y la normatividad de la misma.

En consecuencia, el financiamiento y espacios limitados en medios de comunicación también son un inconveniente, pues al no existir suficiente información sobre los temas e iniciativas que serán votadas, pueden beneficiar a ciertos grupos de élite.

El hecho de que la participación ciudadana se encuentre regulada en la legislación de las diversas entidades es un gran impulso para construir una democracia participativa, en la cual los ciudadanos puedan ser partícipes de manera activa en la toma de decisiones.

No obstante, debido a que la implementación de los mecanismos de participación se realiza por diversas instancias, desde la difusión hasta la ejecución, se genera confusión en los ciudadanos; por tanto, existen pocos ejercicios de participación ciudadana con resultados verdaderamente vinculantes a la toma de decisiones.

2.4 Influencia del modelo de comunicación política en la participación ciudadana

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, actualmente la comunicación política es de corte más informativo, que consultivo, de ahí que es posible afirmar que muy pocas veces la voz de los ciudadanos es y ha sido escuchada, por tanto, la oportunidad de resolver los problemas públicos es desaprovechada por el gobierno.

Indiscutiblemente, para consolidar un régimen democrático incluyente es importante promover formas de participación ciudadana en las cuales los mecanismos y canales de comunicación entre ciudadanos y gobierno funcionen de una manera más horizontal. Sin embargo, para que dichos procesos de comunicación sean más abiertos, democráticos y eficientes, es necesario que exista voluntad política, para que la información, además de ser vista como poder sea un recurso que promueva la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

No obstante, lo anterior representa un enorme reto para el gobierno, pues para establecer una comunicación dialógica, en lugar de una de tipo unidireccional, que solo utiliza a los ciudadanos como recipientes de información, es fundamental que la ciudadanía sea activa, para lo cual es necesario que mediante una comunicación política de doble vía se ofrezcan formas de consulta y espacios de consenso con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas públicos que afectan a los ciudadanos.

Es así como, el actual modelo de comunicación política institucional, debe garantizar el acceso, la participación y responsabilidad de los ciudadanos para promover una comunicación dialógica.

Para que ello ocurra, es necesario que los medios de comunicación públicos y comerciales, que son los canales de transmisión de información, sean abiertos y democráticos. Además de difundir los productos y mensajes del gobierno, es decir, realizar la tarea mediática que incluye informar, invitar y persuadir, debe asegurar la promoción de participación ciudadana.

La comunicación entre gobierno y ciudadanos sin duda no puede dejar de ser mediática, sobre todo en un país como México, cuya población de acuerdo con indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO) se estima para mediados de 2020 en 127 millones 792 mil 286 habitantes. De cualquier modo, se

debe procurar que la comunicación política sea interactiva, es decir, debe existir una relación directa entre gobernantes y gobernados, con el objetivo de promover una participación que lleve a la formulación de políticas públicas, además de ser un puente del Estado con la ciudadanía tiene que funcionar como componente precursor de la democracia.

Consideraciones Finales

Conforme a la revisión que se realizó en este capítulo, sobre el desarrollo histórico de la comunicación política en México, así como del marco normativo que permite a los ciudadanos exigir información pública al gobierno y de los diferentes mecanismos de participación ciudadana institucionales, es posible asegurar que, aunque se han realizado esfuerzos considerables para atender las demandas de apertura por parte de los ciudadanos para que dejen de ser vistos únicamente como entes legitimadores y pasen a tener un papel activo en la discusión, diseño y formulación de políticas públicas estos han sido incipientes.

Si bien han existido coyunturas que permitían hacer un cambio radical en la forma de comunicar del Estado, estas no se han aprovechado, a lo más se han realizado algunas reformas, que en el papel pareciera que tienen el objetivo de fomentar la participación ciudadana a través de la comunicación política para ser actores activos en el proceso de las políticas públicas, sin embargo, al no existir voluntad política ni cívica esto queda únicamente en buenas intenciones, pero no hay un resultado tangible.

La institucionalidad a través de la cual se ofrecen canales de comunicación a la ciudadanía, sigue manteniendo una estructura jerárquica, que no deja espacio para que la voz de los ciudadanos sea escuchada, por tanto, estos permanecen como actores pasivos y no se concreta un tipo de comunicación dialogística que promueva la participación ciudadana.

En el siguiente capítulo se hace un análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el actual presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2023) durante sus primeros cien días de gobierno.



CAPÍTULO III

**Análisis Comparativo de la
participación ciudadana: Primeros
cien días de Gobierno Enrique Peña
Nieto-Andrés Manuel López Obrador**

CAPÍTULO III. Análisis Comparativo de la participación ciudadana: Primeros cien días de Gobierno Enrique Peña Nieto-Andrés Manuel López Obrador

En las sociedades actuales a nivel mundial, con la adquisición y adaptación de distintos Estados a los modelos democráticos existentes, la participación ciudadana se ha incrementado y con ello el impacto que tiene en políticas públicas.

Esto ocurre sobre todo cuando la participación de la ciudadanía se realiza de manera organizada, pero también es cierto que, con el gran avance tecnológico y la ampliación de tecnologías de la información y comunicación, los asuntos públicos se entrelazan con más facilidad y mayor presencia en aquellos Estados o Naciones cuya forma de gobierno es democrática, de modo que no se limite su alcance.

En los estados democráticos, la opinión pública se constituiría entonces como un poder adyacente a los poderes establecidos de manera constitucional a través de la sociedad civil, cuya estructura se configura como un termómetro que permite medir el impacto de las decisiones gubernamentales; es en este momento cuando la opinión pública se transforma en una brújula que dirige el curso del poder, al dar un sustento racional y discursivo a las disposiciones que impulsan la actividad gubernamental (Peñas, 2010).

También es importante destacar que no en todos los países, se dan las condiciones para el desarrollo, consolidación y participación ciudadana, pues si bien estas son generadas por las leyes y los gobiernos, también, como se ha mencionado, depende del tipo de cultura política que tenga la comunidad para decidir involucrarse o no en la toma de decisiones gubernamentales.

Como se ha señalado con anterioridad, la participación ciudadana se vuelve un aspecto fundamental en las democracias en todo el mundo, y resulta fundamental hablar de estos elementos en el desarrollo del presente capítulo, en el que se analizará la participación ciudadana en los primeros cien días de gobierno de los dos últimos presidentes mexicanos.

La participación ciudadana es una de las nuevas tendencias de la democracia, pues acerca a la sociedad con el sector gubernamental y las decisiones públicas, al tiempo de incluir la aportación de todos los grupos sociales en los asuntos de interés común. Así, puede ser entendida como aquella forma de acción colectiva, para que la población acceda a las decisiones del gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político (Bobbio, 2009). Según Miguel Covián (2000) la democracia en su más evolucionada expresión, supone niveles altos de participación social, una participación que no es inducida ni obligada por el Estado, sino que es fruto de la cultura política de los ciudadanos que tienen un interés real en involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y de ejercer al máximo sus derechos de libertad de expresión, asociación y participación⁴.

Esto puede ocurrir a través de procesos de institucionalización jurídica que garanticen los derechos a la ciudadanía, entre los que se destacan la iniciativa popular, el referéndum, o la consulta popular, mencionadas en el capítulo anterior; estas herramientas fortalecen sin duda el ejercicio participativo de la sociedad organizada, debido a que son mecanismos de democracia directa.

⁴ En muchas democracias, sobre todo aquellas diseñadas bajo el modelo norteamericano, nulifican la posibilidad ciudadana de introducirse en la toma pública de decisiones, con el pretexto de que estos mecanismos pueden significar un detrimento para la gobernabilidad y la estabilidad política. Contrario a lo que los defensores de este supuesto argumentan, negar a la ciudadanía la posibilidad de formar parte de las decisiones importantes del gobierno resta posibilidades importantes para el desarrollo, pues es a través del sentido comunitario de pertenencia que los Estados alcanzan un mejor estadio general, y cohesión social en un grado considerable, lo cual indiscutiblemente coadyuva a la consecución de los objetivos del Estado y del poder político en sí mismo.

Es importante señalar que uno de los aspectos fundamentales de la comunicación política es el camino recíproco, de ida y vuelta entre la sociedad y el gobierno, pues si se fortalece esta doble vía se favorece la participación ciudadana, pero también de manera inversa, si la sociedad se interesa e involucra a modo de influir e impulsar la opinión pública en el crecimiento gubernamental, por ende, se mejoran las condiciones de gobernabilidad en un Estado democrático.

En países como México, el impacto de la participación ciudadana se encuentra en una etapa aún de consolidación, porque también la democracia lo es. Si bien en los últimos años hemos transitado a un modelo más democrático, incluyente y transparente, el camino para la participación a través de la sociedad organizada todavía no es tan claro, pero sin duda influye cada vez más en aspectos como la contienda electoral, al momento en que ciertos movimientos u organizaciones se inclinan o demuestran su preferencia por un candidato o por un proyecto político u otro, ya que la sociedad los empodera, creando así una batalla en la que la opinión pública se erige como el botín que quienes aspiran al poder desean conquistar, y más aún quienes ya lo tienen, encuentran en la voluntad del pueblo, y en su vínculo con dichas organizaciones, el mayor apoyo o el peor detractor contra su mandato.

Durante las últimas décadas, en nuestro país se han realizado esfuerzos importantes por consolidar un sistema democrático, transparente y certero, que se ajuste a los cambios y demandas de la sociedad civil a través de adecuaciones al marco normativo que incluyen a la sociedad civil en la construcción de la agenda pública, en comités ciudadanos bajo los que se demanda la rendición de cuentas del actuar gubernamental, la inclusión de la figura independiente a cargos de elección popular, o nombramiento de ciudadanos en órganos de control interno que permitan que el ejercicio del poder no se vea excedido por quienes le ostentan, y que los ciudadanos sean evaluadores permanentes del actuar político y gubernamental.

Para el análisis comparativo que se hace en este capítulo, es necesario considerar que las nuevas tendencias en materia de participación ciudadana se distinguen por la apertura que deben tener los gobiernos en invitar a la población a que participe directamente en los proyectos de gobierno; así el Estado debe construir las condiciones que permitan consolidarla a través del respeto de las garantías individuales, el acceso a la información y la opinión pública y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

La participación ciudadana es una pieza fundamental en la democracia, pues le imprimen legitimidad a las acciones de gobierno a la vez que abre la posibilidad de que los ciudadanos puedan incidir en los asuntos de un Estado⁵.

Esta participación posibilita tomar decisiones, llegar a acuerdos, formar órganos de gobierno, elegir a los representantes y evaluar las políticas públicas. En las democracias contemporáneas, sin duda, la participación política permite vigilar y controlar la gestión de los gobernantes, además de hacerse escuchar y tomar parte en los asuntos públicos, para que las opiniones de cada uno de los sectores de la sociedad sean escuchadas. Aunque si se realiza un estudio crítico, no todos los países que tienen una forma de gobierno democrático han considerado a la participación política como elemento sustancial, y eso, en breve, pudiera poner en riesgo al régimen del que se trate.

Los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas además, poseen la capacidad de legitimar al poder político no únicamente a través del momento de la decisión electoral de conformar un

⁵ De acuerdo a Covián Andrade (2000), la participación ciudadana es fundamental en cuanto al control del poder político; y señala esto con base en el principio básico del Estado democrático que radica en la soberanía popular, por lo que es indispensable que en el transitar gubernamental no se pierda el hilo conductor de lo que la voluntad popular requiere o desea para la Nación.

gobierno, sino a lo largo del ejercicio de dicho poder, brindando mayor certeza al fenómeno de lo políticos⁶.

Como se mencionó en el capítulo anterior, de entre estos instrumentos jurídicos, como mecanismos de democracia directa para vigilar y controlar el ejercicio del poder, se pueden rescatar principalmente tres: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La sociedad civil organizada reclama espacios de participación política, y México no es la excepción. La participación ciudadana es la posibilidad que posee la sociedad de contribuir e influir de manera directa en las decisiones gubernamentales que le afectan, concepto poco familiarizado en nuestro país.

La organización política mexicana, heredera de la tradición norteamericana de representación pública, limita la participación política ciudadana al voto. A menudo se considera este como la “única” alternativa que tenemos los mexicanos para participar en “democracia”, e incluso se incita a la población a votar con el pretexto de que es el acto de votar lo que nos responsabiliza como ciudadanos.

La creencia de que el voto es la única herramienta de la democracia, ha generado en la ciudadanía la falta de compromiso con los gobiernos para diseñar, legislar, ejecutar y evaluar políticas públicas para el desarrollo colectivo; culturalmente el ciudadano mexicano acude a votar, y tras hacerlo culmina su responsabilidad en el desarrollo político del país, a partir de ese momento el gobierno es el único culpable del progreso nacional, y el ciudadano se aísla de toda actividad pública.

⁶ Desde la consolidación de las democracias modernas, se ha buscado junto con la defensa del voto, la creación de mecanismos y herramientas que faciliten la intervención de los ciudadanos no solamente en los procesos que determinan el origen del poder político, sino también para los momentos en el que los órganos de gobierno conformados toman y ejecutan decisiones políticas de carácter público.

Y aunque, el votante se manifestará en las redes sociales o en el mejor de los escenarios saldrá a la calle a protestar contra una decisión que considere agresiva para los intereses colectivos, ninguna de estas expresiones tiene la capacidad real de influir en la toma de decisiones gubernamentales, a menos que perturben de manera notable el orden público y la paz social, llevando incluso a un conflicto de orden civil que ponga en riesgo la estabilidad institucional, pero que no resuelva la esencia de la manifestación en sí misma, si no que por el contrario, genere aun mayor radicalización entre la población, y por ende opere en contra del desarrollo colectivo que se pretende desde la misma fundación del Estado.

Dicho de otra manera, ante los cambios que se generan dentro de la administración pública, se debe tomar en cuenta a la ciudadanía como el factor indispensable para lograr los fines del Estado; el ciudadano debe formar parte de la toma de decisiones, no solamente en el instante del origen del poder, sino durante su ejercicio, y ser jurídicamente capaz de evaluar su desempeño, orientado siempre a la consecución de sus fines intrínsecos y constitucionales.

La responsabilidad pública constituye uno de los ejes centrales de las democracias modernas, pues es a partir de su inclusión en el ejercicio del poder, que el ciudadano ha pasado a tomar un papel protagónico en los asuntos públicos, haciendo del progreso una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad civil.

En el sistema político mexicano, este fenómeno tiene sus primeras manifestaciones de vida, ya que en la Constitución se establece la posibilidad de que la ciudadanía presente iniciativas de ley a nivel nacional, e incluso las constituciones locales lo tienen contemplado, lo cual significa un importante avance.

Otro logro importante para la institucionalización de la participación ciudadana en México es que la Constitución, establece un mecanismo de consulta

popular, sin embargo puede estar incompleto debido a que se encuentra en manos del propio gobierno la decisión sobre convocar o no a este ejercicio, y porque si bien se mencionan con puntualidad y prudencia las materias sobre las que no se puede consultar a la ciudadanía (mismas que se excluyen en prácticamente todos los países que consideran algún mecanismo de consulta en su andamiaje institucional por razones obvias), se omite señalar aquellas materias en las que una consulta ciudadana habría de ser obligatoria, tales como las reformas constitucionales, o la implementación de programas de gobierno que impliquen un alto porcentaje de inversión en el presupuesto de egresos de la nación. El comparativo que se realiza a lo largo de este capítulo, sobre los primeros cien días de gobierno de los últimos dos Presidentes de México nos permitirá comprender mejor este aspecto.

No obstante, el grado de participación, es decir, la manera en que una sociedad se activa y manifiesta son elementos que forman parte de las prácticas políticas de una sociedad, aunque mucho de ello puede tener que ver con el grado de información que posean los ciudadanos. Aunado a lo anterior, el régimen político, influye también en la conformación de una serie de rasgos culturales específicos que devienen en la configuración de una cultura política.

Cabe mencionar, que para Hernández (2008) dicha afirmación surge del comportamiento social en un régimen democrático, en el que la relación que se pueda dar entre ciudadanos, instituciones y democracia solo será fructífera si el ciudadano participa de manera autónoma y propositiva en la esfera pública.

3.1 Participación ciudadana en los primeros 100 días del gobierno Enrique Peña Nieto

Cuando inicia un mandato de gobierno, comienza una etapa a la que popularmente se le conoce como “Cien días” y refiere de alguna manera a un

periodo de benevolencia o gracia por parte de la opinión pública que está pendiente de las primeras acciones del nuevo gobierno.

En términos de costumbre, muchos líderes políticos buscan aprovechar el período de gracia para llevar a cabo aquellas acciones simbólicas que marcarán su mandato y que en muchas ocasiones se vuelven las acciones que más contribuyen a construir su imagen. De ahí que tomen este como el periodo de tiempo más efectivo para comunicar a la ciudadanía cuáles serán sus prioridades, es decir, para comunicar cómo es el gobierno y qué pretende hacer.

Para entender la importancia comunicativa que tienen estos cien primeros días se parte de la premisa de un desinterés generalizado por los asuntos políticos, y ese desinterés se empieza a reducir en medida que se acerca algún proceso electoral importante y no precisamente porque la gente decida de manera voluntaria informarse, sino porque los medios de comunicación se encargan con esmero de esta labor, al menos para generar una idea simple de los actores políticos o para decidir el voto el día de la jornada electoral.

Con los cien días de gobierno, los medios de comunicación aprovechan aún más el fervor de los resultados electorales para mantener la atención de la opinión pública y aportar para la formación de “una idea” del nuevo gobierno y sus propósitos, pues al final de los tres meses es altamente probable que el interés en este nuevo gobierno se haya disminuido.

La importancia de estos cien días radica en que la imagen que se formen los ciudadanos del gobierno durante este periodo es la que se quedará en su mente a lo largo de la gestión. Estos cien primeros días, resultan claves para cualquier gobierno, y más para un gobierno con visión comunicativa que busca inclinar la opinión pública a su favor, o bien, promover la participación ciudadana de una manera más real.

De acuerdo con lo anterior, se presenta un análisis sobre los primeros cien días de gobierno de Enrique Peña Nieto en la Presidencia de la República, en algunos rubros que se irán enlistando, para descifrar no solamente el esquema de comunicación sino los índices de participación ciudadana, y con ello también, el nivel de aceptación del gobierno al mando.

El proceso de comunicación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se elabora de acuerdo con lo previsto en la Ley de Planeación, este tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la administración deberán regir la acción del gobierno, para dar rumbo y dirección clara con objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de este. Así pues, representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno⁷.

El interés de analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es conocer el mecanismo de elaboración para determinar la participación ciudadana en esta acción de gobierno; en este caso se llevó a cabo un proceso de consultas entre el 28 de febrero y el 9 de mayo de 2013.

Esto incluyó la realización de una encuesta ciudadana realizada por Internet, la recepción de propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas, 397 acciones de consulta a través de 5 Foros Nacionales, 7 Foros Especiales, 32 Foros Estatales, 231 Paneles de Discusión y 122 Mesas Sectoriales.

⁷ Información obtenida de http://copladem.edomex.gob.mx/plan_nacional_de_desarrollo.

De lo anterior, se registraron 228 mil 949 participaciones, de las cuales 129 mil 299 fueron a través de la Consulta Ciudadana por Internet, 37 mil 871 por medio de propuestas físicas y digitales, y 61 mil 779 en forma de participaciones presenciales en alguno de los foros de consulta o mesas sectoriales⁸.

Más allá de señalar si es poca o mucha la participación ciudadana, lo que vale reconocer es que en la construcción de dicho Plan se considere llevar a cabo un acercamiento a la ciudadanía, en el que se promueva la información necesaria para que dicho ciudadano cuente con elementos suficientes y devolver una opinión más elaborada que pueda ser considerada para la toma de decisiones, que, en este caso, llevan la carga del rumbo nacional para los años posteriores.

Por otro lado, no podemos obviar que este tipo de consultas es prácticamente un deber constitucional y a lo que debemos aspirar los ciudadanos es a que sea un plan de largo plazo y no solamente a seis años, después de los cuales se comprometa el bienestar general.

Promesas Cumplidas

Otro de los aspectos que impacta en la opinión pública, es el cumplimiento a las promesas realizadas en campaña, y que se comienzan a concretar durante los primeros cien días de gobierno, que, como se mencionó, es el tiempo en el que aún se guarda atención sobre las primeras acciones del nuevo gobierno.

La primera promesa cumplida en el Gobierno de Enrique Peña fue concretar el Pacto por México, un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social, mismo que fue firmado el 2 de diciembre de 2012 por las tres principales fuerzas políticas del país (PRI,

⁸ Información obtenida del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465.

PAN y PRD) en el que se establecieron 95 compromisos para promover el crecimiento de país⁹.

Este pacto guarda la base de las reformas estructurales que se impulsaron durante el gobierno de Peña Nieto y que, aunque a lo largo de su mandato le llevaron al rechazo de la opinión pública, al inicio legitimó el cumplimiento de sus promesas. El Pacto por México se integró de tres ejes: fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas; así como de cinco acuerdos estratégicos: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática.

Otra promesa cumplida, fue desistirse de la controversia constitucional sobre la Ley General de Víctimas, de esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso fin al juicio solicitado por el gobierno del expresidente Felipe Calderón, lo cual permitió que dicha Ley se publicara en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. El tema fue referido en diversos medios de comunicación, aunque no se percibe tendencia de la opinión pública respecto a este asunto, con la salvedad de tratarse como una “promesa cumplida”.

Por otro lado, en los primeros cien días de gobierno, en materia social, se pusieron en marcha la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa de Pensión para Adultos Mayores, lo cual tuvo gran impacto positivo por parte de la opinión pública en razón de que se atendieron dos de los sectores más vulnerables de la población.

⁹ Información obtenida de la página oficial
<https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>

Estilo de Gobierno

Se cita el estilo de gobierno por dos razones: la primera, porque es de alguna manera el seguimiento del esquema de sus promesas de campaña; y la segunda, porque es una referencia para la aceptación o rechazo que va permeando en la sociedad.

En sus primeros cien días, el sello del presidente Enrique Peña Nieto fue la de mostrar un México en movimiento, y con ello se refería a que, en el cumplimiento de su responsabilidad, impulsaría la transformación nacional hacia el desarrollo y progreso. De ese modo, refería que las decisiones tomadas y acciones emprendidas responden a ese objetivo.

Su estilo de gobierno se vislumbraba intenso, y con el propósito de proyectar y hacer crecer a México, sobre todo en el aspecto económico, comercial y de inversión extranjera, es decir, durante su discurso de los primeros cien días se buscó colocar a México en los reflectores del mundo, y reitero que el tema de las reformas estructurales fue una parte referencial del gobierno en mención.

Tragedias o escándalos mediáticos

Hablar sobre tragedias o escándalos dentro de los primeros cien días de gobierno permite identificar el manejo mediático que el gobierno en turno pudiera haber dirigido ante la crisis. En este caso, Enrique Peña Nieto enfrentó un desastre dos meses después de asumir el cargo.

Esto sucedió el 31 de enero de 2013, cuando el sótano de la Torre B2 de las oficinas centrales de Petróleos Mexicanos (Pemex) en la Ciudad de México, explotó y dejó como saldo 37 muertos y 101 heridos. El estallido fue originado por acumulación de gas metano, solventes y sedimentos de hidrocarburos, de acuerdo

con un peritaje solicitado por la Procuraduría General de la República al Instituto de Geología de la UNAM.

La reacción mediática del Presidente consistió en informar lo ocurrido dos horas después del incidente, una vez que el responsable por parte de su Gabinete (Secretario de Gobernación) había acudido al lugar de los hechos y reportado la información necesaria y confiable; posteriormente ordenó protocolos de seguridad y rescate, así como la investigación de los hechos dando prioridad a los lesionados y al personal de PEMEX que se encontraba en el lugar; y en las horas posteriores, dio seguimiento a la atención de los heridos. Todo ello fue dado a conocer a través de sus redes sociales oficiales.

Con ello se mantuvo informada a la población en tiempo real de los avances de dicho suceso, y de manera adicional decretó tres días de luto nacional en honor a quienes fallecieron a raíz de la explosión.

Otra acción de gran efecto mediático durante los primeros cien días fue la detención y procesamiento penal de la maestra Elba Esther Gordillo, el día 26 de febrero de 2013, por defraudación fiscal, delincuencia organizada y lavado de dinero, lo que le valió comentarios a favor por parte de la opinión pública.

Seguridad

La seguridad pública siempre es un referente para considerar no solamente el aspecto de gobernabilidad de un Estado, sino también nos permite esbozar un reflejo del ánimo social, por ello, en este rubro se consideran los delitos de alto impacto durante los dos primeros meses del gobierno de Enrique Peña (de diciembre de 2012 a enero de 2013), con las cifras siguientes¹⁰:

¹⁰ Información disponible en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública perteneciente a la Secretaría de Gobernación. disponible en el sitio web: <https://www.gob.mx/sesnsp>.

- 6 mil 15 homicidios,
- 940 extorsiones y
- 194 secuestros.

Más adelante se analizarán estas cifras en contraste con las que maneja el actual gobierno federal.

Estrategias de comunicación: conferencias de prensa

La estrategia de comunicación de Enrique Peña Nieto en sus primeros cien días de gobierno se centró en difundir información oficial a través de sus redes sociales oficiales e institucionales, así como boletines de prensa y en pocas ocasiones mensajes a la nación por medios tradicionales. Optó más bien por realizar eventos oficiales en el salón Adolfo López Mateos de la Residencia de Los Pinos.

No ofreció conferencias de prensa, y más bien la mayoría de sus reuniones eran privadas y pronunciaba mensajes institucionales en los eventos nacionales o internacionales a los que acudió.

Se concretó a transmitir información oficial, de manera directa o por terceros autorizados sin abrir canales de debate o interlocución con la sociedad en general o los medios de comunicación. Lo anterior, debido a los tropiezos que tuvo en campaña, sin embargo, ello solo reflejó la incapacidad para hacer frente a los cuestionamientos y demandas de la ciudadanía. Y si bien el titular del Ejecutivo no debe responder cada cuestionamiento, ya que para eso tiene un vocero y un gabinete supuestamente experto en cada área, es importante que los canales de comunicación con los gobernados fueran directos, de lo contrario solo demuestran el poco o nulo interés por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales.

3.2 Participación ciudadana en los primeros cien días del gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Ahora bien, se replicará el ejercicio que se acaba de presentar, pero ahora enfocado al gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el cargo de Presidente de la República, que en este caso nos permitirá comprender un poco más sobre el tipo de liderazgo como Presidente, su poder e influencia sobre los ciudadanos a través de su presencia mediática.

El proceso de comunicación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

Destaca que se analizan los mismos elementos que el caso anteriormente señalado: el de la administración de Enrique Peña, mismos que nos sirven para contrastar con la información obtenida sobre los primeros cien días en el gobierno de Andrés Manuel López.

En este caso, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento en el que el gobierno, a través de consultar a la población, señala cuáles serán los objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio.

Al respecto destaca que se llevaron a cabo 75 Foros de Consulta Ciudadana en total; 48 trataron temas sobre Justicia, Estado de Derecho, Bienestar y Desarrollo Económico, en este punto es importante mencionar que 13 de ellos se realizaron en diversas ciudades de los Estados Unidos de América. De los otros 27 foros, 25 abordaron temas referentes a pueblos y comunidades indígenas, uno a temas relacionados con personas con discapacidad y uno más sobre temas vinculados con las mujeres¹¹. También se llevó a cabo una consulta

¹¹ Información obtenida de la página oficial <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/PND/foros/forosconsulta.pdf>.

vía internet a través de la página <https://www.gob.mx/bienestar/articulos/plan-nacional-de-desarrollo-193317?idiom=es>.

La cuestión es que a ojos de la opinión pública, estas consultas implementadas, no tienen un mecanismo que le dé seriedad y legitimidad y aunque la intención es válida, el pueblo queda sometido a la ambigüedad de la buena intención, y de esa manera los resultados del ejercicio pueden volverse manipulables, como lo refieren especialistas consultados por Forbes México¹².

Promesas Cumplidas

Dentro de los primeros cien días de gobierno del Presidente López Obrador, se han cumplido alrededor de veinte promesas de las cien lanzadas en su primer día de gestión¹³. Entre ellas se engloban cuatro:

- 1) Aplicar una “austeridad republicana” como política de gobierno que incluyó bajarse el sueldo, como consecuencia de ello también se bajaron los sueldos de los altos funcionarios del gobierno y del resto de órganos del Estado, pues la ley establece que nadie puede ganar más que el titular del poder Ejecutivo.
- 2) Retirar los apoyos económicos extraordinarios que se otorgaba a los expresidentes de México, además de retirar los servicios de funcionarios públicos, como secretarías y choferes, que los expresidentes tenían a su disposición.
- 3) Duplicar el monto de las pensiones bimestrales que reciben los adultos mayores, otorgar becas a los alumnos de educación media superior de escuelas públicas, becar por un año a los jóvenes que no estudian ni

¹² Información obtenida de <https://www.forbes.com.mx/ocho-metas-que-no-son-metas-en-el-pnd-de-amlo-y-otros-6-errores/>

¹³ Información tomada de <https://www.nacion321.com/gobierno/pena-vs-amlo-asi-fueron-los-primeros-100-dias-de-estos-presidentes>.

trabajan a través del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, otorgar becas a menores de edad de bajos recursos, abrir la residencia oficial de Los Pinos al público.

- 4) Reuniones diarias de seguridad, desaparecer el Estado Mayor Presidencial, desaparecer el Centro de Información y Seguridad Nacional, crear la Guardia Nacional, la liberación de presos políticos y la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México proyectado en Texcoco, Estado de México.

Estas promesas son un ejemplo de que el Presidente busca cumplir sus propuestas planteadas en campaña de manera muy pronta para mantener el agrado de la opinión pública, y lo ha logrado de manera exitosa pues ante comentarios de desaprobación por parte de otros actores políticos, el actual Presidente cuenta con seguidores que responden a las agresiones o desaprobaciones dirigidas a él, dados los esfuerzos mediáticos realizados, mismos que se hacen presente mayormente a través de las redes sociales del Presidente, prueba de ello son las 877 mil menciones que obtuvo AMLO en *Twitter* en su primer día como presidente de las cuales 67 por ciento era en un sentido positivo, de acuerdo con un informe de *Forbes*.

Por otro lado, para efecto de este estudio, será importante no perder de vista la capacidad que deben tener los ciudadanos por hacerse llegar de información útil y objetiva que les permita ampliar su criterio sobre las decisiones gubernamentales, pues sin importar el gobierno del que se trate, el formar parte de un Estado democrático solamente se fortalece con una participación ciudadana crítica e informada.

Estilo de Gobierno

Como se menciona en el apartado anterior, la importancia de hablar sobre el estilo de gobierno que proyecta Andrés Manuel López Obrador a lo largo de sus primeros cien días de gobierno nos permite dar seguimiento a la congruencia de las acciones de gobierno, pero también a la importante reacción de la opinión pública respecto a la toma de decisiones del actual gobierno.

En este sentido, los primeros tres meses de gobierno de López Obrador se diferencian significativamente de los de Enrique Peña Nieto, pues los del actual Presidente reflejan un gran interés por giras frecuentes, aunque no fuera del país, y en cada sitio que visita en el interior de la República ofrece un seguimiento puntual al manejo de los programas sociales y acciones que ordenó implementar, prueba de ello, son los delegados integrales de programas de desarrollo, quienes son elegidos por el presidente para supervisar programas, planes y obras de desarrollo.

Sin duda este es un reflejo de la cercanía que fomenta con la gente, y que por supuesto no se percibía con el Presidente anterior. Sus estrategias de comunicación fomentan la idea de un gobierno democrático, es decir, un gobierno auténticamente “del pueblo”. Más allá de que su discurso se lleve a la práctica, lo que se rescata es la habilidad del actor político para mantener en el imaginario colectivo esa idea de la lucha por el bienestar social, que se vuelve el sello característico de su gobierno.

Tragedias o escándalos mediáticos

Como parte de la estrategia anunciada por el Presidente Andrés Manuel durante los primeros días de su gobierno para combatir el robo de combustible a través del cierre de ductos y el cambio en la forma de distribución de la gasolina, se generó una de las primeras crisis del gobierno entrante, por retrasos en la distribución y

escasez de gasolina en algunas entidades del país desde el 4 de enero del año en curso y durante varias semanas.

Ante las medidas tomadas por el gobierno Federal, el Presidente declaró que las válvulas de los ductos se cerrarían por tiempo indefinido hasta resolver el problema, desmintió el problema de desabasto y reiteró los cuidados en la distribución de combustible; al menos 10 estados tuvieron problemas con el abasto de combustible entre los que se encontraban Tamaulipas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Michoacán y Ciudad de México.

Esto generó muchas complicaciones no solamente referentes al tema del abasto de combustible que paralizaba al país, sino que, a falta del mismo, muchas actividades comerciales se vieron detenidas en nuestro país, con lo que se afectó directamente la economía de muchas familias, y el ánimo social reflejaba pánico.

En relación con estos sucesos, la tragedia que enmarcó los primeros cien días de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue la explosión de una toma clandestina de combustible en Tlahuelilpan, Hidalgo, ocurrida el 18 de enero del 2019. La tragedia dejó 135 muertos y siete heridos y marcó las primeras semanas del combate al robo de gasolina en México, conocido como “huachicoleo”¹⁴ y es hasta el momento el punto más álgido en el sexenio de López Obrador.

¹⁴ La palabra huachicol tiene su origen en el maya y está basada en el término waach, que se usa para describir a los forasteros. Al ser castellanizada se utilizó de forma despectiva con el término “huache”.

Sin embargo, otra versión sobre el huachicoleo proviene de la etnia de los “Guaches”, quienes consumen bebidas hechas de tuna, mezquites o maguey.

Mientras que el diccionario de mexicanismos establece que “guache” es algo falso o de mala calidad, por lo que la palabra “huachicol” empezó a utilizarse como referencia a las bebidas alcohólicas adulteradas vendidas en cantinas. <https://heraldodemexico.com.mx/tendencias/que-significa-huachicoleo/>

Actualmente se le denomina “huachicol” al combustible robado y “huachicoleo” es la acción del robo, que es un delito. Actualmente el combate a este delito ha causado desabasto de gasolina en al menos 10 estados.

La explosión provocó una reacción en redes sociales por el actuar de las fuerzas armadas y por el hecho de que un grupo de personas arriesgó su vida por llevarse combustible que brotaba de un ducto de Pemex.

De acuerdo con datos de *El Financiero*¹⁵, la discusión en redes sociales se disparó con la tragedia en Tlahuelilpan, Hidalgo. Según estos resultados, el 89.83 por ciento de usuarios desaprobó la actuación del presidente Andrés Manuel López Obrador atribuyendo falta de capacidad para atender crisis de este tipo; del otro lado, quedó un 10.17 por ciento de usuarios que realizaron comentarios a favor del Presidente por el uso no violento del Ejército y por el apoyo a familias de los afectados.

Seguridad

En este apartado se señalan los delitos de alto impacto ocurridos de diciembre de 2018 a enero de 2019, por la importancia que tienen en la evaluación del desempeño del gobierno en materia de seguridad pública y gobernabilidad, las cifras son¹⁶:

- 7 mil, 515 homicidios,
- 1,202 extorsiones y
- 231 secuestros

En comparación con las cifras por los mismos delitos, en el mismo periodo, durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto, estas cifras registran un incremento del 20 por ciento, sin embargo, se tendrían que analizar otros factores condicionantes como la densidad poblacional, (que más allá del incremento de delitos, hay mayor motivación por realizar las denuncias) que dependen

¹⁵ Información consultada el 1 de mayo de 2019, obtenida de la página <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-redes-89-desaprueba-la-actuacion-de-amlo-ante-explosion-en-hidalgo>

¹⁶ Información disponible en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública perteneciente a la Secretaría de Gobernación.

específicamente de la clasificación de la información o difusión, por parte de las dependencias responsables.

Estrategias de comunicación: conferencias de prensa

La estrategia de comunicación del Presidente Andrés Manuel López durante sus primeros cien días de gobierno, se ha basado fundamentalmente en sus conferencias de prensa mañaneras, en las que comparte con los medios de comunicación los avances o decisiones de su gobierno.

Durante esos cien días ofreció 67 conferencias de prensa, todas han sido desde Palacio Nacional y suelen comenzar a las 7 de la mañana. Previo a la conferencia de prensa, el Presidente se reúne con su gabinete de seguridad para que le informen de lo sucedido en las últimas 24 horas.

En ocasiones el Presidente está acompañado por algún funcionario de primer nivel y se destaca que sus conferencias de prensa han sido un éxito en las redes sociales (son transmitidas por *Facebook* y *Twitter* en vivo) y además están disponibles en *Spotify*, un servicio de música, *podcast* y videos digitales en *streaming*, allí se encuentran todas las ruedas de prensa que ha dado desde el 3 de diciembre del año.

Esta resulta ser una estrategia muy útil para mantener activa su presencia en medios de comunicación, aunque esto no garantiza una comunicación de doble vía, a pesar de tener una sección de preguntas y respuestas.

Consultas ciudadanas

Escuchar a la población es importante, y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones permite legitimar las acciones del gobierno en una

democracia; en este sentido, las consultas ciudadanas se vuelven una herramienta para lograrlo.

Si bien, por un lado, es obligación del gobierno construir las condiciones necesarias para que se den estos espacios de participación, en el otro lado de la balanza se encuentran los ciudadanos, quienes no siempre asumen la responsabilidad de sus actos, no cuentan con información, o no están interesados en participar de estos procesos.

Si nos encontráramos específicamente bajo el segundo supuesto, entonces tendríamos como consecuencia que las consultas resultan ser poco útiles, debido a que lo ideal es obtener consulta de personas adentradas en el tema, para poder tener la mejor respuesta a la problemática que se plantee.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, las consultas ciudadanas están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, durante los primeros cien días del gobierno de Enrique Peña Nieto no se llevó a cabo ningún tipo de consulta ciudadana, mientras que Andrés Manuel López Obrador las ha utilizado como una herramienta frecuente en lo que va de su gobierno e incluso desde antes.

El actual Presidente de la República ha convocado a realizarlas para definir lo que debía hacerse con el Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), el llamado Tren Maya y la Termoeléctrica de Huesca. En este sentido, el Presidente ha sugerido que será conforme a dichas consultas como se definirán los asuntos de mayor importancia del país, creciendo con ello la probabilidad de que este mecanismo sea utilizado constantemente.

Es importante resaltar que el Presidente ha convocado a tres consultas ciudadanas, aunque las dos primeras las hizo en su calidad de Presidente electo, y no en cargo de Presidente Constitucional. Es decir, la consulta sobre el NAIM se

realizó del 25 al 28 de octubre del año 2018; la consulta sobre la construcción del Tren Maya se llevó a cabo los días 24 y 25 de noviembre también de 2018, ambas cuando no había tomado posesión del cargo; finalmente la tercera, se realizó sobre la construcción de la Termoeléctrica de Huesca, los días 23 y 24 de febrero del 2019, en la que ya era Presidente formalmente en funciones.

Sin duda alguna, resulta un gran avance para la democracia y la participación ciudadana de nuestro país contar con instrumentos como las consultas populares para orientar las decisiones del gobierno, sin embargo, es de suma importancia que estas se lleven a cabo dentro de un marco de legalidad y regulación. De lo contrario, desde el momento en que las consultas no están reguladas, resulta claro que su manera de realización queda determinada por el convocante por lo que se les debe prestar particular atención¹⁷.

Comparativo de aceptación popular sobre ambos gobiernos

El índice de aprobación de los presidentes en México es un indicativo de qué tan contentos están los ciudadanos con el desempeño del titular del Poder Ejecutivo. En este apartado se hace referencia a diferentes fuentes que fueron dando cuenta del índice de aprobación de ambos presidentes en cuestión, considerando todos los elementos analizados con anterioridad, es decir, las promesas cumplidas, estrategias de gobierno, manejo de crisis y acercamiento a la opinión pública.

De acuerdo con datos de *El Financiero y Nación*³²¹ ¹⁸, el Presidente Enrique Peña Nieto tuvo una aprobación del 50 por ciento durante sus primeros cien días de gobierno, mientras que la de Andrés Manuel López Obrador en el

¹⁷ El número de participantes es decidido por él, y pueden ser conjuntos amplios o restringidos de la población, o subconjuntos previamente fijados: toda la población, los beneficiados o los perjudicados, por ejemplo. Igualmente, variable puede ser el modo de recoger la opinión, tanto como aplausos, a mano alzada, votos en urnas o sentires percibidos por el consultante.

¹⁸ Información obtenida de <https://youtu.be/tTU4-9pxRkc>.

mismo periodo fue del 78 por ciento, el nivel más alto de apoyo de los últimos 30 años a un presidente mexicano en sus primeros tres meses de gestión¹⁹.

De acuerdo con información de Grupo Mitofsky, y con base en los resultados obtenidos a través de diferentes encuestas, se encontró lo siguiente:

NIVELES DE APROBACIÓN			
Enrique Peña Nieto		Andrés Manuel López Obrador	
INICIO DE CIEN DÍAS NOV/12		INICIO DE CIEN DÍAS NOV/18	
APROBACIÓN	56.4	APROBACIÓN	62.6
DESAPROBACIÓN	34.6	DESAPROBACIÓN	34.7
FIN DE 100 DIAS FEB/13		FIN DE 100 DIAS FEB/19	
APROBACIÓN	52.5	APROBACIÓN	67.1
DESAPROBACIÓN	35.3	DESAPROBACIÓN	28.4

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Grupo Mitofsky²⁰

De la tabla anterior, podemos desprender que ambos casos de aprobación son situaciones sin precedentes; primero porque en el caso del Presidente Enrique Peña, su aprobación descendió muy rápido y el porcentaje de desaprobación fue más alto que el de aprobación durante su gobierno, y por otro lado, el índice de aprobación durante los primeros días del Presidente Andrés Manuel López Obrador fue considerablemente más alto que el de su predecesor.

Aquí es importante resaltar que la transición de gobierno en México es de las más largas, en virtud de que las elecciones en el país tienen lugar el primer domingo de julio, pero la toma de protesta del Presidente electo se realiza hasta el

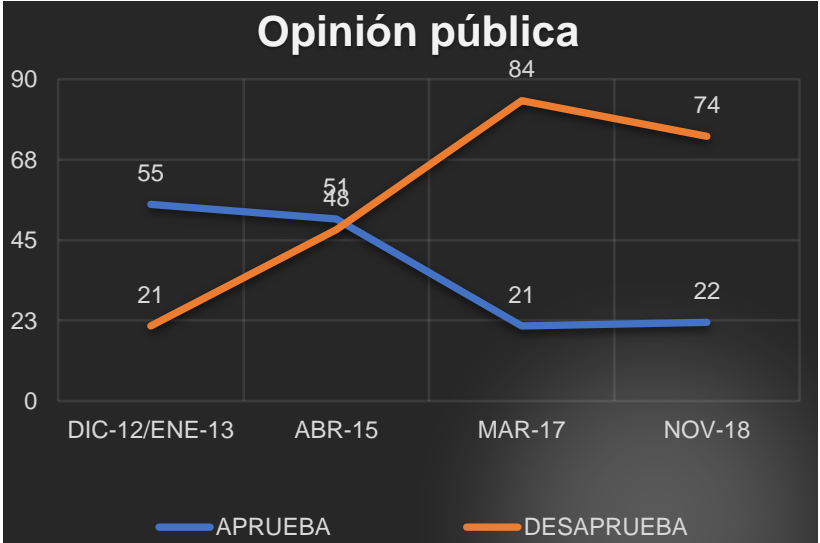
¹⁹ Datos de encuesta realizada por El Financiero AM 2018-2019 (telefónica y vivienda).

²⁰ Información obtenida de Mitofsky_EvFinal_EPN-201811.pdf y Mitofsky_EvGob-AMLO_Feb2019.pdf

1º. de diciembre de ese año. Lo que ocurrió con el gobierno actual es que empezó a posicionar su agenda e implementarla un día después de haber resultado electo y eso le permitió ganar mucho espacio en reflectores, sumado al hartazgo a los políticos que viene experimentando la sociedad mexicana desde hace varios años.

Las siguientes gráficas muestran parte de la aprobación o desaprobación a la que nos referimos. En la gráfica 1, se responde a la pregunta en general si se aprueba o desaprueba la forma en que el Presidente de la República Enrique Peña Nieto realiza su trabajo.

Gráfica 1



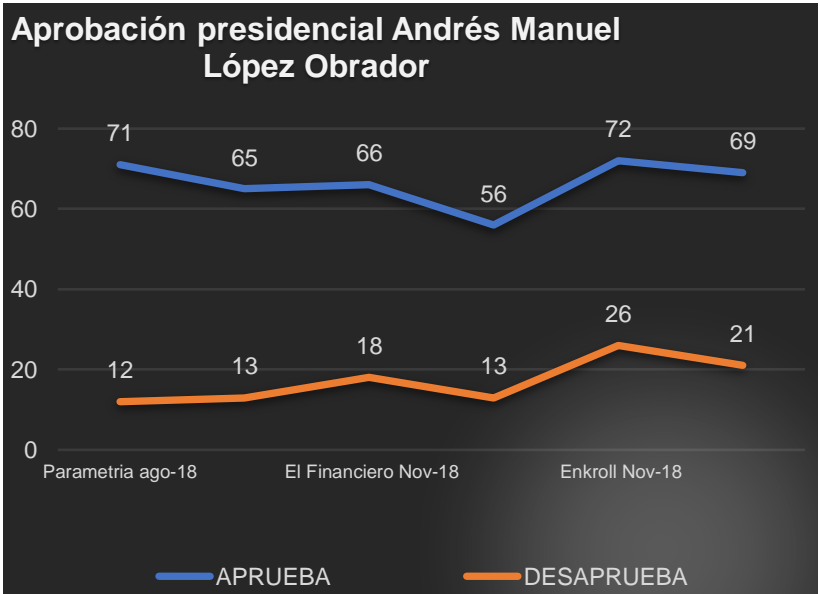
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Parametría y Milenio

El primero reporta que para noviembre la aprobación está en 66 por ciento mientras que el segundo reporta 56 por ciento. En las encuestas hechas por la aprobación de es de 71 y 69 por ciento, respectivamente. *El Universal* es el que es distinto, pues registra una caída importante; en el resto la aprobación está en alrededor de 70 por ciento.

En la gráfica 2 se observan los resultados de la consulta sobre la aprobación al presidente Andrés Manuel López Obrador. De acuerdo con estos resultados, en agosto de este año, 71 por ciento de personas dijeron aprobar el

trabajo de López Obrador. Encuestas recientes de *El Financiero* y *El Universal* indican que hubo una caída en la misma. El primero reporta que para noviembre la aprobación estaba en 66 por ciento mientras que el segundo reporta 56 por ciento. En las encuestas hechas por la aprobación de es de 71 y 69 por ciento, respectivamente. *El Universal* es el que es distinto, pues registra una caída importante; en el resto la aprobación está en alrededor de 70 por ciento.

Gráfica



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Parametría y Milenio

En la gráfica 2 se observa los resultados de la consulta sobre la aprobación presidencial de Andrés Manuel López Obrador. De acuerdo con estos resultados, en agosto de 2018, 71 % de personas dijeron aprobar el trabajo de López Obrador. Las encuestas de *El Financiero* y *El Universal* indican que hubo una caída en la misma.

3.3 El proceso inconcluso de la comunicación política: Información no es comunicación.

Para abordar el sentido de la información política, tema que en este apartado nos ocupa, es necesario tener en cuenta qué es la comunicación política y qué no es, pues en ese espacio se abre la brecha de la información.

La comunicación política tiene entre sus principales propósitos el de sistematizar el flujo de información entre gobernantes y gobernados, pues la comunicación es sin duda un “acto de naturaleza política”, como lo menciona Mesa (2007: 359) y cumple un papel fundamental en la convivencia social pues refiere al intercambio de mensajes entre los componentes del sistema político y los miembros de la sociedad.

En este proceso de comunicación, debe ocurrir una transferencia de información (Marín y Torres, 2005), donde el carácter activo del individuo es el factor determinante porque la información por sí sola no llega al sujeto, sino que este debe dirigir sus acciones hasta llegar a ella e influir en el medio al que pertenece y al no existir respuesta o acción alguna no se realizó un proceso debido de comunicación política y lo único que ocurrió fue una difusión de información política.

Uno de los papeles fundamentales de la comunicación política es fomentar el debate político en sí mismo, a través de integrar los temas de toda índole que adquieren interés público. Ahora bien, el Estado moderno actúa como acelerador de procesos de intercambio, con ello se genera una nueva esfera espacial de la comunicación política, es decir, la esfera del poder público, en la que lo público

pasa a ser sinónimo de lo estatal, refiriéndose a la parte que corresponde a quienes ejercen monopolio del uso de la fuerza²¹.

A su vez, los medios de comunicación de masas sirven como vehículo para que estas instituciones consigan la aprobación o resignación²² de la sociedad; por otro lado, en la medida en que el Estado y la sociedad se funden, la publicidad pierde sus funciones mediadoras, justo como puede ocurrir en el caso de los partidos políticos, que cuando dejan de ser el único elemento por el que los ciudadanos acceden al poder pierden utilidad para la sociedad.

Es innegable que a partir de los años ochenta, ocurrieron una serie de transformaciones en todo el mundo, con el surgimiento de una economía global postindustrial basada en el conocimiento, y con ello se impulsa una enorme presión competitiva sobre las instituciones que deben adaptarse rápidamente a las nuevas pautas organizativas. Así, los procedimientos que provienen del Estado de Derecho, se alejan de la política institucional y se acercan mucho más a la esfera mediática; todo ello resulta ligado a que el tema de la comunicación política en la actualidad es una problemática correlativa a la crisis de la representación política,

²¹ Habermas (1994) señala que junto al mantenimiento del orden, el Estado cumple funciones de «configuración» en la que se lleva a cabo la protección económica de los débiles, amortiguación de las transformaciones a largo plazo de la estructura social, control y equilibrio del ciclo económico global y prestación de servicios antes privados, en ese sentido, la autonomía de las personas, antes basada en la propiedad, ahora sólo se realiza como privacidad derivada de garantías públicas de estatus de los hombres como ciudadanos, y cuando encuentran dicha autonomía en la familia, la propiedad o la comunicación política, desaparece toda garantía institucional de la individualización de la persona sin condiciones para sustituirla.

Esto lo explica a partir de que el raciocinio de las personas privadas se convierte en un ámbito “pseudo-público” de consumo cultural. De este modo, los modelos circulan como resultado de una industria que produce mercancías, públicamente divulgadas por los medios de comunicación masiva, que sólo en la conciencia del consumidor desarrollan la apariencia de publicidad burguesa. Es así como la cultura divulgada por los medios de masas es cultura de integración; en ese ámbito, cuanto más puede imponerse la publicidad como medio de influencia política y económica, más se despolitiza y más se privatiza.

²² Resignación en el sentido de que estamos en proceso de consolidar la fuerza de la participación ciudadana, y la aceptación tiene un manejo mejor, pero cuando se trata de desaprobación aún es difícil tener una respuesta clara e inmediata por parte de los gobernantes, y ante la falta de herramientas para manifestar la desaprobación, la sociedad se queda en un nivel de resignación (en el que no está de acuerdo en la toma de decisiones por parte del Gobierno, pero poco puede hacer al respecto).

y lo seguirá siendo en tanto los políticos se ocupan cada vez más por su imagen y el pronunciamiento de sus mensajes, en la medida en que pierden conexión directa con la ciudadanía²³.

En esta nueva configuración de la democracia, la reapertura del espacio público supone el debilitamiento del lazo que une la opinión pública con la gestión del Estado. En este nuevo marco, es la comunicación política quien cobra nuevamente gran importancia como mediadora de la interacción entre Estado y sociedad, por el hecho de que manifiesta la desaparición de las ideologías políticas y la decadencia de la capacidad de representación del conjunto de la vida social por parte de los actores políticos tradicionales, y se consolida como la encargada de transitar el estrecho sendero que conduce entre la “adecuada transmisión de la realidad y una realidad medial construida” (Mandé y Smith, 1999).

De alguna manera, sin comunicación, no habría acción política exitosa, pues de poco sirven los programas sociales, electorales o los planteamientos ideológicos si no se transmiten con credibilidad a la ciudadanía. En este sentido, los políticos son comunicadores, los ciudadanos son los receptores, y los intermediarios son los medios de comunicación o viceversa, y a través de ellos dirigen a la sociedad²⁴.

²³ La representatividad de los elegidos fue un elemento fundamental de la democracia moderna, y se apoyaba en la idea de la prioridad de los problemas sociales sobre las respuestas políticas; su fundamento más importante refiere al proceso de disociación entre el Estado y la sociedad civil, esta última como entidad independiente.

²⁴ Hoy en día, los medios de comunicación constituyen una herramienta persuasiva que nos permite mantenernos en continua comunicación con los distintos sucesos sociales, económicos y políticos, tanto a escala nacional como internacional. De esta manera, a través de ellos las sociedades modernas se encuentran permanentemente en comunicación y lo emplean como medios que tienen el poder de conectar distintas partes dispersas en todo el mundo, desempeñando un papel importante en la promoción cultural y la formación; sin duda alguna, su importancia y campo de acción aumentan por los progresos técnicos, la amplitud y la diversidad de mensajes transmitidos.

Merece la pena abrir un paréntesis para señalar que en la actualidad existen más medios de comunicación que la prensa, la radio y la televisión, y se han convertido en instrumentos más difícil de controlar por parte del poder político. Las sociedades modernas han desarrollado una comunicación *online* que ha supuesto una verdadera revolución en los procesos de transmisión informativa, algo que un comunicador político debe tener presente.

Tanto la telefonía móvil como el internet permiten el flujo de información por encima de las fronteras nacionales facilitando la transmisión de mensajes de forma individualizada; y como consecuencia, la comunicación política ha evolucionado y trabajado por adaptarse a los cambios de la sociedad. El conflicto aparece cuando los comunicadores políticos son los que no se actualizan, porque entonces se destinarán a desaparecer por perder practicidad. Indudablemente, los gabinetes de comunicación tienen que estar atentos a las nuevas situaciones que se van produciendo para no quedar rezagados en sus estrategias.

Respecto a lo anterior, si se toma como punto de partida la dinámica del cambio, surgen tres actores primordiales para definir el concepto de sociedad de la información: empresas, gobiernos y sociedad civil, y sin duda es la última la que conforma las iniciativas más desafiantes en el mundo de las redes.

Las formas que asumen estos actores sociales son diversas: organizaciones civiles que derivan su existencia no de la tecnología, sino de demandas sociales muy concretas y que encuentran en las redes de comunicación (video, televisión, radio, prensa, Internet) un motor para hacer circular de forma adecuada su información. Lo global se vuelve así un punto elemental para reevaluar la comunicación política y la política para reevaluar la soberanía y la identidad (Gómez, 1997: 311).

En razón de lo anterior, la comunicación política ya no puede entenderse como el discurso de un partido a una audiencia indefinida, pues es el diario

acontecer que se construye desde las comunidades a través de una confusa y compleja red de comunicación conformada por videos, televisión, satélites y las telecomunicaciones. De este modo, la comunicación política ya no solo se entiende como un plan estratégico trazado desde los poderes públicos, desde el gobierno o desde los partidos, es desde luego la construcción de una opinión pública cuya fuerza es capaz de hacer cambiar el rumbo o dirección de la toma de decisiones de gobiernos, empresas y diversos grupos sociales (Gómez, 1997).

Todo lo anterior puede agruparse en un concepto muy simple que presenta Canel (2016) quien señala que la comunicación política es un espacio en el que existe un intercambio de información, ideas y actitudes relacionadas con los asuntos públicos.

De lo anterior, se rescata el hecho de que refiere a un espacio de “intercambio” recíproco entre los diversos actores sociales, o dicho de otra manera, los signos, señales, o símbolos de cualquier clase que viajan de ida y vuelta para articular la toma de decisiones políticas; destaca que ésta es en dos direcciones: una es descendente, de los políticos hacia los individuos, pasando por la intervención de los medios, y la otra es ascendente, de la opinión pública a los políticos a través de la mediación de los sondeos, por ejemplo.

Esto es, una vez surgidos los asuntos políticos, después de que se difunden por los medios de comunicación y son sometidos al escrutinio del periodismo, se requiere conocer la opinión de la ciudadanía que es quien recibe el impacto directo de las reivindicaciones o acciones de los actores políticos (Reyes, 2011). Este proceso apela a una sociedad informada sobre los asuntos públicos para que puedan emitir un juicio sobre el trabajo político tanto en tiempos electorales como en los no electorales.

La comunicación política lleva en tal sentido una gran responsabilidad por rescatar la opinión social, que permita a periodistas y políticos conocer la reacción

sobre los temas que interesan a todos. Así se complementa la interacción entre los tres actores mencionados en los párrafos anteriores; y la política, información y comunicación se hacen presentes como elementos de un proceso comunicativo completo. Si solamente se quedara en la parte de la información o del conocimiento de los medios, nos estaríamos refiriendo a un proceso comunicativo inconcluso.

Un proceso de comunicación de doble vía se produce cuando se invierten los papeles, es decir, un emisor se vuelve receptor y viceversa. En la comunicación de masas, la realimentación se da cuando en las encuestas y en los sondeos de opinión se registran las reacciones de la población sobre las actividades y manifestaciones de los dirigentes políticos. Y como señalara Joseph Valles (2003: 292) el trayecto frecuente

“de ida y vuelta entre emisores y receptores hace que la comunicación sea un ejercicio ininterrumpido que nunca cesa y en el que multitud de participantes están permanentemente implicados, aunque sea a ritmos y con intensidades diferentes”

En la comunicación política, un gobierno no puede gobernar a ciegas, pues requiere del reflejo de su actuación en los medios de comunicación y en la opinión pública sobre ciertos temas de interés colectivo.

De esta manera, los resultados que se obtengan le permitirán evaluar la actuación del gobierno en cuanto a ciertos temas, y el cumplimiento de su función de representación; en lo que se refiere a la opinión, es necesario establecer si son expresiones inmediatas, informadas, permanentes, inducidas, o si se considera que podrían conducir o no a la acción. Por otro lado, la opinión emitida por los ciudadanos pondrá de manifiesto la postura de los miembros de la sociedad que comparten sus juicios para medir el sentir popular.

En párrafos anteriores, se menciona que cualquier proceso de comunicación requiere de un emisor, un mensaje, un receptor y una respuesta; sin embargo, al conocer los elementos y los actores, es importante incluir el canal por el cual se transmite el mensaje, para contar entonces con un proceso de comunicación política adecuado y exitoso (Reyes, 2011).

En la democracia se da espacio a la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones, se confrontan las opiniones y la población toma parte de ese debate de posturas sobre las ideas expuestas como cumplimiento de sus propios principios democráticos, y juntos, Estado y sociedad, generen un consenso sobre lo que mejor convenga a ambas partes. En este sentido, se puede señalar que no hay manera de plantear una democracia que no considere a la opinión pública (Reyes, 2011).

De acuerdo con lo anterior, la importancia de la comunicación política en las democracias radica en el derecho de réplica que guarda la opinión pública respecto a las acciones que los actores políticos realizan, a la vez que fomenta la realimentación de ciudadanos a gobernantes y la respuesta de los mensajes que emiten los gobernantes a los gobernados²⁵.

Por otro lado, la forma que ha tomado la relación de los tres actores de la comunicación política en el caso de nuestro país, es decir los políticos, los medios y la opinión pública, ha alterado sin duda el curso de los procesos políticos, en tanto que unos y otros se esfuerzan por imponer su discurso a los ciudadanos. Son ellos su objeto y fin, además son quienes definen su quehacer y es innegable que los ciudadanos constituyen la condición esencial para el mantenimiento de la democracia y la supervivencia de los políticos (Vega, 2003). Aunque no es una

²⁵ En este sentido, Habermas (1994) define a los espacios públicos de comunicación como categorías para comprender las contradicciones de las democracias y los mecanismos de control que las limitan, así un espacio público será el escenario en el que se presenten los diferentes actores de la comunicación política para exponer sus puntos de vista, observando confrontaciones de ideas y la consecución de acuerdos que benefician a la mayoría.

situación exclusiva de nuestro país, es necesario reinterpretar el significado y medir los alcances de la comunicación política, como se mostró en el ejercicio del apartado anterior.

La comunicación política, al igual que los asuntos que aborda, siempre van cargados de intencionalidad, aunque es importante distinguir que cuando se trata solamente de una parte de la realidad, es decir, lo que transmite el actor político y que es lo que se pretende destacar, se ignora lo que considera que no favorece a sus planteamientos; y se desconoce lo que pudiera estar asimilando el receptor.

Es decir, el comunicador político tiene derecho a interpretar parcialmente su verdad, que, junto a las otras verdades, conforman la realidad que deberá interpretar libremente el destinatario último, el ciudadano. Ante este tipo de comunicación política, el receptor pone en marcha de forma inmediata los mecanismos de defensa que utiliza cuando se encuentra ante un anuncio publicitario, es decir, lo percibe sabiendo que es solamente una parte de la realidad, y lo acepta como tal. Atiende a todos los mensajes y saca sus propias conclusiones (Yanes, 2007), pero si tales conclusiones no son devueltas al actor político, en consecuencia, no podríamos hablar de un proceso completo de comunicación, pues solamente se encuentra en una sola vía y no hay una respuesta directa.

Cuando no se llega a concretar el proceso de comunicación a causa de no existir respuesta, nos enfrentamos más bien a un fenómeno que aquí se propone como un ejercicio de información política, que se encamina solo a garantizar la difusión de la misma que corresponde a los asuntos públicos, y dejar la parte de la comunicación política solamente en una esfera conceptual.

La opinión pública como concepto político mantiene relaciones especiales con el sistema político, no solo recibe aportaciones, sino que se enfrenta

dialécticamente a él, su razón de ser va unida al ejercicio del poder y a la respuesta que puedan dar los ciudadanos en cualquier momento (Baena, 2001).

En este sentido, la opinión pública, como parte del proceso de comunicación política, permanentemente, vigila y controla las declaraciones y actuaciones del poder para que pueda ejercer la presión correspondiente en caso de desviación o actuación en contra, así define por su posición frente al poder, el cual a través de las declaraciones y decisiones presiona sobre la opinión pública, generándose la espiral de influencias mutuas que definen el sistema de comunicación entre gobernantes y gobernados.

Pero si contrario a esto, no hay definición ni presión o de concreta un proceso de doble vía por parte de la ciudadanía a través de la opinión pública, y si los ciudadanos solamente son espectadores de la toma de decisiones, no se vive un ejercicio de comunicación política sino solamente una difusión de información política en el que los ciudadanos sean receptores del mensaje, construyan una realidad a partir del mensaje recibido y la experiencia de vida, pero no tienen participación directa ni indirecta en la toma de decisiones por parte del gobierno, alejándose incluso de las garantías de un Estado democrático.

Informar tiene que ver con un proceso en el que se busca solamente construir una idea o dar una noción, de la que no se espera respuesta o interacción de vuelta. Bajo esta visión, la información por sí sola, aunque es conocimiento potencial, no garantiza que se efectúe un proceso de comunicación completo, el sujeto debe realizar una acción para que la información almacenada reaccione de acuerdo a sus estructuras de conocimiento y como en la información política que difunde el gobierno no hay canales definidos o estructurados para recibir una respuesta de vuelta no es posible hablar de comunicación política.

3.4 Análisis cien días de Gobierno Enrique Peña Nieto-Andrés Manuel López Obrador

Las formas de participación para los ciudadanos son diversas, sin embargo, todas tienen el mismo fin teleológico al perseguir el ideal de que los ciudadanos deben ser más activos, informados y analíticos para participar en la toma de decisiones a través de la formulación de políticas públicas, para materializar las aspiraciones y las promesas de los ciudadanos.

Parecería que lo anterior solo es posible si los ciudadanos conocen a cabalidad sus derechos, obligaciones, y si cuentan con educación cívica suficiente, producto del desarrollo de la cultura política del Estado en cuestión. Es en este punto donde se entrelaza la participación ciudadana con la acción gubernamental, se puede observar que participar no es un lujo, sino un compromiso entre el Estado y la ciudadanía para construir un pacto que permita la inclusión y el desarrollo social colectivo.

La democracia, en casi todas sus facetas, permite la generación de una conciencia interna que promueve el crecimiento personal, y una conciencia colectiva donde ocurre el proceso social de cambio; el ciudadano participa activamente no solo en la elección de gobernantes, sino en la toma de decisiones para el ejercicio de una democracia activa y permanente. De tal manera que esa interacción constante entre el gobierno y el ciudadano genera una dinámica de actualización de la legitimidad, que obliga al Estado a permanecer alerta a la voluntad colectiva. Este fenómeno de comunicación es vital para el desarrollo de las instituciones, y también para el desarrollo de los ciudadanos, quienes al exigir más de su gobierno se involucran en un esquema de toma de decisiones compartidas que se ven reflejadas en las políticas públicas que se elaboran y tienen impacto positivo en la colectividad.

A partir del desarrollo del presente capítulo, podemos considerar que la participación ciudadana debe ser constituida tomando en cuenta a todos los sectores de la sociedad, incluso a los grupos minoritarios, ya que es necesario para la deliberación por parte del gobierno mexicano, el conocer todos los puntos de vista del colectivo social a partir del cumplimiento concreto de los canales de la comunicación política.

La institucionalización de la participación ciudadana en México ha tenido avances muy trascendentales en los últimos años. México ha modernizado el andamiaje institucional que sostiene a la participación ciudadana en nuestro país. De cualquier modo, sin importar las diversas formas de participación ciudadana es usual que al momento de su ejercicio no cumplan con los objetivos planteados en la hechura de las políticas públicas.

Aún es necesario fortalecer las herramientas y mecanismos que propician la participación ciudadana para que el control político desde los ciudadanos se convierta en una realidad cotidiana en la vida pública de México, y no una excepción como lo es en la actualidad, concretando el proceso de comunicación política del que se ha hablado a lo largo de este capítulo, para trascender la barrera de la mera información política.

Los nuevos horizontes se centran en mecanismos esenciales como la existencia del referéndum, la posibilidad de realizar plebiscitos para conocer la opinión pública sobre la implementación, cancelación de determinadas políticas públicas, la atribución ciudadana de remoción de representantes populares ante su ineficacia para gobernar o bien la reciente consulta popular y revocación de mandato, propuesta por el Presidente Andrés Manuel López Obrador el 18 de junio de 2019, es decir, existencia de responsabilidad política por parte de los detentores del poder político. Todo ello como mecanismo para que la sociedad organizada pueda intervenir en el control del ejercicio del poder político, con la

información necesaria y herramientas que posibiliten la participación responsable de la sociedad.

Lo anterior, resulta indispensable para el proceso de este trabajo, debido a que la necesidad de legitimar las decisiones que se traducen en las políticas públicas que implementan los órganos gubernamentales, a fin de que mejore la calidad de vida de la ciudadanía, y pueda resurgir la relación de satisfacción entre gobernados y gobernantes, pero además de esto, es imprescindible promover la participación ciudadana para gestionar la diversidad y el pluralismo del contexto actual cada vez más complejo y demandante.

México necesita de herramientas que puedan ser utilizadas en el marco de una verdadera democracia aquella que se define tradicionalmente como *“el gobierno o el poder del pueblo”*.

Como se ha dicho anteriormente, la democracia en su más evolucionada expresión, supone niveles altos de participación, que aunque institucionalizada, es fruto de la cultura política de los ciudadanos que tienen un interés real de involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y de ejercer al máximo sus derechos de libertad de expresión, asociación y participación, pero dicha democracia también apela a que el gobierno será el encargado de abrir y facilitar canales de comunicación por los que permitirá una interacción más profunda y verdadera, de ida y vuelta entre gobierno y ciudadanos, no solamente un esquema por el que el gobierno releva información política a través de ciertos medios a ciudadanos pasivos y poco interesados en el acontecer político.

En este sentido, y desde una perspectiva crítica, la integración de la participación de los ciudadanos requiere una urgente revisión a fondo, con el objetivo de producir los resultados y efectos que de ella se esperan, que involucre de lleno a todos los miembros del Estado, tanto del gobierno como de la sociedad, en la construcción de la agenda pública que considere a todas las expresiones,

pero que al mismo tiempo permita que el ejercicio del poder no se vea excedido por quienes le ostentan, y que los ciudadanos sean evaluadores permanentes del actuar político y gubernamental a través de sus opiniones.

Se puede considerar que el más grave problema del caso mexicano actual, de acuerdo con lo analizado en los cien días de gobierno de los dos últimos presidentes, en relación con el tema que abordamos, es el de la pérdida de credibilidad ciudadana respecto a los políticos y a las instituciones, y en consecuencia su necesitada legitimidad, pero también la falta de confianza en la participación ciudadana que pasa de ser una herramienta para obtener mejores resultados en las políticas públicas a ser un componente sin importancia, debido a la poca planeación para incorporarla, lo que ocasiona que los mecanismos de participación ciudadana se conviertan en meras rutinas para justificar decisiones que ya están tomadas, por lo que los resultados de las mismas son predecibles.

Para que el Estado pueda ejercer sus funciones sustantivas, debe primero modificar su estructura, para devolverle la confianza al ciudadano e involucrarlo en el desarrollo nacional de manera activa y corresponsable con los gobiernos municipales, estatales, y el federal, pues recordemos que para que la participación ciudadana tenga efectos reales sobre el sistema político debe constituirse como un acto voluntario, consecuencia de la confianza que deposita en las instituciones públicas y en el respeto que deban guardar a la opinión pública.

En el comparativo de los primeros cien días de gobierno de la administración anterior (2012-2018) y la actual (2018-2023) existe una diferencia fundamental en el manejo de la comunicación y la promoción de la participación ciudadana, por ejemplo, el gobierno de Enrique Peña Nieto, utilizó un modelo de comunicación política cerrado, unilateral que pocas veces o incluso nunca buscó un acercamiento a las bases sociales, mientras que, la administración federal actual ha manifestado un interés por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, lo anterior se puede observar, por ejemplo, en las consultas

ciudadanas, que aunque mal ejecutadas, porque no están reguladas por las instituciones encargadas de esas tareas, dan cuenta de las buenas intenciones del gobierno por preguntar la opinión al pueblo y eso, ya es un avance en comparación con la administración anterior, sin importar que estas consultas sean una simulación para legitimar las decisiones ya tomadas por el presidente.

Otro ejemplo, del cambio de modelo de comunicación que históricamente se caracterizó por estar alejado de la sociedad, es la implementación de las conferencias de prensa que se realizan todos los días, ahí Andrés Manuel López Obrador, se presenta ante 50 periodistas, los cuales aparentemente tienen toda la libertad para cuestionarlo, esta estrategia que demuestra apertura a la prensa, le ha permitido al gobierno de AMLO definir la agenda pública y moldear la opinión pública, pues es un ejercicio que nunca antes se había visto en México.

Por tanto, es posible decir que los niveles de aprobación históricamente más altos que ha registrado AMLO, desde antes de su mandato, pueden deberse al manejo mediático diferente que ha realizado, pues como se ha observado AMLO opta por ofrecer respuestas con base en un marco referencial que genera apoyo, ya que los mensajes que envía son muy simbólicos, están dirigidos a sectores específicos de la sociedad, lo cual le otorga legitimidad y credibilidad.

En la actualidad, existen diversas opiniones sobre el manejo de comunicación de la administración federal actual, algunos coinciden en que la imagen del presidente terminará por desgastarse debido a la exposición a los medios todos los días, mientras que otros creen que la apertura para escuchar a la prensa le ha permitido moldear la opinión pública y mantener sus niveles de aprobación, lo cierto es que utiliza un modelo de comunicación que aparentemente tiene apertura para escuchar las opiniones de todos los sectores y eso es algo que nunca antes se había visto en México.

Como se mencionó anteriormente, el sello distintivo de las democracias exitosas y estables es la presencia de una sociedad civil fuerte y que funcione libremente, en la que el gobierno y la ciudadanía trabajen juntos por objetivos comunes para un futuro mejor, y en la que, al mismo tiempo, la sociedad civil exija la rendición de cuentas por parte de sus gobiernos, teniendo como resultado de todo este proceso políticas públicas exitosas.

Para todo ello, la información es un factor fundamental para incentivar dicha participación; de este modo, en condiciones de poca información las elecciones limpias, transparentes y competitivas (características esenciales en un Estado democrático) no necesariamente resuelven el problema del mal gobierno, pues muchas veces ellas avalan proporcionándole legitimidad. Como consecuencia de ello, los sistemas políticos democráticos con agentes sin información suelen operar con menor eficiencia, debido a que el gobierno no atiende los intereses de la mayoría con la eficiencia con que lo haría si esta estuviese bien informada. Y aun estando bien informada, si no encuentra canales de transmisión de mensajes hacia el gobierno, de cualquier manera, resulta ineficiente.

En casos como ese, la emergencia de liderazgos de corte populista tiene mucho más impacto, debido a que, en una sociedad con poca información, a los personajes políticos les resulta más fácil manipular y hacer promesas que difícilmente puedan cumplir o inventar maneras de gobernar, sin que la ciudadanía se pronuncie al respecto. O bien, realizar consultas ciudadanas sin fundamento y que solamente legitimen decisiones ya tomadas.

Los ejemplos analizados dan muestra de que en nuestro país solamente legitimamos un proceso de información política unilateral, pero no participamos para concretar el proceso de comunicación política que apela a la opinión activa, crítica y recíproca de la sociedad de un Estado democrático moderno, y aunque desde la administración federal actual se busca impulsar una cultura política más

participativa, el esfuerzo aún es insuficiente porque culturalmente el ciudadano solo se limita a votar.

Reflexiones Finales

En un régimen de corte democrático, es un hecho que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas y tener una administración transparente para contribuir al cumplimiento de las demandas y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, todo ello definido –en gran parte– por estrategias aterrizadas en políticas públicas, las cuales deben ser legitimadas por la sociedad.

Esta legitimidad en la mayoría de los casos se logra a partir de la incorporación de la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas, ya que esto supone genera interlocución entre el gobierno y los ciudadanos para tener mayor eficacia y sea posible cumplir con los objetivos establecidos. Aunque en México los mecanismos de participación ciudadana están institucionalizados, todavía hay desafíos que tiene que enfrentar al momento de ejecutarse, pues como se examinó en el análisis comparativo de la participación ciudadana, durante los primeros cien días de las últimas dos administraciones federales, los resultados de las mismas resultan poco significativos y contribuyen limitadamente a la formulación de políticas públicas.

El planteamiento de este trabajo retoma la importancia de considerar y fortalecer la participación ciudadana como eje central en la formulación de políticas públicas, lo anterior a través de la comunicación política, sin embargo, durante la revisión de los conceptos se encontró que a pesar de que la comunicación política está conceptualizada, no son definiciones neutrales y su significado mucho depende del sistema de valores y normas en el cual se esté utilizando, lo mismo ocurre con la opinión pública; por ello se optó por usar los conceptos propuestos por Habermas, ya que en la actualidad se hace referencia a

ellos sin tener un consenso en torno a su significado y su cometido en un contexto que hoy en día es más complejo y demandante.

Usualmente se asume que toda la información emitida por parte del gobierno completa un proceso de comunicación política, no obstante, las veces que se han observado respuestas directas de la ciudadanía han sido escasas y al no concretarse un proceso de comunicación política, que fomente la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, no se logra una eficaz incorporación de esta, ya que lo único que ocurrió fue una difusión de información política.

Por lo cual, a lo largo de este trabajo se ha insistido en que, para integrar los diversos elementos participativos en la hechura de las políticas públicas, es necesario que se usen las herramientas y estrategias adecuadas, la comunicación política, por ejemplo. Pues de no ser así, la participación ciudadana en las políticas públicas solo queda como elemento legitimador y como simulación del involucramiento de diversos actores sociales en la definición de políticas públicas.

Al implementar una estrategia de comunicación política para impulsar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es necesario tener en cuenta los objetivos que se quieren alcanzar y las acciones que se pretende emprender. Para ello es indispensable mantener una comunicación horizontal y de doble vía con la ciudadanía, que permita alcanzar consensos, contribuya a la transparencia y rendición de cuentas, después de todo si se habla de un régimen democrático, no basta con que los ciudadanos se impliquen en los asuntos públicos de forma superficial, es vital que su participación ayude a la gestión y a atender la complejidad de este sistema.

Desde esta perspectiva, no basta con que conceptos como comunicación política, opinión pública y participación ciudadana existan en la teoría, es fundamental que para que abonen al ciclo de las políticas públicas –además de

legitimar decisiones ya tomadas– incidan realmente en el rumbo de las decisiones públicas.

Y para que los procesos participativos sean efectivos en el ciclo de las políticas públicas es trascendental que se lleve a cabo un proceso de comunicación política y que no se quede únicamente en la difusión de información política. Por ello es conveniente otorgar la debida importancia la comunicación política para promover la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Alarcón Olguín Víctor (2003), *Mecanismos de democracia semi-directa en México*, en Pablo Javier Becerra, et. al., Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 121-145
- Arce Rudon, Katya (2005), *El juego de poder entre la comunicación política y la sociedad: complicidad o subordinación*. Punto Cero [online], vol.10, n.10 [citado 2019-04-25], pp. 37-43. Disponible en: <http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762005000100005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1815-0276.
- Baena, Guillermina (2001), “*Acerca de la Comunicación Política y del Marketing Político en México. ¿Quién dice que no se puede?*”. Estudios Políticos, núm. 27, sexta época, mayo-agosto.
- Berrocal, Salomé (coord.) (2003), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Barcelona, España ed. Ariel.
- Bobbio, Norberto (2009), “*Estado, gobierno y sociedad*”. México: Fondo de Cultura Económica, 1era Edición en Español, 13ª reimpresión.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y Poder*. Madrid, España. Ed. Alianza.
- Canel, María José (2016), “*Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*”. Madrid: Communication & Society - FECYT, pp 230.
- Canto Chac, Manuel (2008), *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y Cultura [en línea]: [Fecha de

consulta: 1 de febrero de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>> ISSN 0188-7742

—— (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores.

Chávez y Pressier (2014). *Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/11.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995). Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>Cortina Adela (2009), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, España, Alianza Editorial.

Dahl, Robert A. (2009), *La Poliarquía: participación y oposición*, Madrid, España ed. Tecnos.

Del Rey Morato, Javier (1996), *Democracia y Posmodernidad*. Madrid, ed. Complutense.

—— (2007), *Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales*, Madrid, Editorial Tecnos.

Diario Oficial de la Federación (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

—— (2014). *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular* [en línea]. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337123&fecha=14/03/2014

Díaz Aldret, Ana (2017), *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. Gest. polít. pública [en línea]. vol.26, n.2 [citado 2019-09-11], pp.341-379. Disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341&lng=es&nrm=iso. ISSN 1405-1079.

Durand, Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política: México 1993: 2001*, México, Siglo XXI.

El Financiero (2019). *Encuestas* [en línea]. Disponible en:
<https://www.elfinanciero.com.mx/encuestas>

—— (2019). *En redes, 89% desaprueba la actuación de AMLO ante explosión en Hidalgo* [en línea]. Disponible en:
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-redes-89-desaprueba-la-actuacion-de-amlo-ante-explosion-en-hidalgo>

Escobedo, Juan (2004), *“Medios y sociedad: una relación asimétrica e insatisfactoria”*, en Sala de Prensa, vol. 3, núm. 72, México.

Esteinou, Javier (2002), *“Cambio jurídico y transición comunicativa en México”*, en Revista Razón y Palabra, núm. 26, México.
<<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n26/jesteinou.html>>. [19 de junio de 2006.]

Fagen R. Richard (1969), *Política y Comunicación*, Estados Unidos ed. Paidós

Forbes México (2019). *Ocho metas que no son metas en el PND de AMLO... y otros 6 'errores'* [en línea]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/ocho-metas-que-no-son-metas-en-el-pnd-de-amlo-y-otros-6-errores/>

Gobierno de México (2019). *Foros de Consulta Seguridad* [en línea]. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/PND/foros/forosconsulta.pdf>

Gómez Mont, Carmen (1997). “*Comunicación política y sociedad de la información*”. OECS - Universidad de Guadalajara, Comunicación y Sociedad, núm. 30, mayo-agosto, pp. 303-316.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007). *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>

Habermas, Jürgen. (1994), “*Historia y crítica de la opinión pública*”. México: Gustavo Gili, 56.

——— (1993), *Moralidad, Ética y Política: propuestas y críticas*/ coord. María Herrera Lima edición 1a ed. México, Alianza.

Hernández, María Aidé (2008), “*La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios*”. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Revista Mexicana de Sociología, vol. 70, núm. 2, abril-junio, pp. 261-303. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32112521002>

Lara, Guido (1998), *Comunicación Política y Democracia*. México, Ed. Cal y Arena.

Marín Milanés, F., & Torres Velásquez, A. (2005), “*La información en la Ciencia de la Información: tras las huellas de un concepto*”. Ciudad de la Habana: ACIMED, 13(5).

Mendé, Ma. Belén; SMITH, Cintia (1999), “*La comunicación política: un espacio de confrontación*”. España: Grupo Comunicar, núm. 13, octubre.

Meyemberg, Leicegui Yolanda (1999), *Ciudadanía: cuatro reportes analíticos para aproximarse al concepto*, en Perfiles Latinoamericanos, Diciembre 1999, núm. 15, México, Instituto Federal Electoral-Conacyt.

Milenio (2018). *Peña Nieto vs AMLO: aprobaciones históricas* [en línea]. Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/pena-nieto-vs-amlo-aprobaciones-historicas>

Mitofsky Reinventing Research (2019). *Evaluación de Gobierno* [en línea]. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>

Monzón, Cándido (2006), *Opinión Pública, Comunicación y Política*. Madrid, 2ª ed. Tecnos.

Nación321 (2019). *Peña vs AMLO: Así fueron los primeros 100 días de estos presidentes* [en línea]. Disponible en: <https://www.nacion321.com/gobierno/pena-vs-amlo-asi-fueron-los-primeros-100-dias-de-estos-presidentes>

Nateras González Martha (2012), *Construcción de la ciudadanía y participación de los jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa.

Ochoa, Oscar (1999), *Comunicación política y opinión pública* Ed. Mc. Graw Hill. México.

Parametría Investigación Estratégica Análisis de Opinión y Mercado (2018). *¿Estaba el Presidente en la boleta el primero de julio?* [en línea]. Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5055

Peñas Felizzola Olga Luz (2010), *“Sociedad Civil y Democracia”*. Colombia: Doctorado de Estudios Políticos - Universidad Externado.

Presidencia Enrique Peña Nieto (2013). *100 Días de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto* [Video en línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tTU4-9pxRkc&feature=youtu.be> [26 de abril de 2019]

Price, Vincent (2004), *Opinión Pública: Esfera Pública y Comunicación*. España, Paidós

Relaciones Exteriores (2014). *Pacto por México* [en línea]. Disponible en: <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>

Reyes Montes, M. (2007). *Comunicación política y medios en México: el caso de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, [en línea]. 14(43), pp.105-136. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504305>

Reyes Montes, M., & O' Quínn Parrales, J., & Morales y Gómez, J., & Rodríguez Manzanares, e. (2011). *“Reflexiones sobre la comunicación política”*. Espacios Públicos, 14 (30), 85-101.

Ruiz San Román, José (1997), *Introducción a la tradición clásica de la opinión pública*. Madrid, Editorial Tecnos.

Secretaría de Gobernación (2019). *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad* [en línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp>

Selee, Andrew, et. al. (2006), *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación política en gobiernos locales mexicanos*, Washington, The Woodrow Wilson International Center for Scholars. siglo xxi editores, S.A de C.V.

Tamayo Sergio (2010), *Crítica de la ciudadanía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Toto, Constantino Mario (2000), *Léxico de la Política: participación ciudadana*, México, Fondo de Cultura Política-CONACYT.

Valles, Joseph M. (2003). "*Ciencia política. Una introducción*". España: Ariel.

Vega, Aimée (2003). "*Los escenarios de la comunicación política mexicana*". Revista Razón y Palabra, núm. 35, octubre – noviembre.

Villarreal, María (2009), *Participación ciudadana y políticas públicas*, en Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, pp. 31-48, Comisión Estatal Electoral, Nuevo León, México, 2009.

Yanes Mesa, R. (2007). "*La comunicación política y los nuevos medios de comunicación personalizada*". Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, (16), 355-366.

Ziccardi, Alicia (2004), *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. En Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. [Recuperado en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/, el 17 de enero de 2019].