



Claudia Cecilia Flores Pérez

Doctora en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado; y Máster en Comunicación. Profesora e Investigadora en la Maestría en Investigaciones Humanísticas y Educativas, perteneciente al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), donde es titular de las materias de Comunicación Aplicada, Comunicación Contemporánea y Seminario de Investigación en Comunicación. Cuenta con el Reconocimiento al Perfil

Deseable, y es integrante del Cuerpo Académico Consolidado UAZ-150: "Cultura, currículum y procesos institucionales", ambos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública. Ha desempeñado varios cargos públicos, entre los que destacan, Directora de Comunicación Social en la Universidad Autónoma de Zacatecas y en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Miembro de la Red Internacional de Asesores y Coasesores de Tesis; de la Red Iberoamericana de Educación Superior, Humanidades y Nuevas Tecnologías; de la Red de Investigación Internacional "Observatorio de Medios para el cambio Social COMCAMBIO"; de la Red de Docentes de América Latina y el Caribe; de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información; y de la Asociación "Mujeres Periodistas de Zacatecas". En el año 2011 fue condecorada con la presea "Mujeres que abrieron camino", por parte del Gobierno del Estado de Zacatecas.

ORCID: 0000-0002-8638-7845.

<http://comunicacionydesarrollo.uaz.edu.mx>



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
ZACATECAS
"Francisco García Salinas"

ISBN: 978-607-8368-99-0



9 786078 368990

LA COMUNICACIÓN SOCIAL en México y la lucha fallida por la transparencia: DEL IMPERIO AZTECA A LA Ley Chayote

CLAUDIA CECILIA FLORES PÉREZ



CLAUDIA CECILIA FLORES PÉREZ

La comunicación social en México y
la lucha fallida por la transparencia:
Del Imperio Azteca a la *Ley Chayote*

Claudia Cecilia Flores Pérez



La comunicación social en México y la lucha fallida por la transparencia:
Del Imperio Azteca a la *Ley Chayote*

Zacatecas, México
Marzo 2019

Edición:

Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”
Zacatecas, México
ISBN: 978-607-8368-99-0

Ilustración de portada y contraportada: Rubén Luna (UAZ)

Programa Editorial de Investigación y Posgrado de la UAZ
Torre de Rectoría, 3er piso
Campus UAZ Siglo XXI
Carretera Zacatecas-Guadalajara, km. 6
Ejido La Escondida
C.P. 98160, Zacatecas, México
investigacionyposgrado@uaz.edu.mx

Se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra, sin la autorización de la autora y la institución editora.

A Dios
A la memoria de Doña Beba, mi amada madre
A Don Ángel, mi querido padre
A Pepe Larios; y a mis hijos, Abril y Ben Joseph
A mis hermanos Lupita, Ana Lilia y José Luis

Índice

Prólogo	7
Introducción	15
I. La comunicación social: el poder detrás de la comunicación	19
1.1 Importancia de la comunicación social	23
1.2. La comunicación social como garante de Intermediación	27
1.3. Comunicar para gobernar	30
II. La organización del Estado Mexicano y sus políticas de transparencia y acceso a la información	39
2.1. Forma de Estado y Forma de Gobierno del Estado Mexicano	40
2.2. El artículo 6° Constitucional como precursor del principio de Transparencia en México: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”	63
2.3. Las Leyes de Transparencia en México, y sus programas operadores	70
III. La comunicación social en México: Del Imperio Azteca a la <i>Ley Chayote</i>	85
3.1. Los primeros esfuerzos de comunicación social en México	86

3.2. La historia contemporánea de la comunicación social en México: Del general Cárdenas a los neoliberales	92
3.3. Enrique Peña Nieto y la promulgación de la <i>Ley Chayote</i> : Crónica de una lucha fallida por la transparencia	99
Consideraciones finales	105
Referencias	115
Glosario de siglas	123

Prólogo

El término “comunicación” es un rico entramado de bebras intelectuales y culturales que codifica las confrontaciones de nuestra época consigo misma. Entender la comunicación es entender mucho más. Como una respuesta evidente a las divisiones dolorosas entre el yo y el otro, lo privado y lo público, el pensamiento interior y la palabra externa, la noción ilustra nuestras extrañas vidas en este momento de la historia. Es un remolino en el que parece verse la mayor parte de nuestras esperanzas y temores.
(Peters, 2014, p.18)

Las actividades de comunicación social de las instituciones han sufrido desprestigio. La causa se relaciona con las malas prácticas de los gobiernos que en México las han ejercido. La comunicación social, entendida como la narrativa institucional que, frente a los ciudadanos, realizan las dependencias públicas, consiste en un conjunto de estrategias para la atención a los medios informativos, la difusión de las acciones de gobierno, las fórmulas para la construcción de la imagen pública, las relaciones públicas, el cabildeo, más recientemente el manejo de las redes sociodigitales, entre otras cosas.

El desprestigio de la comunicación social radica, como en otras dimensiones de la administración pública, en el estilo patrimonialista de los gobernantes mexicanos. Esto quiere decir que se utiliza la estructura de la comunicación social ejercida con recursos públicos para favorecer fines privados con el objetivo de acumular capital político. Para ello, se maquilla la realidad y se exalta la imagen personal del funcionario en turno por encima de la institucional. En ese sentido, Mario Riorda (2006, p.27) nos plantea:

Los cargos más serios en contra de las oficinas de comunicación o prensa de los gobiernos denuncian que ellas manejan, manipulan y controlan las noticias, mientras que conviene reflexionar si ello es posible en un ambiente donde no cabe imaginar el juego que existe entre prensa y gobierno como una relación de uno a uno, y en donde la primera puede tener el acceso a cualquier fuente para cada historia que pueda ser sospechada, manipulada, etc.

De esta manera, Riorda sugiere que para modificar ese desbalance es necesario dotar a la comunicación gubernamental de responsabilidad para informar adecuadamente a los ciudadanos. Este libro que usted tiene en sus manos mantiene como fundamento un importante compromiso con las funciones sociales que le corresponden a la comunicación de gobierno, y nos presenta una propuesta para avanzar en la solución a dicha problemática. Es una reivindicación de la tarea de acompañar a las instituciones en la encomienda que les ha sido asignada: ser garantes del respeto a los derechos consagrados por las leyes y, así mismo, ser transparentes en las acciones que de ello se desprenden.

Particularmente, la autora **Claudia Cecilia Flores Pérez** se refiere a la comunicación social ejercida por las instituciones de la administración pública federal. Esto es importante, porque ese nivel de gobierno tiene sus características especiales que lo distinguen de los niveles estatal y municipal. El nivel federal constituye un orden de observancia para sus dependencias en todo el país, y eventualmente, los gobiernos locales deben alinearse con el espíritu de las reformas que el nivel federal implementa, aunque muchas veces de manera tardía, persistiendo los autoritarismos y cacicazgos locales como lo demuestran Espino y Mendoza (2015). En ese sentido, el nivel federal representa la forma más avanzada de las políticas públicas de México. No obstante, este espíritu de avanzada no siempre es respetado, pues la corrupción

incorporada a la vida pública del país y los intereses privados que la instalan, suelen hacer mella en las reformas planteadas. Las políticas públicas relativas a la comunicación no son la excepción.

La autora toma esa postura crítica cuando analiza las problemáticas surgidas al implementar la reforma de telecomunicaciones resultado de la reforma constitucional del 2013. Mientras que el artículo sexto reformado elevó a derecho constitucional el acceso a la radiodifusión y a las telecomunicaciones al reconocerlas como asuntos de interés general e implementar organismos autónomos para su protección, en la práctica se ha mantenido la preferencia por las empresas televisivas aliadas del régimen: Televisa y TV Azteca (en ese orden), a través de diferentes acciones como la de inhibir alianzas estratégicas de rivales económicas de éstas, y por el contrario, establecer las condiciones para el crecimiento, la concentración y el oligopolio que representan.

Flores también se detiene a reflexionar sobre la discutible promulgación de la Ley General de Comunicación Social, misma que fue señalada en las redes sociodigitales (ahora todo pasa por las redes) con la etiqueta de #LeyChayote¹, debido a que gran parte de su contenido está orientado a dar marco al gasto público en difusión y publicidad del gobierno. Como bien lo dice la autora de este libro, dicha ley buscaba reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que a la letra dice:

¹ *Chayote* es uno de los términos, el más conocido, que en la jerga periodística se refiere al soborno pagado a los periodistas por el gobierno para incidir en la información noticiosa. Con el tiempo, chayote se ha usado no solamente para el pago personal a comunicadores específicos sino, como en el caso de la #LeyChayote, con las prerrogativas otorgadas a los medios de comunicación. Bohmann (1994) ofrece un vocabulario construido sobre esta situación: sobre, embute, cortesía, regalos, sacaplana, chayote, mordida, entre otros.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por orden de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Congreso de la Unión tenía como plazo límite para emitir la Ley de Comunicación Social el 30 de abril de 2018. Ante el nulo trabajo previo para ese fin, la percepción es que la Cámara de Diputados trabajó en una iniciativa al vapor que dejó muchos cabos sueltos. Se discute si esos cabos fueron dejados así a propósito para mantener la condición de ambigüedad que ha favorecido una opacidad en la rendición de cuentas sobre el gasto en materia de publicidad gubernamental, permitiendo que los gobernantes usen la derrama pública como un mecanismo de control sobre la información periodística, o si solo fue un descuido por trabajar la iniciativa de prisa y sin el acompañamiento de expertos en la materia. Como en política nada es accidental, la tendencia es creer que hay dolo en las omisiones y en ciertos instrumentos generados mediante esta ley, como el padrón de medios que manejaría la Secretaría de Gobernación.

Es, precisamente, esa problemática la que da título a esta obra: *La comunicación social en México y la lucha fallida por la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote*. Lo que Flores hace en esta obra es poner de realce la necesidad de recuperar la noción de “comunicación” para dar salida al desprestigio en el que los gobiernos han sumido a tan noble labor. Es así, que en la propuesta de la autora, la reivindicación de la

comunicación social debe pasar, en primer lugar, por reconocer que su tarea fundamental es la de informar a la ciudadanía sobre las acciones del gobierno, con la finalidad de evaluarlo y tomar decisiones.

Esto es muy importante, porque permite enderezar el camino. Así, la comunicación social deja de ser un instrumento a manos de los administradores públicos para favorecer la imagen que quieren mostrar a la gente. En lugar de ello, se convierte en una poderosa herramienta para los ciudadanos en la tarea de estar informados y atentos sobre los asuntos públicos y, particularmente, los asuntos gubernamentales.

En realidad, la comunicación social vista de esta manera no solamente favorece a los ciudadanos, también favorece al gobierno cuando se abandona esa actitud de la que hablamos antes consistente en el patrimonialismo. Si se asume a la labor de gobierno como aquella que trabaja en favor de sus gobernados y, en esa medida, significa un desarrollo común, la actividad de informar sobre esa labor es fundamental para construir consensos que permitan el avance. En ese sentido, Flores coincide con otros expertos latinoamericanos en la materia como Elizalde (2006, p.147), cuando señala:

En ese contexto, los gobiernos deben proponerse de modo continuo la obtención de consensos y la gestión de los disensos públicos si es que pretenden alcanzar con cierto éxito y eficacia los objetivos de las políticas públicas. Con lo cual la gestión de la comunicación gubernamental se transforma en una herramienta estratégica central, permanente y estructural, que da apoyo y sostiene el resto de las políticas públicas que debe gestionar un gobierno.

Así pues, uno de los pilares sobre el cual se debe fundamentar la comunicación social como acción favorable para la sociedad en su conjunto, es su reconocimiento como un derecho de los ciudadanos, en

lugar de vérselo como un instrumento de los gobernantes. De ahí la elección del epígrafe con el que inicia este prólogo, en el que Peters (2014) nos propone superar “las divisiones dolorosas entre el yo y el otro, lo privado y lo público, el pensamiento interior y la palabra externa”, para reconocer a la comunicación como esperanza.

El segundo pilar que permite sostener la tarea de la comunicación social o gubernamental (también llamada institucional), se enfoca sobre el otro concepto al que la autora le concede centralidad en este libro: la transparencia. Esta noción se vincula con la del derecho a la información, expresado en términos de los instrumentos jurídicos mexicanos como el acceso a la información pública.

En este libro, Flores nos recuerda que el tema del derecho a la información fue incorporado al artículo 6° de la Constitución en 1977, tan solo como un enunciado. Gutiérrez (2005) señala que la discusión sobre el derecho a la información se abocó hacia el acceso a la información pública, convirtiéndose en ley en el año 2002, porque de esa manera se atendía un reclamo social de larga data, aunque de una manera parcial, puesto que la otra parte del derecho a la información, la que tiene que ver con la calidad de la información que ofrecen los medios de comunicación, esa no se ha tratado jurídicamente. Centrar el derecho a la información en el acceso a la información pública federal, nos dice Gutiérrez, era políticamente correcto y lanzaba un mensaje de buena voluntad de parte del gobierno federal para evitar que se le etiquetara como una ley mordaza.

Cabe señalar que existe una tendencia a identificar este tipo de avances como acciones permitidas por el gobierno, y en ese sentido, dádivas otorgadas “desde arriba”, lo que Cansino (2013) identifica como una cultura política providencialista. La realidad es que este derecho constituye una conquista ciudadana, en la medida en que diversos grupos civiles y académicos lo mantuvieron en sus agendas hasta que en el

sexenio foxista se vislumbró de manera más clara la posibilidad de concretar su reglamentación para hacerlo exigible y castigar su inobservancia. Es Ramírez-Sáiz (2008) quien recupera la lucha del Grupo Oaxaca, una configuración formada por organizaciones ciudadanas, periodistas y académicos, y su contribución fundamental en la gestación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2002.

La autora de este libro plantea, dijimos, como segundo pilar fundamental de la comunicación social a la transparencia; puesto que dota de un marco legal a la legítima exigencia ciudadana de que aquellos que han ganado el privilegio de organizarnos como nación tengan también la obligación de rendir cuentas de lo que hacen con nuestros recursos. Considerar a la comunicación social como parte de la transparencia implica, entonces, que la rendición de cuentas debe ser cotidiana y permanente, a través de los dispositivos mediáticos, y utilizando los espacios que por ley los medios deben otorgar al gobierno. Dichos espacios deben servir a la ciudadanía, y no a la imagen personal de los políticos.

Con esas discusiones de fondo, Claudia Cecilia Flores avanza en una propuesta práctica de comunicación institucional para la administración pública federal que respete las premisas que plantea en la primera parte del libro. Dicha propuesta constituye la aportación principal de la autora, y ese es el motivo por el cual la obra merece ser leída.

Para quienes dirigen dependencias públicas, la propuesta de Flores significa una guía en la formulación de la política pública a seguir en materia de comunicación institucional. Para los expertos, representa la oportunidad de entrar en diálogo con este aporte para discutirlo y, si es necesario, afinarlo, dado que la actividad académica parte de la idea de que la ciencia avanza gracias al debate y la discusión responsable y atenta.

Para los estudiantes de licenciatura y posgrado cuya formación esté relacionada con la comunicación, el periodismo, los medios, la administración pública y las ciencias políticas, este libro representa una revisión sintética de diferentes momentos históricos teniendo como base la formulación de las políticas públicas en comunicación, lo cual constituye un útil material de estudio².

Salvador De León Vázquez
Presidente de la Asociación Mexicana de Investigadores
de la Comunicación, A.C. (AMIC)
Aguascalientes, Ags., diciembre de 2018

² **Referencias bibliográficas:**

- Bohmann, K. (1994). *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. México: Alianza.
- Cansino, C. (2013). Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58, 79–97. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)72275-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72275-X)
- Elizalde, L. H. (2006). La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas. En L. H. Elizalde, D. Fernández, y M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.
- Espino, G., y Mendoza, E. (2015). *Los gobernadores, enclaves del autoritarismo en México. Sometimiento y subordinación de los medios de comunicación locales*. México: Fontamara.
- Gutiérrez, R. (2005). *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*. México: Pomares.
- Peters, J. D. (2014). *Hablar al aire. Una historia de la idea de comunicación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez-Sáiz, J. M. (2008). *El acceso a la información pública gubernamental. La gestión de una ley desde las organizaciones cívicas*. México: ITESO.
- Riorda, M. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En L. H. Elizalde, D. Fernández, y M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.

Introducción

Uno de los principales problemas que en materia de comunicación enfrenta hoy en día el país en sus distintos niveles de gobierno, es la falta de políticas claras que permitan a sus diferentes órganos manejar información con criterios uniformes hacia la sociedad, los poderes y los actores políticos, sociales y culturales que interactúan con el Estado, lo que provoca desinformación, confusiones, escasa credibilidad y desconfianza en el quehacer gubernamental.

Comunicar es gobernar y comunicar de manera eficiente es gobernar de manera extraordinaria —se ha dicho siempre—, ya que cuando se involucra a los ciudadanos, se gobierna de manera democrática, responsable y transparente, generando certidumbre en la población, por lo que es necesario reconocer que la persistencia de prácticas contrarias, produce rendimientos decrecientes e insostenibles.

En este sentido, desde hace más de cuarenta años, se viene discutiendo en México la importancia que reviste el establecimiento de las políticas de comunicación social, en el sentido de definir las grandes líneas de acción informativas, así como la responsabilidad y consecuente participación de los distintos sectores que intervienen en el proceso.

Hoy, a la vuelta de tantas décadas, continúan sin definirse claramente dichas políticas, y la legislación en la materia sigue siendo por demás insuficiente, a pesar de la reciente promulgación de la Ley General de Comunicación Social, tendiente a reglamentar el artículo 134 Constitucional —relativo a la propaganda gubernamental—, por lo que ha sido renombrada por sus detractores, como *Ley Chayote*, perpetuando así el gran vacío existente en la materia y justificando el escandaloso gasto que en nombre de la comunicación social se realiza en medios

masivos de comunicación, quedando claro que el establecimiento de estas políticas continuará siendo un tema pendiente en la agenda pública de este país.

Aunado a lo anterior, y ante la amenaza de un Estado fallido, el ambiente de violencia se ha recrudecido en el país durante los últimos 10 años, poniendo en juego su gobernabilidad, ya que el aparato burocrático no ha mostrado ni la fuerza ni la destreza suficiente para combatir de manera frontal al crimen organizado. Adicionalmente, México se sitúa en la décimo tercera posición de las naciones más corruptas del mundo, y en el primer lugar de esa lista, si se excluye a los países menos industrializados (Foro Económico Mundial, 2016), generando con ello un gran descontento e insatisfacción en la ciudadanía (ya de por sí tan agravada por las desigualdades sociales y los altos índices de pobreza y marginación a los que se ha visto sometida, por los gobiernos de corte neoliberal).

De esta manera, por la falta de información oficial y sistematizada, se generó una crisis comunicacional recurrente, pues el gobierno saliente se vio totalmente rebasado al no contar con un equipo bien estructurado de comunicación social, y mucho menos con una estrategia clara y precisa para detener la paranoia colectiva generada por la ola de violencia que azota al país entero ante la disputa de los grupos delictivos, escalando así el malestar social, cuya población no dudó ni un momento en expresar su rechazo a través de las urnas el pasado 1 de julio de 2018, por juzgarlo un gobierno totalmente incapaz, dando lugar a la alternancia, a través de la propuesta que encabeza Andrés Manuel López Obrador, primer presidente emanado de las izquierdas mexicanas.

Por ello, hoy más que nunca debe reivindicarse el lugar preponderante de la comunicación social como elemento de cohesión entre el gobierno y sus gobernados, y para este caso en particular, como pilar fundamental de la transparencia, que, fortalecida mediante la

participación ciudadana, el derecho a la información y la rendición de cuentas, se traduzca en el garante de la gobernabilidad en México.

En este contexto, en el presente libro se describe un panorama general de la comunicación social, enfocado a la Administración Pública Federal. En el capítulo I se brinda una amplia definición sobre la comunicación social como objeto de estudio, abordada ésta desde los más diversos puntos de vista de los teóricos reconocidos en la materia. También se citan de manera abundante los antecedentes de la misma, su importancia y fines, y se hace mención de su papel como garante de intermediación, así como de su relación con la rendición de cuentas y la democracia. En el segundo apartado, se describe de manera pormenorizada el Estado Mexicano y sus políticas de transparencia, de frente a la comunicación social.

Se aborda el concepto de Estado y su justificación, las formas de Estado y formas de Gobierno; la división de poderes y la Administración Pública Federal. Se da especial atención al artículo 6º constitucional, mediante el cual se consagra el derecho a la información, como derecho humano de todos los mexicanos. Se habla sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y sobre el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Ello, con la finalidad de contextualizar la temática de la investigación.

En el tercer capítulo se lleva a cabo un recorrido histórico en materia de comunicación social, comenzando con el Imperio Azteca, pasando por la Colonia, la Reforma y la Revolución, hasta llegar a la administración del presidente Enrique Peña Nieto, destacando la promulgación de la Ley General de Comunicación Social —la llamada *Ley Chayote*—, como la culminación de una lucha fallida por la transparencia.

En las consideraciones finales se plasman las principales ideas que derivan de los resultados de esta investigación, y se hace una propuesta

encaminada a la mejora del tema que nos ocupa, describiendo los elementos necesarios para replantear las grandes líneas de acción sobre comunicación social en México, dando paso a la modernidad en un marco de legalidad, transparencia y rendición de cuentas; y a la formulación de políticas públicas que vengán a homologar su operación, mejorando con ello radicalmente su funcionalidad y eficiencia.

I. La comunicación social: el poder detrás de la comunicación

En su libro “Comunicación y Poder”, Manuel Castells señala que el “poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder” (2009, p.27). Asimismo, destaca que “El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones” (2009, p.27).

Por su parte, Adrián García (1983), sostiene que la característica esencial de la comunicación es de tipo racional y por consecuencia, el área más próxima al entendimiento humano y a la razón, o sea, a los recursos fundamentales del ser humano, concebido como parte de una sociedad. Asimismo, Ángel Gallo (1985) define a la comunicación como el proceso de poner en común o intercambiar estados subjetivos como ideas, sentimientos y creencias, usualmente por medio del lenguaje, aunque también por medio de la representación visual, la imitación y la sugestión. Insiste en que es uno de los fundamentos de la sociedad humana, debido a que las formas más elevadas de comunicación permiten a los grupos acumular, transmitir y conservar la cultura de un grupo.

“Sin comunicación no habría sociedad, o al menos no como la conocemos ahora, tan compleja y al mismo tiempo tan flexible, que permite la coexistencia de las formas más tradicionales de vida con las formas más avanzadas de la tecnología”, nos dice claramente Juan Francisco Escobedo (2006) en su ensayo “Comunicación gubernamental

sin perspectiva estratégica. Nuevas reglas, parte irremplazable de la agenda del cambio de régimen”. De esta manera, la comunicación resulta un elemento fundamental en nuestros días, dada la necesidad de interacción entre los hombres, entre los pueblos y entre las naciones.

Al respecto, María José Ruíz Acosta destaca que “(...) el auge que la comunicación adquiere en nuestros días hunde sus raíces en la certeza de que la sociedad necesita de aquella para constituirse como tal entidad” (1998, p.3). En esta tesitura, Alejandro Muñoz Alonso, recogiendo el sentir de historiadores, sociólogos y comunicólogos, plantea incluso abordar el estudio de la historia desde la perspectiva de la comunicación, resumiendo su visión del tema en las siguientes palabras:

Nadie duda hoy en día, en efecto, que si hay algo determinante en la historia de la humanidad es la comunicación, hasta el punto de que los grandes virajes históricos han estado siempre condicionados o acompañados por cambios en la comunicación (...). O cierto es que la comunicación ha jugado siempre o a menudo, una función catalizadora del cambio histórico (Muñoz, 1993, p.13).

Por otro lado, Tomás Álvarez y Mercedes Caballero señalan enfáticos que “La comunicación es inherente al hombre como ser social, aunque no haya sido objeto fundamental de estudio y debate hasta el siglo actual. Está en todas sus acciones y se manifiesta de modos muy diversos” (1997, p. 17). Lo cierto es que hoy en día la comunicación ha adquirido una dimensión estratégica, pues se encuentra presente en el éxito de las relaciones diplomáticas, de las instituciones, de los políticos, de los gobernantes, y de cualquier otro producto (Flores y Trujillo, 2013).

De esta manera, Manuel Martín Serrano, destacado experto en la

materia, sostiene que en nuestra sociedad, la comunicación ha llegado a constituirse en un componente estratégico de cualquier actividad relacionada con la producción y la reproducción social, precisamente porque constituye un nexo importante entre ambas funciones (citado en Álvarez y Caballero, 1997). Además, desde siempre, personas e instituciones han utilizado a la comunicación como elemento de poder y para hacerse una buena imagen pública, aún mucho antes de estudiarse el hecho comunicativo (Álvarez y Caballero, 1997). Adrián García Cortés va más allá y de manera específica define a la comunicación social de la siguiente manera:

El flujo o intercambio de mensajes y respuestas entre emisores, transmisores y receptores; como el proceso mediante el cual grupos sociales utilizan medios técnicos (prensa, cine, radio y televisión) para transmitir contenidos simbólicos a un gran número de personas heterogéneas y muy diseminadas (García, 1983, p.28).

Felipe Pardinás considera de tal relevancia a la comunicación social que señala que “todo evento en que intervengan seres humanos es un evento de comunicación social” (1978, p.8). Por ello, en su Manual de Comunicación Social, destaca que “(...) la comunicación social no es un fenómeno moderno ni actual (aunque ciertas técnicas y métodos de su estudio lo sean) sino que existe desde que hay hombres en la tierra” (1978, p.8). Asimismo, señala de manera enfática las viejas prácticas de los sistemas caducos que se resisten a morir:

Hay naciones en que el monopolio de la comunicación es casi total. Existe en ellas un solo transmisor: —el Estado— y un solo mensaje —la doctrina del gobierno—, con prohibición penalizada de escuchar otros transmisores y mensajes. Todos los medios de

comunicación masiva (prensa, radio, televisión, libros) y todos los mensajes artísticos (poesía, pintura, novela, teatro) están regimentados. En esos países la existencia de iglesias domesticadas y perseguidas y la presencia de turistas y diplomáticos extranjeros, son ligeras brechas en el monolito monopólico junto con las prohibiciones clandestinamente burladas. En esos países las conductas-respuesta están uniformadas y a pesar de eso aparecen conductas desviantes de los mensajes estatales de conductas aprobadas y aun toleradas (Pardinas, 1978, p.154).

Igualmente, el periodista y comunicador Jesús Ramírez López señala que el fundamento de la comunicación social es aquel que le da sentido institucional a las acciones de gobierno, cuestionando fuertemente la ausencia casi total de la misma en México, en el sentido de brindar un servicio público trascendental para la democratización de la vida nacional, dada su característica de rendición de cuentas y transparencia institucional.

En este contexto, la investigadora Silvia Molina (2004, p.9) nos da su propia definición de comunicación social de la siguiente manera:

1. La comunicación social es aquella que se mantiene dentro del gobierno entre sus diversas áreas y que busca asegurar su mejor integración, su funcionamiento, su diversificación y un campo crecientemente ampliado de asuntos de su competencia que le permiten evolucionar internamente.
2. Pero la comunicación social también es aquella que el gobierno mantiene con su entorno, es decir, con los partidos políticos, los otros sistemas de la sociedad y la ciudadanía en general, así como con el sistema político global.

Sin embargo, la comunicación social, también llamada en otros países latinoamericanos “comunicación pública”, “comunicación gubernamental”, o “comunicación de gobierno”, Mario Riorda (2006, p.7) la define como “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas”.

Así pues, la comunicación social deberá constituirse como la premisa fundamental para las relaciones político-sociales, pero también como un principio moral, ya que debe ser al mismo tiempo una práctica permanente y un valor ético que norme la acción de las instituciones públicas (Tello, 1996).

1.1. Importancia de la comunicación social

La curiosidad del hombre por estar informado de su entorno se acentuó en la edad moderna, después de que el humanismo, los descubrimientos geográficos, la imprenta, el crecimiento de las comunicaciones y la expansión de la cultura, hicieran surgir en el individuo un gran deseo por conocer todo lo que estaba ocurriendo en torno a él: ferias comerciales, asuntos políticos, descubrimientos geográficos, acontecimientos naturales, etc. (Baena, 1998, p.15).

De esta manera, en un mundo como el actual tan competitivo, las organizaciones bien consolidadas comunican con todos sus aspectos, internos y externos, como lo son, logotipo, colores oficiales, redes sociales, capacitación de personal, enfoque al cliente, atención en el servicio, actos, acciones, funciones, edificios, publicidad, mensajes y correspondencia, entre otros.

Por supuesto, las relaciones públicas forman parte de dicho esfuerzo, y también se han vuelto imprescindibles, ya que se han

especializado en diseñar, implementar y ejecutar una política permanente de comunicación en las organizaciones, con la finalidad de establecer, mantener y desarrollar relaciones de confianza con todos y cada uno de sus públicos, para mantenerlos satisfechos. En eso también han jugado un papel protagónico durante los últimos años, las redes sociales digitales.

Toda organización tiene razones internas y externas para comunicar, y su discurso se volverá eficaz en función de diversos factores, entre los que destacan, el nivel de entendimiento entre emisor y receptor y la segmentación de contenidos. El mensaje comunicativo, dirigido tanto al interior como al exterior de la institución, se basa en el respeto de los dos públicos a los que se dirige, estableciendo una relación coherente entre ellos, pues en cualquier tipo de organización —incluso en las más primitivas— encontramos siempre que alguien desarrolla la función de responsable de comunicación y éste debe coordinar todo un sistema de acciones que permitan crear y mantener una imagen positiva de las organizaciones para las que trabaja (Álvarez y Caballero, 1997, p.17).

La comunicación social de una persona, un organismo, un grupo político, o cualquier otro emisor, no se basa en un mensaje individual, sino que utiliza distintos tiempos, distintos soportes, distintos sistemas y distintos medios, para llegar a todos los públicos en una acción coordinada, durante un periodo establecido (Álvarez y Caballero, 1997, p. 20).

Hoy más que nunca debe considerarse a la comunicación social como un elemento fundamental para la convivencia armónica de los países, las instituciones y los ciudadanos, ya que a través de la crítica y vigilancia de los actos del poder público, se enriquecen las acciones del gobierno a través de la incorporación de propuestas de participación

social en el quehacer de las instituciones oficiales, y se fomenta el uso transparente de los recursos públicos.

Actualmente, el ejercicio de la gestión pública en todas sus vertientes, ha adquirido un alto grado de especialización en todos los países, incluyendo las economías emergentes, por lo que sus dirigentes requieren también de un alto grado de profesionalización y sensibilidad política para desempeñarse con eficacia, y por supuesto, la comunicación social no puede ser la excepción, por lo que ésta debe convertirse hoy, en una vertiente sustantiva de la política que se despliega desde el gobierno, para dejar de ser un asunto marginal en el ejercicio del poder.

En nuestro país debemos pugnar para que el contenido y los alcances de la comunicación social moderna se tornen irreconciliables con la antigua visión de los manipuladores de noticias, de periodistas y de medios que proliferaron en las oficinas del gobierno mexicano, quienes hicieron escuela en el régimen político hoy caduco, acostumbrados al manejo discrecional de las partidas públicas que se siguen asignando todavía desde muchas oficinas de comunicación social, a lo largo y ancho de la república, y que lamentablemente quedaron oficializadas con la publicación de la Ley General de Comunicación Social, llamada por sus detractores *Ley Chayote*.

Por eso se vuelve necesario comenzar a concebir a la comunicación social bajo un enfoque diferente, ya que las condiciones políticas, sociales y económicas que favorecían al viejo modelo han cambiado y deben asumirse los nuevos retos y desafíos que en un contexto de globalización, democratización y desarrollo tecnológico, implican el diseño e implementación de nuevas políticas de comunicación en México. Debemos estar atentos al curso que tomen las políticas de comunicación social durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, primer presidente emanado de las filas de la izquierda mexicana.

En este sentido, la comunicación social deberá tomar un significado diferente en la vida de las instituciones, ya que a través de ella se pueden crear las condiciones necesarias de aceptación de las acciones y decisiones de los gobernantes en turno o de cualquier otro poder público, en la búsqueda constante de la legitimidad desde la legalidad. Asimismo, la comunicación social no puede transigir en el carácter público que debe caracterizarla, pues debe ir al encuentro de su condición de política pública, con la finalidad de atender las demandas de participación y ensanchamiento de los espacios de expresión que el público y los ciudadanos necesitan y reclaman.

Cada servicio que preste el Estado para elevar los índices de bienestar social, deberá estar respaldado por una campaña de información que se encargue de divulgar socialmente los beneficios del servicio, así como el costo y manejo transparente de los recursos (Hernández, 1996). Y más allá de la consideración genérica de que la comunicación es un elemento indispensable para el funcionamiento de las organizaciones, es necesario reflexionar sobre el hecho de que “la comunicación se ha integrado formalmente a las empresas o instituciones como una función con propósitos bien definidos que responden a necesidades específicas derivadas de los retos que enfrentan las organizaciones en el contexto de la globalización” (Bonilla, 2006, p. 16).

La información es poder, y toda información emitida por el gobierno debe ser coordinada y puesta dentro de una estrategia maestra, pues la comunicación es un recurso que debe administrarse adecuadamente para obtener los resultados deseados. Los vacíos de información generan crisis de comunicación y en muchas organizaciones esta situación caótica no se traduce en un escenario de excepción, sino en el panorama recurrente. Por ello, la comunicación social deberá reforzar el prestigio de los servicios, pues una imagen positiva contribuye a superar la crisis y los cambios de estructura organizativa.

En este orden de ideas, ninguna institución ni persona pública debe carecer de su oficina de comunicación social, ya que de la necesidad de informar surgen los voceros y las oficinas de comunicación social, también llamadas de prensa, encargadas de transmitir la información que se quiere difundir. Y es precisamente por ello, que las oficinas de comunicación social en México deben evolucionar y en un futuro próximo, trabajar estrechamente con periodistas y medios de comunicación, para difundir la información de interés general, además de ofrecerles información suficiente para que ésta sea divulgada de manera masiva, pues la comunicación gubernamental en todo proceso de transición a la democracia como el nuestro, tiene que provocar un efecto de acercamiento, participación y establecimiento de alianzas, a la par, de concertaciones con todos los sectores de la sociedad, aun con aquellos que no están propiamente organizados, sino que se manifiestan como movimientos de protesta (Molina, 2004).

1.2. La comunicación social como garante de intermediación

La comunicación social se ha convertido en una tarea relevante, pues su finalidad es la de mejorar la política y sus acciones, con el propósito de que la población conozca y evalúe la forma de gobierno, además de proporcionar la información suficiente y adecuada a todos los ciudadanos para estimular su participación en la tarea gubernamental, exigiendo así una administración honesta y eficaz. Su tarea informativa consiste en la cobertura de programas, obras, acciones y eventos que el gobierno lleve a cabo, para ofrecer a los medios de comunicación información suficiente y oportuna que les permita contar con los

elementos necesarios para informar a su vez a la población (Escobedo, 2006).

Dentro de este renglón se considera también el apoyo recíproco de los representantes de dichos medios, para que lleven a cabo su quehacer informativo a través del cubrimiento de ruedas y conferencias de prensa, y entrevistas y reportajes; entre otras actividades. La política central al respecto debe ser de puertas abiertas y de respeto irrestricto a los derechos constitucionales a la información y a la libertad de expresión, privilegiando siempre la intermediación

Asimismo, las acciones de difusión deben responder a diversas necesidades, entre las que destacan, el mantener informada a la población sobre las obras que se realizan en sus comunidades, colonias y municipios; así como también a la de convocar su participación en esfuerzos de beneficio común. Con la tarea informativa y la difusión se pretende garantizar el acceso permanente de la población al conocimiento profundo de lo que el gobierno realiza, para fortalecer su participación y propiciar que cada ciudadano cuente con elementos suficientes para evaluar el quehacer gubernamental.

Sin embargo, este compromiso de hacer efectiva la función pública de la comunicación social como recurso indispensable para el desarrollo social y la convivencia democrática, no se cumplirá cabalmente sino se considera la relevancia que tiene la retroalimentación, es decir, la apertura de canales de vuelta, a través de los cuales la población pueda expresar sus puntos de vista, sus dudas e inconformidades, sus necesidades y expectativas.

Para ello, todo programa de comunicación social debe contemplar como tercera línea de acción la relativa a la evaluación. Ésta se refiere a la ejecución de acciones de investigación, seguimiento y análisis, tanto del manejo informativo que los medios realizan sobre la acción gubernamental, como de las tendencias de opinión que en torno a la

misma se manifiestan. De esta manera tendremos una medición real de la eficacia y eficiencia de la comunicación social como garante de intermediación. En este renglón resultan también de vital importancia los sondeos de opinión que periódicamente se realizan para evaluar la cobertura y penetración de los mensajes; la valoración que la población hace sobre el quehacer gubernamental y las demandas y expectativas de los habitantes.

Esta tercera línea de acción permitirá planear las correspondientes acciones con apego a los requerimientos informativos de la población, y sobre todo, contar con elementos que fundamenten la toma de decisiones de carácter público, pues la concepción y práctica de la comunicación social debe responder a la necesidad de contribuir al desarrollo social y democrático de los pueblos y las naciones. Por ello, la opinión pública resulta de la mayor importancia, porque no solo persigue la discusión y la crítica de los actos del poder público, sino que también busca el enriquecimiento de la acción del gobierno a través de la incorporación de sus propuestas y de la participación social en el quehacer de las instituciones oficiales.

El desafío es enorme y debe asumirse con todas sus consecuencias. La democracia ha traído consigo nuevas formas de relación social, donde los viejos referentes y actores sociales y políticos adquieren nuevos y polivalentes rostros y perfiles, que en el pasado no existían, dada la rigidez de las formas de comunicación tradicional. La audiencia debe leerse en plural y las relaciones que con ella se establezcan deben alentarse bajo reglas democráticas, ya que detrás de las audiencias hay ciudadanos que disponen de libertades y derechos que deben ser respetados (Tello, 1996). Entre ellos, es importante destacar la libertad de expresión y el correlativo derecho a la información, ya que diseñar e implementar la política de comunicación social gubernamental

debe convertirse en un asunto fundamental de la gobernabilidad democrática.

1.3. Comunicar para gobernar

Cabanas y Soriano, en su libro “Comunicar para transformar”, señalan enfáticamente que “Nos encontramos en una realidad que exige una nueva forma de ser, pensar, sentir y actuar, y en este entorno, quedan atrás los tiempos en los que comunicar era sinónimo solamente de informar” (2014, p.67).

Por su parte, Sidney J. Harris argumenta que, “Las dos palabras ‘información’ y ‘comunicación’, se usan con frecuencia de manera indistinta, pero significan cosas muy diferentes. Información es dar un producto; comunicación es transmitir un sentimiento” (citado en Del Buey, 2016, p.54)

Todo gobierno que se pretenda exitoso, debe tener entre sus prioridades el correcto ejercicio de la comunicación social, como una función transversal y permanente de sus políticas de eficiencia y eficacia, pues como lo señala Eduardo del Buey, “para llegar a una comunicación estratégica, es necesario tener un proceso de planeación estratégico constante” (2016, p.57). De esta manera, el carácter público de todo gobierno, entendido éste como no secreto, como abierto al público, se constituye como uno de los criterios fundamentales para distinguir el Estado constitucional del Estado absoluto (Tello, 1996). Cualquier persona sabe o debería saber cómo se gasta su dinero en casa. Lo mismo debemos conocer de nuestros gobiernos, ya que se trabaja con los recursos del pueblo (Lizárraga, 2009).

En este contexto, todo gobierno que se pretenda legítimo y democrático debe ser visible y transparente ante sus gobernados, debe establecer una relación directa de intercambio de información y de

opiniones que haga posible que todo ciudadano extienda su mirada y su atención a los asuntos que le conciernen, participando de manera activa y consciente en la toma de decisiones (Lizárraga, 2009), pues como lo señala José Luis Cea (2005), una democracia constitucional genuina, desde el doble ángulo de lo público y lo privado, se tipifica por la información amplia pero no ilimitada, el pluralismo en las fuentes noticiosas, el libre debate y la crítica, la transparencia en las decisiones, la buena fe y confianza en las actuaciones, así como por otras cualidades que incluyendo casos instrumentales de secreto o reserva, la convierten en el gobierno visible, controlable y responsable por antonomasia. Es decir, se debe comunicar para gobernar.

En tal democracia por ende, rige un principio que conjuga los dos bienes jurídicos descritos, y solo en aparente colisión. Tal principio se integra con las cuatro reglas siguientes:

Primera, tratándose de la vida pública, prevalece el derecho a la información;

Segunda, si se trata de la vida privada, es preeminente el derecho a la intimidad;

Tercera, uno y otro derecho tienen excepciones, pues el secreto de lo íntimo no puede invocarse para encubrir el dolo propio o lesionar el bien común, ni la publicidad de la información debe esgrimirse a fin de afectar lo que ese mismo bien exige cautelar para beneficio de todos;

Cuarta, y en la última instancia, lo privado del hombre público existe siempre, pero con magnitud más reducida que la de un ciudadano común, porque aquel ha abierto al público, deliberadamente, una parte de su intimidad, quedando sometido a la servidumbre a que obliga tal grandeza (Cea, 2005).

La definición de políticas de comunicación social de cara a las problemáticas de la sociedad moderna, es una cuestión pendiente en la agenda pública de este país. Adicionalmente, el desarrollo de las nuevas tecnologías ha propiciado una comunicación más libre y expedita en las sociedades contemporáneas, no obstante, también ha complicado el problema de la definición de las políticas públicas de comunicación para aquellos países en donde la falta de acceso a la información y la disparidad, genera problemas de equidad y falta de representación adecuada de los contenidos.

Por otra parte, tanto los medios tradicionales de comunicación, como los nuevos medios y las estructuras de interconexión, deben ofrecer mecanismos justos y adecuados para que los ciudadanos reciban información que requieren tanto para su educación como para su entretenimiento. Sin embargo, los proveedores de los servicios reclaman que las industrias de medios son negocios y por lo tanto, las políticas deben favorecer la competencia justa en mercados cada vez más competitivos (Casas, 2006). Asimismo, la transición a la democracia es un proceso complejo en el que las expectativas de la sociedad y las organizaciones sociales están frecuentemente en contradicción con el discurso gubernamental. En este contexto, la comunicación política se convierte en una arena donde la democracia siempre se encuentra en riesgo (Molina, 2004).

Por lo general, todo proceso de transición da lugar a que las expectativas sociales se centren en la esperanza de que el nuevo gobierno resuelva todos los problemas que se venían arrastrando desde tiempo atrás, y pocas veces lo hacen en torno a los nuevos y más amplios márgenes de participación, la transparencia electoral y la renovación del discurso político, que es lo que realmente conlleva la transición democrática. En tal circunstancia, la comunicación social tiene que prestar una atención adicional a los problemas derivados de las

expectativas sociales y las exigencias consiguientes, ya que de no hacerlo, se podría revertir el proceso de transición, conduciéndolo hacia la ingobernabilidad en el peor de los casos o simplemente, a pasar del encanto al desencanto y alejamiento de la vida política, restando recursos al gobierno y sobre todo legitimidad.

Ya lo dijo Luhmann (1991), “La democracia es un medio de comunicación socialmente generalizado, puesto que posibilita la coordinación de selección de información, de actos de comunicar y de contenidos de la comprensión, a partir de la diferencia democracia/no-democracia”, (citado por Molina, 2004, p.15). De igual manera, “al ser un medio de comunicación socialmente generalizado, la democracia facilita la operación fluida del sistema político, porque agiliza sus procesos comunicativos” (Luhmann, 1991, citado por Molina, 2004, p.15).

Así, la ausencia de democracia en México, o los bajísimos niveles de democracia llevaron durante muchas décadas a la falta de responsabilidad de las instituciones políticas (Casar, 2005). Al respecto, Giovanni Sartori señala que la democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión y que actualmente el pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar (1997). Destaca también que la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente al gobierno, es decir, a las decisiones del gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer. Sostiene que la opinión pública tiene una ubicación y que ésta debe ser colocada, traduciéndose en el conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos. Pero la noción de opinión pública denomina sobre todo opiniones generalizadas del público, opiniones endógenas, las cuales son del público en el sentido de que el público es realmente el sujeto principal.

Debemos añadir que una opinión se denomina pública no solo porque es del público, sino también porque implica la res pública, la cosa

pública, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos (Sartori, 1997). Democracia significa literalmente “poder del pueblo”, soberanía y mando del demos. Y nadie pone en cuestión que éste es el principio de legitimidad que instituye la democracia.

El pueblo soberano es titular del poder. Por eso, desde hace un siglo, nos estamos preguntando cuál es la causa del alto grado de desinterés y de ignorancia del ciudadano medio. Es una pregunta crucial, porque si no hay diagnóstico, no hay terapia (Sartori, 1997, p. 125).

El avance de la democracia, a pesar de sus imperfecciones, va dejando atrás la toma de decisiones por parte de los miembros de los partidos políticos en el poder y ahora cada vez más hace partícipes en la misma, a representantes de diversas tendencias políticas, que deben ser conscientes de la trascendencia de sus actos. Para ello se hace necesaria la labor de cabildeo entre quienes inciden en la toma de decisiones, para garantizar que éstas últimas se basen en un conocimiento profundo de las implicaciones que tienen tanto para las empresas o instituciones involucradas, como para la sociedad.

El comunicador social debe realizar en forma sistemática una labor de cabildeo con todas aquellas personas involucradas en los procesos decisorios que afectan a la institución, con fines esencialmente preventivos. Una de las capacidades más grandes de los medios de comunicación es la de formar opinión pública, posicionando a las personas ante cualquier tema social, político o económico. En una sociedad democrática, se supone que el poder político se otorga a aquella formación que ha logrado un posicionamiento más favorable entre los ciudadanos adultos con derecho al voto, carácter igualitario de los derechos políticos (Bonilla, 2006).

De esta manera, todo comunicador social debe ser consciente de que la opinión pública favorable a sus intereses puede caerse mediante su

incidencia en los medios, y para ello debe de crear estructuras comunicativas estables. Esa característica de estabilidad es otro de los elementos habituales de las oficinas de prensa, puesto que las campañas publicitarias pueden tener un desarrollo eventual o periódico, y generalmente, se planifican de manera anual, debiendo ser consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Para el caso particular de nuestro país, Javier Esteinou, en su ensayo “La reforma comunicacional nacional y el proyecto de Estado cero”, señala claramente que en los tiempos de profunda convulsión económica, política, social y cultural que se vivió en México a principios de este milenio, al transitar de un modelo de desarrollo de sociedad estatizada a otro proyecto de sociedad de mercado, no solo se requirió la aplicación de sólidas acciones económicas y políticas para salir de la drástica crisis estructural en que estábamos sumergidos como nación; sino que, también se necesitó la producción de un clima de confianza y estabilidad que permitiera que dicho proyecto de crecimiento se reencausara por los senderos de la estabilidad democrática que se perdió en las últimas décadas y en ese momento intentaba recuperarse (Esteinou, 2008).

Destaca enfáticamente que son necesarias nuevas formas de acercarse a la sociedad, para recuperar un poco del tiempo perdido, recordando el caso en que la sociedad argentina, sumergida en una profunda crisis económica, recuperó paulatinamente la confianza en su gobierno, gracias a una estupenda estrategia comunicacional encabezada por el polémico Domingo Cavallo.

Sin embargo, Esteinou, señala también (2008), que debemos tener presente que la construcción de la democracia no se puede alcanzar sin la profunda democratización de los medios de información, ya que democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los canales de información. Por consiguiente, un Estado moderno tiene que, por una

parte, generar una sociedad permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales y no sobre las simples “frivolidades modernizantes” que crea el ciclo de la moda occidental, los oportunismos políticos coyunturales o las curvas del rafting (sic). De lo contrario, la falta de información pública sobre los grandes problemas comunitarios o nacionales, tarde o temprano, produce gigantescos atrasos y conflictos sociales estructurales.

En este sentido y como producto de varios estudios que ha llevado a cabo el investigador en mención, tenemos que los cinco objetivos generales que fueron demandados durante varias décadas por la sociedad civil son (Esteinou, 2008):

1. Promover la democratización de los medios de información y de comunicación en todos los niveles de organización, operación y difusión.
2. Fomentar el ejercicio pleno del derecho a la información y libertad de expresión, en un marco plural y participativo que coadyuve a la conformación de una opinión pública bien informada.
3. Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información.
4. Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información.
5. Proteger la libertad, la dignidad de la persona y el respeto a la vida privada e impulsar la defensa y el fortalecimiento de la cultura nacional en todas sus manifestaciones.

Destaca también que todos sabemos que la libertad de información es un derecho inalienable de hombres y mujeres, pero que

la única forma de garantizarla es legislando con la mayor precisión posible, pues de lo contrario, lo que se ejerce es una interpretación subjetiva, caprichosa y discrecional de cada institución o funcionario, según sean sus intereses coyunturales que debe defender (Esteinou, 2008).

Desafortunadamente en México la sociedad no cuenta hasta ahora, con el mínimo acceso a la información estratégica elemental para decidir sobre su futuro, y en ello han tenido mucho que ver las malas estrategias de comunicación social implementadas por los gobernantes en turno, empecinados siempre en fomentar la opacidad de los actos de gobierno.

Sin embargo, para construir ese México que todos queremos, se debe pugnar por crear las mínimas condiciones de gobernabilidad, para que las acciones públicas colectivas estén reglamentadas por la ley, “pues de lo contrario se crearán las bases oficiales para el surgimiento de los grandes espacios de anarquía social” (Esteinou,2008), pues ya lo dijo Maquiavelo, “es necesario considerar que los pueblos son volubles por naturaleza; es fácil convencerlos de algo, pero difícil mantenerlos convencidos” (Maquiavelo, trad. en 2008).

Hoy más que nunca, se requiere comunicar para gobernar.

II. La organización del Estado Mexicano y sus políticas de transparencia y acceso a la información

Hemos mencionado con anterioridad, que en México, la falta de transparencia en el quehacer gubernamental se traduce hoy en día en la opacidad de los actos públicos, potenciándose como un medio perverso para el abuso del poder, la violación de los derechos humanos, la corrupción y la ilegalidad impune, como bien lo ha señalado en innumerables ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En contraparte, la rendición de cuentas se constituye en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana; y en el mecanismo ideal de combate a la corrupción, generando certidumbre a la ciudadanía y por supuesto, a los inversionistas.

Por esta razón, el Derecho a la Información —proclamado por las Naciones Unidas en su Declaración de los Derechos Humanos en 1948—, implica reconocer las múltiples posibilidades con las que cuenta la realidad informativa, precisamente porque dicho principio califica cada acto informativo como algo debido al público (Ruíz, 1998). En México, por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se erige como el instrumento esencial para consolidar la democracia, dado que:

La experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la información pública ha sido un factor

decisivo para el avance político, con la finalidad de mejorar el ejercicio de la función pública y la realidad de la vida de las personas (Fierro, 2002, p.11).

2.1 Forma de Estado y Forma de Gobierno del Estado Mexicano

La historia de la conformación del Estado Mexicano trae consigo una larga lucha que busca la consolidación de las instituciones que hoy deberían otorgar seguridad y certeza a la vida en sociedad de todos los mexicanos. Dicha lucha continúa siendo librada por mujeres y hombres cuyos ideales de justicia y libertad han quedado consagrados en los derechos y garantías de nuestra Constitución Política (Fraga, 2006).

La Forma de Estado del Estado Mexicano

El Estado Mexicano adopta la forma Federal, según el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (2018, p. 62).

Sin embargo, para algunos tratadistas, no se está al frente de una federación, ya que esta forma de Estado supone requisitos que no han sido observados en el proceso de conformación de la organización política mexicana, como la existencia previa de verdaderos estados

independientes, los cuales asumen la decisión de establecer una alianza o unión, en virtud de lo cual supeditan su soberanía a la del nuevo Estado federal (Martínez, 2007).

La Forma de Gobierno del Estado Mexicano

La forma de gobierno del Estado Mexicano corresponde al régimen presidencial, garantizado en el artículo 80 de la Carta Magna, de la siguiente manera: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’” (CPEUM, 2018, p.110).

Como puede observarse, en nuestro país en particular, coinciden las facultades de jefe de estado y jefe de gobierno, en el presidente de la república, reservadas en el régimen parlamentario a distintas personas, debiendo señalar que la diferenciación más común entre ellas, es, que el primero tiene a su cargo actos básicamente protocolarios, y el segundo ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido (Martínez, 2007). En este caso, el Presidente de la República solo responde ante el pueblo, es independiente del congreso y por tanto, no depende de éste para su existencia o sobrevivencia (Martínez, 2004).

División de Poderes del Estado Mexicano

La división de poderes quedó establecida en el mundo desde hace varios siglos, con la finalidad de limitar al Estado sobre sus atribuciones, con el propósito de impedir la concentración del poder en una sola persona, como solía suceder en los Estados absolutistas, en donde se cometían incontables abusos.

Ya desde la época de Aristóteles se hablaba de dicha división, como se muestra claramente en su libro *La Política*, que nos dice:

En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial (Aristóteles, trad. en 2007, s.p.).

Muchos años después, esta forma de organización del Estado fue retomada por Montesquieu en su obra magna *Del Espíritu de las Leyes*, que señala:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública, precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a ese último poder judicial, y al otro, poder ejecutivo del Estado (Montesquieu, trad. en 1995).

Para el caso del Estado Mexicano, la división de poderes quedó plasmada por primera vez en el ideario llamado *Los sentimientos de la Nación*, expuesto por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813 en el Congreso de Chilpancingo, durante la instalación del primer

parlamento constituyente. De esta manera, en el sentimiento o punto número 6, se establece que: “Una vez reconocida la soberanía de la nación y con una política inspirada en la Revolución Francesa, el gobierno se dividiría en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial” (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013, p. 293).

Al respecto, el maestro Gabino Fraga (2006) define la división de poderes como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, convirtiéndose así en el principio básico de la organización de los Estados Constitucionales modernos. Para Jesús Reyes Heróles (citado por Meyer, 1995), la división de poderes se traduce en el límite intrínseco de la actividad del Estado, pues afirma que todo gobierno tiene dos funciones esenciales: dictar las leyes y hacerlas ejecutar. Para ello, destaca que al poder legislativo le corresponde precisamente dictar las leyes, establecer normas generales que regulen el ordenamiento del Estado, sus relaciones con los particulares y el de los particulares entre sí.

Continúa diciendo que al poder ejecutivo le corresponde la administración, la realización de tareas concretas, obedeciendo las reglas jurídicas y ejecutando las leyes; mientras que la función jurisdiccional tiene como fin tutelar el orden jurídico y afirmar y hacer valer el derecho aplicable a casos concretos controvertidos. Finalmente, señala que en los gobiernos en donde existe una separación rígida de poderes, estos se encuentran estrictamente señalados por tratarse de formas de gobierno de régimen presidencial como el nuestro (Meyer, 1995).

Derivado de lo anterior, en el Título Tercero, Capítulo I, de la División de Poderes de la Carta Magna de todos los mexicanos, se señala en el artículo 49 que:

El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar (CPEUM, 2018, p.55).

En este contexto, el poder Legislativo es depositado en un congreso general, el cual se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores, a las que corresponde la función legislativa. Al poder Ejecutivo le corresponde ejecutar las leyes emanadas por el poder Legislativo, cuyo titular es el Presidente de la República, y que comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno.

Al poder Judicial —depositado éste en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal— le corresponde observar y vigilar el ordenamiento jurídico del país. De esta manera, es preciso mencionar que en México, el establecimiento de límites al poder ha sido una lucha constante en la cual han participado un número importante de personas y organizaciones interesadas en la consolidación de su libertad y autonomía.

Asimismo, el papel que ha jugado el Estado en la regulación, conducción y administración de las sociedades, determinó el nacimiento del sector público, entendido éste como el conjunto de instituciones, organismos, departamentos, agencias de gobierno, empresas públicas, activos gubernamentales, instrumentos y mecanismos que se encuentran bajo el control y manejo directo del Estado, y que cumplen funciones públicas a través de actividades políticas, administrativas, y productivas,

como las actividades de gobierno y la administración y provisión de bienes y servicios (Hernández, 2001).

La Administración Pública Federal en México

Es innegable que el origen del sector público está directamente relacionado tanto con la injerencia del Estado en la economía, como con la necesidad de organizarse estratégicamente para atender a través de la administración pública, las necesidades de una sociedad cada vez más diversificada y en continuo proceso de transformación. Lo cierto es que dicho sector fue impulsado fuertemente durante el siglo pasado, con el propósito de atender las nuevas tareas y responsabilidades públicas resultantes de las demandas y exigencias de los sectores privado y social, entre las que destacan la atención del aparato productivo, de la educación, de la salud, del campo, y de la ampliación de la infraestructura nacional (Hernández, 2001).

Para Citlalli Hernández Oliva (2001) —Premio Nacional de Administración Pública, INAP 2000—, el sector público es el ente encargado de realizar todas las actividades y funciones políticas y administrativas para los fines y tareas del Estado, actividades que en términos globales realiza la administración pública como instrumento organizador del Estado. Puede entonces definirse a la administración pública como “El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” (Fraga, 2006, p. 119).

La administración pública no tiene personalidad propia, es tan solo el instrumento a través del cual se manifiesta la personalidad misma del Estado. Es también la encargada de satisfacer los intereses colectivos. La administración pública, entendida como gobierno, se traduce en la facultad para establecer las políticas que norman la dirección del Estado,

con funciones y órganos específicos que se encargan principalmente de la rama ejecutiva (Fraga, 2006).

Por su parte, Rodrigo Moreno (citado en Martínez, 2004), concibe a la administración pública como una forma de gobierno dotada de poder de mando que surge de la integración y la interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado. Por ello, el artículo 90 de nuestra Constitución señala que:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado (CPEUM, 2018).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018, p.1)³, en el Título Primero, correspondiente a la Administración Pública Federal, Capítulo I, artículo 1º, establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de la siguiente manera:

³ Texto vigente, última reforma publicada en el DOF, 30-11-2018.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Es importante mencionar que el estudio de la administración pública es abordado desde dos puntos de vista o criterios: el orgánico y el dinámico o funcional. El primero de ellos, tiene como finalidad el estudio de todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, organismos descentralizados, comisiones, sociedades mercantiles de estado, etc.). El segundo punto de vista (Martínez, 2004), concerniente a la materia de la ciencia de la administración, está constituido por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa (el objeto a estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa).

Un punto fundamental dentro de la administración pública, es el hecho de que la satisfacción del interés público puede señalarse como el fin y justificación de la administración pública y de toda su actividad. Finalmente, es necesario considerar que la administración pública como tal, aparece desde las más remotas sociedades, en principio, para administrar los escasos bienes de los primeros humanos y después, con fines tributarios (Martínez, 2004).

Administración pública centralizada y paraestatal

Ya hemos señalado con anterioridad que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece sus bases mismas de operación y organización, y que mediante ellas se determina la correcta división de la Administración Pública Centralizada de la Paraestatal. Cada Secretaría y Departamento Administrativo cuenta con un reglamento interior que determina las atribuciones de sus unidades administrativas; así como con manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; todos ellos, necesarios para su funcionamiento. En este sentido, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes instituciones:

Dependencias de la administración pública centralizada (LOAPF, 2018, pp.8-9)⁴

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Secretaría de Bienestar;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de Economía;
11. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
13. Secretaría General

⁴ Artículo 26. Texto vigente, última reforma publicada, 30-11-2018.

14. Secretaría de Servicios Parlamentarios
15. Secretaría de la Función Pública;
16. Secretaría de Educación Pública;
17. Secretaría de Salud;
18. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
19. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
20. Secretaría de Cultura;
21. Secretaría de Turismo, y
22. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Dependencias paraestatales de la administración pública federal
(DOF, 2015, s.p.)⁵.

A. Entidades paraestatales de la administración pública federal

Organismos descentralizados

Secretaría de Gobernación

1. Archivo General de la Nación
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
3. Talleres Gráficos de México

Secretaría de la Defensa Nacional

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

⁵ Recuperado de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

5. Casa de Moneda de México
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
11. Pronósticos para la Asistencia Pública
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

Secretaría de Desarrollo Social

13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
14. Instituto Mexicano de la Juventud
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

16. Comisión Nacional Forestal
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
18. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

Secretaría de Energía

19. Centro Nacional de Control de Energía
20. Centro Nacional de Control del Gas Natural
21. Instituto de Investigaciones Eléctricas
22. Instituto Mexicano del Petróleo

Secretaría de Economía

23. Centro Nacional de Metrología
24. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
25. Procuraduría Federal del Consumidor
26. Servicio Geológico Mexicano

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

27. Colegio de Postgraduados
28. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
29. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
30. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
31. Instituto Nacional de Pesca
32. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

33. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
34. Agencia Espacial Mexicana
35. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
36. Servicio Postal Mexicano
37. Telecomunicaciones de México

Secretaría de Educación Pública

38. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
39. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
40. Colegio de Bachilleres

41. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
42. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
43. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
44. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
45. Consejo Nacional de Fomento Educativo
46. Fondo de Cultura Económica
47. Instituto Mexicano de Cinematografía
48. Instituto Mexicano de la Radio
49. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
50. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
51. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
52. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

Secretaría de Salud

53. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
54. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"
55. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
56. Hospital Infantil de México Federico Gómez
57. Hospital Juárez de México
58. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"
59. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
60. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
61. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
62. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
63. Instituto Nacional de Cancerología
64. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez

65. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición
Salvador Zubirán
66. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael
Cosío Villegas
67. Instituto Nacional de Geriátría
68. Instituto Nacional de Medicina Genómica
69. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel
Velasco Suárez
70. Instituto Nacional de Pediatría
71. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de
los Reyes
72. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente
Muñiz
73. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo
Ibarra Ibarra
74. Instituto Nacional de Salud Pública
75. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

76. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
77. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los
Trabajadores

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

78. Comisión Nacional de Vivienda
79. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la
Tierra
80. Procuraduría Agraria

Fiscalía General de la República

81. Instituto Nacional de Ciencias Penales

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

82. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
83. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
84. Centro de Investigación en Química Aplicada
85. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
86. El Colegio de la Frontera Sur
87. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
88. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

Organismos descentralizados no sectorizados

89. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
90. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
91. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
92. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
94. Instituto Mexicano del Seguro Social
95. Instituto Nacional de las Mujeres
96. Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
97. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
98. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Empresas de participación estatal mayoritaria

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- 99. Agroasemex, S.A.
- 100. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- 101. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- 102. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- 103. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- 104. Nacional Financiera, S.N.C.
- 105. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
- 106. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Secretaría de Desarrollo Social

- 107. Diconsa, S.A. de C.V.
- 108. Liconsa, S.A. de C.V.

Secretaría de Economía

- 109. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- 110. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- 111. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.

112. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
113. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
114. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
115. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
116. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
117. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
118. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
119. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
120. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
121. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
122. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
123. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
124. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
125. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
126. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.

127. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
128. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
129. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
130. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Secretaría de Educación Pública

131. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
132. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
133. Educal, S.A. de C.V.
134. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
135. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
136. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Secretaría de Salud

137. Centros de Integración Juvenil, A.C.
138. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

Secretaría de Turismo

139. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
140. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
141. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
142. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
143. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

144. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
145. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
146. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
147. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
148. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
149. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
150. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
151. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
152. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
153. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
154. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"
155. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
156. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
157. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
158. El Colegio de Michoacán, A.C.
159. El Colegio de San Luis, A.C.
160. Instituto de Ecología, A.C.
161. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

Empresas filiales de Petróleos Mexicanos

162. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

163. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

Secretaría de Desarrollo Social

164. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Secretaría de Economía

165. ProMéxico

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

166. Fideicomiso de Riesgo Compartido

167. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

168. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

Secretaría de Educación Pública

169. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral

170. Fideicomiso para la Cineteca Nacional

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

171. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

172. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Secretaría de Turismo

173. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

174. INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en
Tecnologías de la Información y Comunicación

175. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

Fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

176. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura,
Ganadería y Avicultura

177. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades
Pesqueras

178. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la
Vivienda

179. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para
Créditos Agropecuarios

180. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

Secretaría de Economía

181. Fideicomiso de Fomento Minero

Empresas productivas del Estado

182. Petróleos Mexicanos

183. Comisión Federal de Electricidad

Empresas productivas subsidiarias

Petróleos Mexicanos

- 184. Pemex Exploración y Producción
- 185. Pemex Transformación Industrial
- 186. Pemex Fertilizantes
- 187. Pemex Etileno
- 188. Pemex Logística
- 189. Pemex Cogeneración y Servicios
- 190. Pemex Perforación y Servicios

B. Entidades paraestatales en proceso de desincorporación

Organismos descentralizados

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- 1. Productos Forestales Mexicanos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- 2. Ferrocarriles Nacionales de México

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Secretaría De Hacienda y Crédito Público

- 3. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.

Secretaría de Desarrollo Social

- 4. Incobusa, S.A. de C.V.

Secretaría de Energía

5. Terrenos para Industrias, S.A.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

6. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.

Organismos Públicos Autónomos Constitucionales

(Fabián-Ruiz, 2017, p. 86)

1. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
2. Banco de México (BANXICO)
3. Instituto Nacional Electoral (INE)
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
6. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
8. Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE)
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
10. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
11. Fiscalía General de la República (FGR)

2.2. El artículo 6º Constitucional como precursor del principio de Transparencia en México: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”

Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo (2001), en su artículo titulado “El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación”, afirman que es en 1948 cuando nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Ambos investigadores, pioneros en el estudio de este tema en México, sostienen que “El derecho a la información, de acuerdo con el artículo 19 de dicha Declaración, es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada”.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establece que “La libertad de información puede definirse como el derecho a tener acceso a la información que está en manos de entidades públicas”, argumentando que éste, “es parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión, reconocido por la Resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1946”. De igual manera, en su página de Internet, coincide con los autores en mención, en el sentido de que dicho derecho se encuentra amparado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, mismo que dispone que “el derecho fundamental a la libertad de expresión incluye el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Lo cierto es que el derecho de acceso a la información en México comenzó a esbozarse desde hace aproximadamente dos siglos, a través

del derecho constitucional mexicano, con don Ignacio López Rayón, durante la elección de 1811 y el proyecto Constitucional de la Junta de Gobierno, consagrando en el artículo 29, la libertad de imprenta. Años más tarde, como resultado del Congreso Constituyente de 1857, la libertad de expresión —sumada a la de imprenta—, quedaron plasmadas en el numeral 6° de la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada ese mismo año por Ignacio Comonfort, estableciendo que: “La manifestación de ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público” (Martínez, 2009, p. 48).

Un siglo después, en diciembre de 1977, como producto de la llamada “Reforma Política de México”, se adicionó al numeral 6° constitucional la famosa frase: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (DOF, 1977, p.2)⁶, elevando tal derecho al rango de garantía individual (Martínez, 2009, p. 50). Años más tarde, el 20 de julio del 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, garantizando con ello el derecho de acceso a la información pública gubernamental como derecho fundamental de los mexicanos (Martínez, 2009, p. 59), plasmado en la fracción III, “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos

⁶ Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

personales o a la rectificación de estos” (DOF, 2007, s.p.)⁷. Asimismo, el 13 de noviembre de ese mismo año, se publicó el “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, mediante el cual se garantiza el derecho de réplica (DOF, 2007, s.p.)⁸

De igual manera, el 11 de junio de 2013, se publicó el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, determinándose que:

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 (DOF, 2013, p.2)⁹.

⁷ Recuperado de
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007

⁸ Recuperado de
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

⁹ Recuperado de
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf

Continuando en este tenor, el 7 de febrero de 2014, se asentó en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, mediante el cual “se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6º” (DOF, 2014, .p.2)¹⁰, consistentes principalmente en que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (DOF, 2014, p. 2)¹¹

Finalmente, el 29 de enero del 2016 fue nuevamente reformado el artículo 6º Constitucional, mediante el “Decreto por el que se declaran

¹⁰ Recuperado de http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

¹¹ Apartado A, fracción I.

reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, privilegiando en esta ocasión, los principios y bases de operación del órgano garante.

Con ello, le fueron otorgadas facultades extraordinarias al —ahora— INAI, para sancionar con mayor severidad a los sujetos obligados, por los incumplimientos y violaciones a la normatividad en materia de acceso a la información:

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. (...) Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, solo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia (CPEUM, 2018, p.10-11).

En este contexto, es importante mencionar que la *Asociación Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC*, mide anualmente (desde el año 2010) el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), a través de las leyes de transparencia y el acceso a la información, con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales, identificando claramente qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública (DAI) son estas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales.

Según la última medición realizada en el 2015, (IDAIM, 2015), en un rango del 1 al 10, la media nacional arrojó un 6 de calificación, valor

considerado como muy bajo, tomando en cuenta que la primera ley de transparencia en México data del año 2002. Asimismo, la mitad de sus estados (16) resultaron reprobados, lo que significa que en dichos estados no se respeta el derecho a la información, violando flagrantemente la ley. Solo el estado de Coahuila y la ciudad de México cuentan con leyes calificadas como buenas, mientras que la del estado de Hidalgo está considerada como la peor, con una calificación de 4.5; y en contraparte, Zacatecas se cuenta entre los regulares, con un puntaje ligeramente por encima de la media nacional, de 6.3.

En relación a lo anterior, es importante considerar también el lugar que ocupa la participación ciudadana en estos resultados, ya que el ejercicio del derecho a la información es un proceso en el que participan más de dos. En este sentido, y pesar de que existen antecedentes importantes sobre participación ciudadana desde hace aproximadamente dos siglos —hacia finales del México Virreinal—, este concepto se ha puesto en boga en los últimos años, y cobra especial interés en tiempos electorales, ya que —abanderando una incipiente democracia—, los diferentes actores la vuelven parte esencial de sus discursos.

Azucena Serrano (2015) abunda al respecto al señalar que uno de los términos que con mayor frecuencia invocan los políticos mexicanos hoy en día, es el de participación ciudadana; pero considera que se trata de una palabra muy novedosa, pues hace apenas unas cuantas décadas, no era considerada tan importante. Asimismo, nos dice:

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de

mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana (Serrano, 2015, p.96).

Por su parte, Mauricio Merino destaca que “La participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos” (Merino, 2016, p.41).

Néstor Vargas y Manuel Alejandro Galván (2014), describen que:

Para algunos autores es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país; [...] y otros la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública (Vargas y Galván, 2014, p.436).

De igual manera, señalan que hay cinco niveles de participación ciudadana: 1) La participación en la información; 2) La participación en la consulta; 3) La participación en la decisión; 4) La participación en el control; y 5) La participación en la ejecución.

Respecto al grado de involucramiento de la sociedad mexicana en los diversos asuntos públicos no electorales, el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (2014)*, señala que: el 39% ha platicado con otras personas sobre temas políticos; el 12% ha asistido a reuniones del cabildo municipal o delegacional; el 11% ha colaborado en las actividades de los partidos políticos previo y durante las campañas electorales; otro 11% ha intentado convencer a sus amigos para que voten por los candidatos que creen que son los mejores; el 10% ha leído

o compartido información política por alguna red social de la web como Twitter o Facebook; el 9% ha firmado peticiones o documentos en señal de protesta; el 6% ha participado en manifestaciones o protestas públicas; el 3% ha tomado o bloqueado lugares o instalaciones públicas (calles, carreteras, monumentos, edificios); y el restante 2% ha participado en una huelga. Asimismo, el 50% de las personas que participaron en alguna actividad política no electoral, mencionó que ésta no tuvo el resultado deseado.

En este sentido, la ciudadanía debe asumirse como tal, en defensa de sus derechos fundamentales, ejerciendo mediante su participación decidida, el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, en virtud de que ha costado muchas luchas consagrarlo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3. Las Leyes de Transparencia en México, y sus programas operadores

La primera ley de transparencia tuvo su origen en la llamada Reforma Política de México, llevada a cabo en el año de 1977, con la reforma al artículo 6° Constitucional, como ya lo hemos mencionado en el subcapítulo anterior. Sin embargo, no fue sino hasta el 11 de junio de 2002 —es decir, 25 años después—, cuando fue promulgada con el nombre de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, como producto de la exigencia ciudadana, en el contexto de un supuesto cambio de régimen político, derivado de la alternancia en el poder del partido hasta ese entonces hegemónico: El Partido Acción Nacional (PAN), derrocó al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las elecciones federales del año 2000.

Dicha ley —de carácter reglamentaria del artículo 6°

constitucional— consolida los primeros esfuerzos de una sociedad cansada de la opacidad, en la búsqueda continua de una regulación sistemática y pormenorizada del derecho de acceso a la información.

Algunos esfuerzos anteriores que no vieron la luz se resumen en:

El proyecto de ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, elaborado por la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981, misma que incluía un capítulo específico dedicado al derecho a la información pública; y la Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión, el 22 de abril de 1997, por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), la cual incluía disposiciones en materia de acceso a la información, sin embargo estos tibios intentos resultaron fallidos (Martínez, 2009, p. 60).

En este sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, originalmente estaba integrada por Cuatro Títulos: el primero contenía las disposiciones para los sujetos obligados, el segundo establecía los lineamientos generales para el acceso a la información del Poder Ejecutivo Federal, el tercero asentaba el acceso a la información de los demás sujetos obligados, y el cuarto y último, contenía las responsabilidades y sanciones en materia de acceso a la información.

Constaba de 64 artículos, y 11 transitorios, y entre lo más destacable podemos citar los objetivos, que a la letra dicen:

Objetivos

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a

- la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
 - III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
 - IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
 - V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
 - VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho (LFTAIPG, 2003, p.3)¹².

Como cualquier otro instrumento jurídico, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental tenía restricciones, mismas que fueron plasmadas en sus numerales del 13 al 19, tipificándolos como “información reservada” e “información confidencial”. Un año después, el 11 de junio de 2003, fue publicado el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con XIV Capítulos, 95 Artículos y 11 transitorios, precisando las funciones, facultades y alcances del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

Años más tarde, con la reforma al artículo 6º constitucional en el año 2007 (de la cual ya hemos hablado también en el subcapítulo anterior), comenzaron a delinearse una serie de reformas que dieron como resultado la publicación de dos leyes más en materia de

¹² Última reforma publicada, DOF 14-07-2014; y derogada el 9 de mayo de 2016, para dar paso a la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

transparencia. La primera de ellas, llamada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue promulgada el 4 de mayo del 2015, y la segunda, denominada, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue asentada en el DOF un año después, el 9 de mayo del 2016. Con ésta última, fue derogada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando paso a un nuevo instrumento jurídico acorde a la realidad mexicana, reiterando de esta manera el derecho a la información, pero ahora, como derecho humano de todos los mexicanos.

Ambas leyes están armonizadas, y son complementarias. En este sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es reglamentaria de la reforma realizada en febrero de 2014 al artículo sexto constitucional en materia de transparencia, estableciendo claramente los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, poder, órgano autónomo, partido político, sindicato, fideicomiso y fondo público; o persona física o moral que maneje dinero público.

Faculta a los organismos garantes de acceso a la información en cuanto a funciones y competencias; regula el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, impulsando la rendición de cuentas al crear la Plataforma Nacional de Transparencia, atendiendo así las necesidades de accesibilidad de los usuarios. También, mediante dicho sistema se establecen 50 obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados, mismas que deberán ser contempladas en la ley federal y en las leyes de las entidades federativas. Reglamenta también los medios de impugnación y se establecen nuevas y severas sanciones para el incumplimiento de la normatividad (LGTAIP, 2018).

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consta de Seis Títulos, 206 Artículos y 9

transitorios, y la última reforma publicada en el DOF, data del 27 de enero de 2017. Enfoca sus esfuerzos en el artículo 3, señalando que:

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta ley, es pública, accesible a cualquier persona y solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan.

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (LFAIP, 2017, p. 2).

De igual manera, en el Capítulo I de las Disposiciones Generales del Título Primero, se señala como objeto de la ley:

Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFAIP, 2017, p. 1).

Asimismo, el artículo 2 hace hincapié en que “son objetivos de la presente ley”:

- I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;
- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- IV. Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto;
- V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;
- VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;
- VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y
- VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública (LFAIP, 2017, pp.1-2).

Mediante esta ley, el IFAI pasa a ser el INAI, otorgándosele nuevas e importantes funciones, y facultándolo para aplicar sanciones

más severas, entre las que destaca “la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia”, según el artículo 81 del Capítulo IV:

Cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto, las violaciones a las disposiciones relativas a las obligaciones de transparencia previstas en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta ley, siendo aplicable lo previsto en el Capítulo VII del Título Quinto de la Ley General, además de las disposiciones de esta ley (LFAIP, 2017, p. 45).

Un recurso adicional que se privilegia en este instrumento normativo, es el relativo a las sanciones, contenido en el Capítulo II del Título Sexto:

Artículo 186. (...). Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Las responsabilidades que resulten de los procedimientos administrativos correspondientes derivados de la violación a lo dispuesto por este artículo, son independientes de las del orden civil, penal o de cualquier otro tipo que se puedan derivar de los mismos hechos.

Dichas responsabilidades se determinarán, en forma autónoma, a través de los procedimientos previstos en las leyes aplicables y las sanciones que, en su caso, se impongan por las autoridades competentes, también se ejecutarán de manera independiente.

El Instituto podrá denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de la Ley General o de esta ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes a las autoridades correspondientes, en los términos de las leyes aplicables (LFTAIP, 2018, p.67).

Destacan también los artículos 187 y 188 que señalan:

Artículo 187. Ante incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, el Instituto dará vista al Instituto Nacional Electoral, para que resuelva lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.

En el caso de probables infracciones relacionadas con fideicomisos o fondos públicos, sindicatos o personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, el Instituto deberá dar vista al Órgano Interno de Control del sujeto obligado relacionado con estos, cuando sean Servidores Públicos, con el fin de que instrumenten los procedimientos administrativos a que haya lugar.

Artículo 188. En aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de servidor público, el Instituto deberá remitir al Órgano Interno de Control de la autoridad competente, la documentación necesaria con todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa.

El Órgano Interno de Control o Tribunal de Justicia Administrativa competente que conozca del asunto, deberá informar de la conclusión del procedimiento y en su caso, de la ejecución de la sanción al Instituto (LFAIP, 2017, pp. 66-68).

Es importante mencionar que mediante este nuevo marco normativo, el número de sujetos obligados del ámbito federal asciende a 882, habiendo de cumplir un total de 247 nuevas obligaciones específicas en el ámbito de sus atribuciones, y que son adicionales a las ya establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la

Información Pública. Además, se incorporó el principio de Gobierno Abierto, exigiéndoles a los sujetos obligados, establecer políticas internas para conducirse de forma transparente, creando mecanismos para rendir cuentas de sus acciones y promoviendo la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Su antecesor es El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2008, y se operó durante el mandato del presidente Felipe Calderón, dando continuidad a las acciones implementadas en su momento en materia de transparencia por su predecesor, Vicente Fox Quesada, con el llamado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

El PNRCTCC 2008-2012 fue elaborado, presentado y ejecutado como un programa sectorial especial, inmerso en la Visión México 2030, como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, producto de una amplia consulta con actores relevantes de la sociedad que aportaron elementos de diagnóstico y de acción, buscando consolidar una política de Estado que permitiera fortalecer las buenas prácticas dentro de la Administración Pública, con un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas¹³.

¹³ <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

Este programa de gran envergadura trabajó sobre la base de 6 objetivos:

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y lograr el control interno de la Administración Pública Federal para contribuir a la efectividad y el desempeño de las instituciones.
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
6. Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participen en la prevención, investigación y persecución de los delitos así como en la ejecución de sanciones penales (PNRCTCC, 2008, pp. 31-50).

Pero no fue sino hasta el 4 de mayo de 2016, cuando se aprobaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI), a tan solo dos años de que terminara la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Finalmente, la primera propuesta de dicho programa fue presentado durante el primer semestre del año 2017, como un esfuerzo conjunto del INAI y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quedando proyectadas las perspectivas de la siguiente manera:

Dónde estamos 2017-2019 (Etapa 1 primer PROTAI)	Dónde estaremos 2020-2021 (Etapa 2 primer PROTAI)	Hacia dónde vamos 2022-2026 (Segundo PROTAI)	Qué aspiramos 2027-2035 (20 años de la LGTAIP)
<p>1. Generación de condiciones institucionales y de coordinación entre los integrantes del SNT para fortalecer el cumplimiento de los mandatos de las leyes y normatividad en la materia. Las condiciones institucionales se refieren a los recursos, las capacidades institucionales, los procesos institucionales, los procedimientos administrativos, así como autosuficiencia e independencia en la toma de decisiones.</p> <p>2. Mejorar y homologar en los integrantes del SNT y los sujetos obligados los procedimientos de gestión institucionales necesarios para cumplir con el objetivo general del PROTAI.</p> <p>3. Coordinar y focalizar las estrategias de difusión, promoción y transparencia con miras a alcanzar el objetivo general del PROTAI.</p>	<p>1. Definición de líneas de base para evaluar la eficacia normativa y de políticas públicas, así como el cumplimiento de los mandatos de las leyes y normatividad en la materia.</p> <p>2. Evaluación de los avances en los procedimientos de gestión institucionales necesarios para cumplir con el objetivo general del PROTAI.</p> <p>3. Evaluar las estrategias de difusión, acceso a la información y transparencia con miras a alcanzar la trascendencia del PROTAI.</p>	<p>1. Las normas jurídicas y las capacidades institucionales del INAI y los organismos garantes locales garantizan progresivamente el derecho de acceso a la información, la transparencia, la protección de datos personales y la rendición de cuentas en México.</p> <p>2. Existen mecanismos de planeación, evaluación y corrección de normas y políticas públicas en los sujetos obligados acordes a la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, a la transparencia, a la protección de datos personales y la rendición de cuentas en México.</p> <p>3. La información pública es aprovechada por la población y tiene trascendencia en la vida nacional.</p>	<p>Los integrantes del SNT se coordinan efectivamente para desarrollar en los sujetos obligados políticas públicas eficientes en la atención de las necesidades informativas de la población. Los sujetos obligados y los servidores públicos tienen una sólida cultura de la transparencia y rendición de cuentas que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones con modelos de apertura. La población confía y usa la información pública activamente, además de conocer sus derechos relacionados y las instituciones que las protegen.</p>

Tabla 1. Perspectivas del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Fuente: PROTAI 2017-2019.

La rendición de cuentas en México

La Secretaría de la Función Pública (SFP) del gobierno federal, en su portal de Internet¹⁴ señala de manera precisa que: “Rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones”. Asimismo, hace alusión a tres tipos de rendición de cuentas, a saber: diagonal, horizontal y vertical.

No obstante, es importante mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se le otorga un espacio considerable al tema de la rendición de cuentas, mientras que en el documento que le sucedió, (2013-2018), el espacio se ve realmente reducido, por lo que se asume que —lamentablemente— el derecho a la información y la implementación de políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país, nunca formaron parte de las prioridades del gobierno que recién termina. No por nada, México —con una calificación de 34 de 100 puntos—, se ubica en el lugar 106 de 177, a partir de la percepción de los niveles de corrupción que existen en su sector público, según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2013, de Transparencia Internacional.

Crisis de gobernabilidad en México

La prácticamente nula rendición de cuentas en México, ha ocasionado una visible crisis de gobernabilidad, misma que se manifiesta de muy diferentes maneras, entre ellas, en la escalada de violencia que se vive en el país entero. En este sentido, el Banco Mundial (BM) define la gobernabilidad como “la manera en la cual el poder es ejercido en un

¹⁴ www.anticorrupción.gob.mx

país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992). Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), capítulo México, señala en su página de Internet que:

La gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.

Asimismo, con la finalidad de profundizar un poco más en el concepto, José Juan Sánchez nos dice que:

Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Sánchez, 2012, p.224).

En este apartado, vale la pena destacar que en la nota titulada “México, reprobado en gobernabilidad: BM”, publicada por Yolanda Morales del periódico *El Economista*, el 6 de noviembre de 2014, se advierte claramente y de manera detallada, que, “En los últimos cinco años, la percepción de los mexicanos sobre un ambiente de inestabilidad política y violencia se ha deteriorado, según las métricas del Banco Mundial en su Indicador Mundial de Gobernabilidad 2014 (WGI, por su sigla en inglés)”. Asimismo, asevera que de entre las seis dimensiones de gobernabilidad, México tiene una calificación final de 22.75 puntos sobre 100 posibles, lo que se traduce en un nivel muy bajo de la misma.

Las seis dimensiones que integran el Indicador de Gobernabilidad son: Rendición de cuentas y voz; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; eficiencia del gobierno; calidad regulatoria; Estado de Derecho y control de la corrupción; por lo que Morales asegura que la dimensión peor evaluada por el organismo internacional es la relativa a estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, seguida de la alusiva al Estado de derecho y control de corrupción, lo que nos da una idea clara del sentir de la población.

Ésta última, registra la peor caída desde el 2003, lo que nos da una idea clara de la urgencia de reforzar las acciones de transparencia y combate a la corrupción, en nuestro país (Flores, 2018b).

III. La comunicación social en México: Del Imperio Azteca a la *Ley Chayote*

A pesar de su vasta experiencia mostrada a través de la historia en materia de comunicación social, hoy en día persisten en México graves problemas sobre su ejercicio, mismos que redundan en la falta de políticas claras que permitan a los diferentes órganos de gobierno manejar información con criterios uniformes y transparentes (Flores, 2017).

Desde el Imperio Azteca, hasta la actualidad, el establecimiento de dichas políticas se ha traducido en una lucha constante desde diversas trincheras, contando en el mejor de los casos, con un débil apoyo de la autoridad en turno, pero en la mayoría de ellos, con su veto y rechazo total (Flores, 2018c). La historia moderna nos señala que desde hace casi cincuenta años se viene discutiendo la importancia que reviste la definición de las grandes líneas de acción informativas, así como la responsabilidad de los distintos sectores respecto a la transparencia y rendición de cuentas (Flores, 2018a). Sin embargo, —como ya se mencionó en la *Introducción* de este libro—, a la vuelta de tantas décadas, la legislación en la materia sigue siendo por demás deficiente, pese a la reciente promulgación de la Ley General de Comunicación Social, llamada por sus detractores como *Ley Chayote* (en franca alusión al soborno que reciben en México los medios de comunicación y periodistas coludidos con el gobierno), que no ha hecho otra cosa más que ahondar los vacíos jurídicos y sociales existentes, justificando y perpetuando el escandaloso gasto que en nombre de la comunicación

social se realiza en medios masivos de comunicación, quedando claro que el establecimiento de dichas políticas continuará siendo un tema pendiente en este país (Flores, 2018b), pese a la alternancia en el poder.

En este contexto, la comunicación social debe adquirir su más significativa dimensión, pues los gobiernos contemporáneos han creado instituciones que tienen como fin establecer vínculos con los medios masivos de comunicación, y con la sociedad.

Este es un fenómeno reciente comparado con la aparición del estado moderno, pues existen relaciones entre el desarrollo a escala industrial de la prensa, la demanda de información por parte de la sociedad y la creación de las llamadas oficinas de comunicación social (Hernández, 1996), cuya estructura actual y funciones comienzan a ser muy cuestionadas, por su prácticamente nula participación en las acciones de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

3.1. Los primeros esfuerzos de comunicación social en México

La tarea informativa de todo gobierno debe apreciarse desde la cobertura de sus programas, acciones, obras y eventos que lleve a cabo, ofreciendo a los medios de comunicación información suficiente y oportuna que les permita contar con los elementos necesarios para su respectiva diseminación e impacto social (Flores, 2010).

Por su parte, Yolanda Meyenberg Leycegui, señala en su libro “La comunicación presidencial en México (1998-2012)”, que “con el fin de cumplir con las funciones persuasiva e informativa de la comunicación, los gobiernos y las instituciones políticas definen estrategias, generan

estructuras, establecen procedimientos y construyen relaciones con distintos actores y grupos de interés” (2015, p.21).

En este sentido, a continuación se describen las acciones en materia de comunicación social realizadas a través del tiempo, con la finalidad de visualizar y colocar en su justa dimensión, todos aquellos esfuerzos realizados por nuestros antepasados, en la historia de México.

El Imperio Azteca

Sabido es que nuestros pueblos originarios utilizaron signos gráficos para dar cuenta de los sucesos de interés para el pueblo (Caloca, 2003). A través de estos se consignaban con claridad los años y su sucesión; de modo que tenían una cronología perfecta, base principal para la precisión de la historia. Al lado del año correspondiente colocaban el hecho o acontecimiento que querían consignar, uniendo así a la cronología, la relación de los sucesos históricos, plasmando en sus pinturas de caracteres figurativos, simbólicos, ideográficos y aun fonéticos, una idea bastante completa de lo que querían expresar. Así consignaron la exaltación de sus reyes y su muerte, sus batallas y conquistas, las pestes, terremotos, eclipses y apariciones de cometas, hambres, nieves y calamidades, todo con sus fechas precisas (Caloca, 2003).

De esta manera, nos legaron a través de los diversos códices, no solamente la historia de los hechos, sino, la de sus costumbres públicas y privadas, ideas religiosas, conocimientos astronómicos, cronologías y supersticiones, así como su organización; es decir, toda su comunicación social, de una manera transparente.

La Colonia

Hacia el año de 1524 —tres años después de que la Gran Tenochtitlan cayera en manos de Hernán Cortés— surgieron en México los primeros “Pregoneros” (verdaderos antecesores de los periodistas de

hoy), con la finalidad de informar a la comunidad sobre las medidas tomadas por el Ayuntamiento, mismas que debían obedecerse invariablemente. Dichos personajes de la historia pregonaban públicamente en las plazas principales del pueblo, las leyes, prohibiciones y multas —entre otras cosas— constituyéndose en verdaderas fuentes de conocimiento e información popular (Caloca, 2003).

Tiempo después, hacia el año de 1539 fue introducida la imprenta en América, lo que trajo como consecuencia que dos años después, en 1541, comenzaran a circular en la Nueva España las “Hojas Volantes”, mismas que indistintamente recibían el nombre de nuevas, noticias, sucesos, traslados y relaciones. Posteriormente, las hojas volantes se convirtieron en folletos que daban principalmente cabida a las ideas políticas de los diferentes grupos de aquel entonces, y fueron reducidas a su mínima expresión por los intereses políticos del reino español (Caloca, 2003).

Tiempo después, el zacatecano Juan Ignacio de Castorena y Ursúa Goyeneche y Villarreal, primer periodista de América, funda en enero de 1722 “La Gaceta de México y noticas de Nueva España”, de la cual solo aparecieron seis números mensuales. Años más tarde, el padre Juan Francisco Sahagún Arévalo, funda la “Gaceta” en 1728, que publicó 157 números, hasta que cambió de nombre en 1942, para después difundirse como “Mercurio de México” (Caloca, 2003).

La tercera “Gaceta de México” fue fundada por el impresor Manuel Antonio Valdés, con autorización del Virrey Matías de Gálvez y apareció el 14 de enero de 1784, y con el mismo nombre circuló hasta el 27 de diciembre de 1809. Finalmente, el 2 de enero de 1810 se transformó en “Gaceta del Gobierno de México”, para concluir junto con el virreinato, el 29 de septiembre de 1821 (Caloca, 2003).

La Insurgencia

Miguel Hidalgo y Costilla, iniciador del movimiento de Independencia, fue fundador del primer periódico insurgente, *El Despertador Americano*, que apareció el 20 de diciembre de 1810 en la ciudad de Guadalajara. Este periódico simuló en un principio sus intereses independentistas, con la finalidad de obtener el apoyo de amplios sectores sociales, pero luego, conforme el movimiento popular se extendía, se comentaban en sus columnas las victorias de los ejércitos insurgentes, se denunciaban las injusticias de los españoles y se hicieron exhortaciones al pueblo para que participara en esta revolución (Caloca, 2003).

El 11 de abril de 1812, bajo la dirección del doctor José María Cos, se publicó por primera vez “El Ilustrador Nacional”, de tendencia popular, con la finalidad de dar a conocer los intereses y la justicia del movimiento insurgente y las circunstancias en que se desarrollaban los planos rebeldes. “El Semanario Patriótico Americano” apareció el 19 de julio de 1812, con la finalidad de generalizar los principios de la sana política, y contaba con el apoyo de Andrés Quintana Roo, Francisco López de Velasco e Ignacio López Rayón (Caloca, 2003).

Posteriormente, en 1812, con la promulgación de La Constitución de Cádiz, en la que se garantizaba la libertad de prensa, proliferaron los periódicos y gacetas, entre las que destacan “El Jugueteillo” y “El Pensador Mexicano” de José Fernández de Lizardi, que circuló en la capital del país. Por ese tiempo, la Suprema Junta Nacional Insurgente concibió un proyecto consistente en separar a sus miembros con el fin de propagar, en diversos puntos del país, los ideales de la Independencia, fundando “La Gaceta del Gobierno Americano en el Departamento del Norte”, el 23 de septiembre de 1813 (Caloca, 2003).

Otros periódicos de esta época fueron “El Correo Americano del Sur”, “Clamores de la fidelidad americana contra la opresión”,

“Fragmentos para la historia futura”, “La Gaceta del Gobierno Provincial Mexicano de las Provincias del Poniente”, “El Boletín de la División Auxiliar de la República Mexicana”, “El Mejicano Independiente”, “La Gaceta del Gobierno de Guadalajara”, “La Abeja Poblana”, “El Buscapié” y, “El Diario Político Mejicano”, (Caloca, 2003).

El Primer Imperio y la República Federal

Durante esta época se publicaba en la ciudad de México “El Diario de la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano”, misma que se transformó en 1821, en “La Gaceta Imperial de México”. Dicha publicación contenía noticias nacionales y extranjeras, documentos oficiales y frecuentes alabanzas al imperio. Más tarde, en 1825, dicha gaceta se convierte en “La Gaceta del Supremo Gobierno de la Federación”. Finalmente, en la administración del presidente Valentín Gómez Farías (1833-1834), el órgano de comunicación del gobierno se denominó, “El Indicador de la Federación Mexicana” (Caloca, 2003).

La Época de la Reforma

El órgano de comunicación social del gobierno que se conoce de aquellos tiempos, es “El Diario Oficial”, que se encuentra al servicio del gobierno de Zuloaga, y su principal innovación respecto a los órganos anteriores, consiste en una amplia sección religiosa (Caloca, 2003).

El Porfiriato

La época conocida en México como *El Porfiriato*, no se distingue precisamente por sus esfuerzos en materia de comunicación social, sino al contrario, estuvo marcada desde sus inicios por una fuerza represora de la incipiente libertad de prensa, a través del encarcelamiento de sus titulares. Por otra parte, estaba la prensa comprada, la que sí era del

agrado del General. De esta manera, hacia el año de 1888, el gobierno de Porfirio Díaz vivía tan obsesionado con el tema, que tenía subvencionados en la capital 30 periódicos, que requerían para su sostenimiento de unos cuarenta mil pesos al mes. Asimismo, contaba con 27 periódicos oficiales en los estados y compraba a casi toda la prensa del interior (Caloca, 2003). “Según un cálculo aproximado, al Estado Mexicano le costaba sostener este aparato de propaganda oficial, tanto como los 248 diputados, los 56 senadores federales y las 27 legislaturas locales, es decir, poco más de un millón de pesos al año” (Caloca, 2003, p.156).

La Revolución

Durante el gobierno del presidente Francisco I. Madero surgieron también infinidad de periódicos, que del elogio al Presidente pasaron a los más despiadados ataques, entre ellos destacan, “El Noticioso Mexicano”, “El Colmillo Público”, “La Muela del Juicio”, “El Diablillo Rojo” y “Multicolor”. Como respuesta, a principios de 1912, el presidente reaccionó severamente contra esos ataques y en una acción sorpresiva expulsó del país al director del periódico Multicolor, acusado de entrometerse en asuntos políticos internos, siendo extranjero. Además, para escarmiento de muchos, Madero mandó apalear al caricaturista Ernesto García Cabral, y ordenó abofetear en público a Nemesio García Naranjo, amén de encarcelar a los periodistas José Garrido Alfaro, Ignacio Montes de Oca, José Otero y Mariano Duque, acusados de ultrajes al primer magistrado (Caloca, 2013). Las “porras” maderistas, a su vez, incendiaron el periódico “La Tribuna”. Al mismo tiempo, Madero reforzó el único medio que le era completamente leal, “Nueva Era” fundado por su hermano Gustavo A. Madero, mismo que fue incendiado durante los combates de la decena trágica (Caloca, 2003).

Más tarde, con el triunfo de los rebeldes de la ciudadela,

consumada ya la traición de Victoriano Huerta y el asesinato de Francisco I. Madero y Pino Suárez, la situación de la prensa independiente se tornó más difícil, pues fueron reprimidos duramente varios periódicos por acusar a Huerta “del asesinato a sangre fría del presidente y del vicepresidente”. En cambio, fueron premiados de manera cuantiosa los diarios que alababan al nuevo gobierno encabezado por Huerta (Caloca, 2003).

Finalmente, cuando Venustiano Carranza llegó al poder, se repitió la misma historia, fueron combatidos con ferocidad los diarios independentistas y fue impulsada la prensa oficialista, encargada de vanagloriar al gobierno en turno y destacar sus políticas económicas y sociales, en bien de la nación (Caloca, 2003).

3.2. La historia contemporánea de la comunicación social en México: Del general Cárdenas a los neoliberales

El 17 de junio de 1936, el Diario Oficial de la Federación publicó un acuerdo mediante el cual se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El documento promulgado por el jefe del ejecutivo federal, creó la Dirección de Publicidad y Propaganda como parte integrante de la Secretaría de Gobernación. Con la puesta en marcha de esta dependencia, el gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas formalizó —a nivel institucional— su primer modelo de información. En él buscó centralizar el control de los medios de difusión estatales, además de justificar, explicar y difundir las acciones del poder ejecutivo federal (Hernández, 1996).

La función de esa institución fue dar a conocer a la opinión pública nacional y extranjera, la versión oficial de los acontecimientos en que intervenía el gobierno mexicano. Es decir, una oficina casi exclusiva

de difusión de las acciones del titular del poder ejecutivo. No se consideró a la institución como instancia para el diálogo o la participación social; mucho menos para la intermediación, más bien se le asignó un carácter vertical y censor. De manera simultánea, el gobierno federal inició la práctica de proporcionar información a los reporteros y periodistas mediante boletines preparados ex profeso centralmente, evitando así también, las entrevistas de “banqueta” que tanto disgustaban al general (Hernández, 1996).

Sin embargo, el 31 de diciembre de ese mismo año, el Presidente Cárdenas volvió a modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (DOF, 31 de diciembre de 1936). Con este cambio, la incipiente Dirección de Publicidad y Propaganda se convirtió en Departamento de Publicidad y Propaganda y se le otorgó un rango superior dentro de la Administración Pública Federal, adquiriendo teóricamente, una autonomía de funcionamiento al separarse de la tutela de la Secretaría de Gobernación y poder ejercer un presupuesto propio.

A partir de 1937 el departamento de publicidad y propaganda se convirtió en el “laboratorio de comunicación social” del gobierno; es decir, en el lugar en donde se concentraba, procesaba y difundía la información oficial. La dependencia ejercía la tarea de control y vigilancia de toda la información difundida en el país, y por supuesto, la censura también formó parte de sus funciones (Hernández, 1996). Finalmente, esa dependencia desapareció con la reforma que se hizo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 30 de diciembre de 1939. La causa oficial de su desaparición fue que “ya había cumplido su misión”. Sin embargo, con esa nueva ley aparecieron otras disposiciones específicas para la conformación de un modelo de información del gobierno federal (Hernández, 1996.).

Pero el evento más importante en materia de comunicación durante este sexenio fue el establecimiento de oficinas de prensa en cada

institución federal (secretarías, departamentos, institutos, consejos, comisiones, etc.), con el fin de elaborar nuevamente boletines que serían repartidos en diferentes periódicos para difundir y construir, la versión oficial de los hechos nacionales. En aquel tiempo, dicha información “boletinada” se constituyó —al igual que las declaraciones de los reporteros—, en el contenido exclusivo de las primeras páginas de los diarios en cuanto a información nacional (Hernández, 1996).

Con el paso de los años, las funciones y actividades de dichas oficinas no sufrieron modificaciones importantes en cuanto a su normatividad y operación, y continuaron trabajando igual, con la misma monotonía de siempre. Fue hasta el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982) cuando se puso en marcha una ambiciosa reforma jurídica con el fin de establecer nuevas reglas del juego en la convivencia entre gobierno, medios de comunicación y sociedad. El paquete de reformas inició con la sustitución de la Ley de Secretarías por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) —hoy vigente—. Dicha ley asignó otra función a la Secretaría de Gobernación, que fue la de “formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información”¹⁵ (LOAPF, 1976, p. 9).

Por primera vez se introdujeron conceptos de comunicación social y servicio al público. El primer concepto supone un modelo horizontal de intercambio de información, en el cual la sociedad no solo participa como receptora de mensajes gubernamentales, sino también como creadora de los mismos (Hernández, 1996). La segunda medida tomada meses después, fue la inclusión en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente frase: *El derecho*

¹⁵ Artículo 27.

a la información será garantizado por el estado. Al mismo tiempo, López Portillo anunció su propósito de convocar a una consulta popular de carácter nacional con el fin de elaborar un reglamento a este artículo.

Como parte importante del nuevo esquema de comunicación, el presidente publicó un acuerdo, por el que se creaba la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Secretaría de Gobernación (DOF, 1977)¹⁶. López Portillo justificó la creación de esta dependencia bajo el argumento de que “el derecho a la información de los ciudadanos es presupuesto del ejercicio de sus libertades políticas y sociales y por lo tanto, es fundamental para estos el conocimiento de los actos que realiza el gobierno de la República” (Hernández, 1996, p.64).

Fue tanta la importancia que López Portillo le dio en ese tiempo a las tareas de comunicación social, que “provocó un rápido aumento en las partidas presupuestarias para las oficinas de comunicación social. En 1978 les fueron asignados poco más de 200 millones de pesos; tres años después, la cantidad era de 1,967 millones de pesos”, señala Scarella (1982), citado en (Hernández, 1996, p.65).

De esta manera, la última modificación jurídica que en materia de comunicación social realizó el presidente José López Portillo durante su mandato, fue el cambio de nombre de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, ya que mediante un acuerdo presidencial —en el ocaso de su administración—, esa dirección se convirtió en Coordinación General de Comunicación Social y pasó a depender de la Oficina de la Presidencia de la República (DOF, 21 de junio de 1982).

Por su parte, su sucesor, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ejecutivo federal de 1982 a 1988 —y considerado el primer

¹⁶ Publicado el 1 de julio de 1977.

presidente neoliberal de México— contempló retomar el debate inconcluso sobre la reglamentación del artículo 6º constitucional, iniciado por López Portillo en 1976. Pero antes de darse a esa tarea, modificó por enésima vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), con el objeto de afinar el modelo de comunicación que habría de caracterizar a su gobierno (Hernández, 1996). En este sentido, el 31 de enero de 1983, se crearon la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y la Unidad de la Crónica Presidencial (Hernández, 1996). Finalmente, nunca reglamentó el artículo 6º, y así transcurrieron sus 6 años de gobierno, con un modelo de comunicación centralizado, y enfocado en la figura del mandatario.

Años más tarde, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se reforzó significativamente la importancia de la oficina de la presidencia en el manejo de las funciones informativas y comunicativas, desplazando así a la Secretaría de Gobernación, quien históricamente había cumplido con esa función, según la sobrevaloración de tareas que le dieron en su momento, los diferentes presidentes en turno. En esta tesitura, Salinas de Gortari anunció en enero de 1993 —un año antes de concluir su mandato—, “una nueva relación entre las oficinas de comunicación social y los medios de comunicación” (Hernández, 1996, p.67). La medida más importante y trascendental que se tomó —y que fue considerada por los estudiosos del tema, como muy radical—, fue reducir en un 50% el presupuesto de dichas oficinas, poniendo a temblar a propios y extraños. Este anuncio presidencial puso de manifiesto que “la elaboración de boletines de prensa, la asignación discrecional de publicidad y el manejo de apoyos económicos a los medios de comunicación eran las funciones de facto de las oficinas de comunicación social” (Hernández, 1996, p.67); argumentando certeramente que por esa razón, su función social

quedaba en entredicho, evidenciando su triste papel, y provocando su descrédito nacional.

Asimismo, en el marco de las supuestas acciones en materia de comunicación social de su gobierno, en julio de 1993, puso a la venta el paquete de medios del Estado, que comprendía entre otras cosas, la Red de Televisión Azteca, la Compañía Operadora de Teatro, Estudios América y el periódico El Nacional (Caloca, 2013). Así, el sexenio 1988-1994 es recordado aún, como uno de los más difíciles en la historia de México, pues se traduce en el periodo en el que se puso en evidencia el agotamiento del modelo político hasta entonces dominante, y por supuesto, las oficinas de comunicación social no resultaron ajenas a este caos (Hernández, 1996). A partir de entonces, comenzó el declive de dichas oficinas, mismas que fueron reestructuradas parcialmente durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce De León, quien llegó al poder con un amplio margen electoral —pese a la convulsión social contemporánea—, pero su capital político fue agotado en muy poco tiempo, como consecuencia de la inestabilidad económica, política y social, que caracterizaba a nuestro país durante los inicios de su mandato.

Adicionalmente, Zedillo enfrentó momentos muy difíciles: En 1995, miembros de la policía de Guerrero asesinaron a un grupo de integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, en la localidad de Aguas Blancas, desatando un escándalo nacional que hoy en día, aún se recuerda; y en 1997, con la matanza de un grupo de indígenas tzotziles en la localidad de Acteal, que cimbraron a la sociedad mexicana, exigiendo incluso su declinación como mandatario de la nación. No obstante, y pese al bajo perfil del presidente en los medios de comunicación, su administración sentó un precedente favorable en el manejo de la comunicación estratégica del gobierno (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Por su parte, el presidente Vicente Fox Quesada, contó a lo largo de su gobierno (2000-2006), con cinco coordinadores de comunicación social, y con dos de ellos terminó peleado; pero no fue sino hasta el periodo de Rubén Aguilar —quien cubrió el último tramo de su administración—, cuando se lograron estabilizar las relaciones del llamado “presidente del cambio”, con los medios de comunicación, subsanando mediante las funciones de la vocería de la presidencia, los resquicios generados por las ocurrencias del mandatario. De esta manera, Aguilar Valenzuela es recordado aún por su frase conciliatoria “lo que el presidente quiso decir...”.

Sin embargo, su sucesor, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, llevó a cabo una estrategia de comunicación muy diferente, enfocada desde el inicio, en el posicionamiento de su persona como presidente, marcada fuertemente por la sombra del fraude electoral, que aún hoy en día, eclipsa su administración. De igual manera, se vio severamente afectada esta etapa de gobierno, por la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que limitaba la promoción de la imagen del mandatario. Y por si esto fuera poco, esta administración tuvo que enfrentar momentos coyunturales, como lo fueron la muerte de Juan Camilo Mouriño en 2008 y Francisco Blake en 2011 —ambos secretarios de gobernación—, estableciendo medidas radicales a través de “una estrategia de comunicación que despejara la idea de que ambos habían sido asesinados por la delincuencia organizada” (Meyenberg y Aguilar, 2015, p.164). Otro momento muy difícil de enfrentar —porque se les salió de control—, fue la paralización de país entero, ante la supuesta amenaza de epidemia del virus de la influenza H1N1 (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Además, este sexenio será recordado en toda la historia de México, por el pretendido “combate frontal al crimen organizado”, llegando a cobrar una cifra incuantificable de víctimas, en cuyo marco de operación

se firmó un “pacto con los medios para establecer algunas normas para cubrir los hechos de violencia, estando presentes organizaciones de la sociedad civil, gobernadores y los poderes del Estado” (Meyenberg y Aguilar, 2015, p.172).

3.3. Enrique Peña Nieto y la promulgación de la *Ley Chayote*: Crónica de una lucha fallida por la transparencia

Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto al poder (2012), el gasto en su imagen pública —disfrazado de gasto en materia de comunicación social—, alcanzó cifras escandalosas, gastando más de 14 mil 663 millones de pesos en publicidad oficial, entre 2013 y 2014, según los datos del informe *Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial*, presentado por *Artículo 19* y *Fundar* (2015); destacando que no existen antecedentes sobre otro presidente que haya gastado tal cantidad en sus primeros años de gobierno.

Derivado de lo anterior, y después de una serie de reclamos sociales por los gastos exacerbados del gobierno federal en publicidad, en noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un amparo promovido por organizaciones no gubernamentales, ordenando al congreso expedir la norma reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, a más tardar el 30 de abril de 2018, con la finalidad de anular la discrecionalidad con la que se ejercían los recursos en este rubro.

Como respuesta a lo anterior, el pasado 11 de mayo de 2018, el presidente Enrique Peña Nieto publicó la *Ley General de Comunicación Social*, llamada por sus detractores —desde su gesta—, como *Ley Chayote*. Mucha indignación ha causado dicha publicación en el Diario Oficial de

la Federación, al considerarse que no cumple con las exigencias planteadas desde su inicio (Flores, 2018b). Este instrumento jurídico-normativo ha generado tal controversia a nivel nacional e internacional, que incluso Jan Jarab, representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), aseguró que con su aprobación se perdió la oportunidad de regular el uso de la publicidad oficial¹⁷, es decir, se libró una lucha fallida.

En este contexto, y a pesar de las múltiples protestas encaminadas a frenar su promulgación, esta ley entrará en vigor el 1 de enero de 2019 —con la nueva administración, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador—, quedando estructurada mediante 45 artículos y ocho disposiciones transitorias, bajo el supuesto de regular la contratación de propaganda oficial, que a la letra dice:

La presente ley tiene por objeto establecer las normas a las que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos; indica el artículo segundo (LGCS, 2018, p.1).

Sin embargo, pese a la enunciación del postulado anterior, la ley no precisa los criterios bajo los cuales deberá regirse la asignación de recursos públicos a los medios de comunicación. De igual manera, el artículo 1 es determinante al señalar que dicha ley es de orden público e

¹⁷ http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/publican-decreto-que-expide-la-llamada-ley-chayote

interés social, y “de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social” (LGCS, 2018, p.1).

En el artículo 8-VII, concerniente a “Las reglas de comunicación social”, se señala que “Las Campañas de Comunicación Social, deberán: comunicar programas y actuaciones públicas” (LGCS, 2018, p. 4), legalizando con este enunciado la promoción personal de los funcionarios con recursos públicos. Asimismo, uno de los señalamientos más radicales realizados a esta ley, ha sido el referente al artículo 17, donde se otorga total poder a la Secretaría de Gobernación para administrar tanto los *tiempos de estado*, como los *fiscales*, en detrimento de la libertad de prensa y el derecho a la información, en el sentido de que dicha secretaría se ha desempeñado siempre como el brazo operador y político de los gobiernos en turno; actuando ahora como “juez y parte”, con las facultades que dicha ley le confiere, visibilizando un fuerte conflicto de interés.

Es importante señalar también que la ley en mención, fue aprobada por una mayoría legislativa llamada “de derecha”, integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —hasta ese entonces hegemónico— y sus partidos comparsa: el Verde Ecologista de México y el de Nueva Alianza, éste último, hoy extinto después de las elecciones federales del 1 de julio de 2018, donde se derrocó al partido en el poder (PRI), dando paso por primera vez en la historia de este país, a la izquierda mexicana.

En alusión a lo anterior, vale la pena destacar que un mes después de la promulgación de la llamada *Ley Chayote*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que la Ley General de Comunicación Social representa un verdadero riesgo para el

ejercicio de la libertad de expresión, argumentando que no establece reglas claras para la contratación de publicidad oficial, por lo que las dependencias de gobierno pueden contratar publicidad con los medios de su preferencia, con total discrecionalidad, silenciando a los medios críticos a cambio de contratos publicitarios, propiciando con ello la desigualdad y discriminación¹⁸.

De esta manera, y mediante un boletín de prensa emitido exprofeso¹⁹, la entidad defensora de los derechos humanos en México señaló enfáticamente que es inconcebible que dicha ley busque delegar en las autoridades administrativas la definición de criterios para la contratación propagandística, porque el gasto en publicidad e imagen es uno de los rubros más cuestionados en la administración pública.

“La nueva ley es tan mala, que logró una respuesta conjunta de los relatores especiales en derechos humanos de la OEA y la ONU: Edison Lanza, y David Kaye”, señaló Jesús Cantú en su editorial del “Siglo de Torreón”, el 6 de mayo de 2018²⁰, ante la ya entonces inminente publicación de la Ley General de Comunicación Social.

“Denunciaron que la normatividad deja un amplio margen para la asignación discrecional de la publicidad oficial; no prohíbe el uso de la publicidad oficial para fines electorales o partidarios; y no tiene un sistema de rendición de cuentas”, remató Cantú en su escrito; confirmando con ello una vez más, la crónica de una lucha fallida por la

¹⁸ <https://www.animalpolitico.com/2018/06/suprema-corte-admite-tres-impugnaciones-contrala-ley-chayote/>; fecha de acceso: 8 de junio de 2018.

¹⁹ Disponible en www.cndh.org.mx

²⁰ <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1457710.la-ley-chayote-una-nueva-farsa-legislativa.html>; fecha de acceso: 6 de mayo de 2018.

regulación de los recursos públicos y el establecimiento de las políticas de comunicación social en México; es decir, una lucha fallida por la transparencia.

Finalmente, es importante señalar que el 24 de septiembre de este 2018, recién instalada la LXIV Legislatura Federal, el grupo parlamentario del ahora partido en el poder, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), durante el foro *Hacia una Agenda Legislativa en Materia de Comunicación Pública*, se pronunció por la derogación —antes de que entrara en vigor— de la Ley General de Comunicación Social; así como por la publicación de un nuevo instrumento jurídico que “dé soporte a la realidad que estamos viviendo”, destacó el líder de MORENA en la cámara de diputados, Mario Delgado.

Sin embargo, a tres meses de aquellas declaraciones y a escasos 10 días de que dicha ley entre en vigor, no se ha vuelto a tocar el tema, por lo que pudiéramos pensar que la recientemente instalada administración pública federal, conocida como el gobierno de la *Cuarta Transformación*, estaría desplegando sus políticas de comunicación social bajo esta cuestionada normatividad, o al menos, durante los primeros meses de su gestión, en lo que es derogada.

Consideraciones finales

Por lo expuesto a lo largo de este trabajo, se puede observar que en México, todavía falta mucho por hacer en materia de comunicación social y transparencia, puesto que la batalla aún no está rendida. Con una ley “a modo” y a punto de entrar en vigor, las oficinas de comunicación social de la administración pública federal, se encuentran en su peor extravío de la historia, pues en el sexenio que recién terminó, perdieron el rumbo, dejando de lado su función social de informar a la ciudadanía sobre sus planes, programas, obras, actos y acciones, que han sido siempre su razón de ser.

Los motivos pueden ser multifactoriales, ya que entran en juego elementos diversos que se conjugan para motivar estos resultados, entre los que destacan por supuesto, la falta de compromiso tanto del poder ejecutivo, como del legislativo, para dar cabal cumplimiento a los acuerdos internacionales y seguimiento a los nacionales, en el sentido de garantizar el Derecho a la Información, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6º, el cual lleva implícito, por una parte, el deber de informar, y por la otra, el derecho a ser informado.

Podemos observar que los vacíos jurídicos y la reglamentación escasa y confusa en la materia, han provocado una ausencia total de políticas de comunicación social en México, como lo observamos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del gobierno saliente, el cual ni siquiera las contemplaba de manera directa en ninguno de sus ejes rectores.

Estas omisiones generaron estructuras de comunicación social irregulares que en la mayoría de los casos no son consideradas en los reglamentos, manuales de organización, ni organigramas de las dependencias del sector público federal, provocando por un lado, una falta de compromiso y seguimiento a las tareas encomendadas por parte de los titulares de las mismas; y por el otro, un anquilosamiento de la sociedad, ante los constantes vacíos informativos.

Lo anterior, pese a la reciente promulgación de la Ley General de Comunicación Social, la cual ha sido precedida insistentemente por la exigencia ciudadana de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia. Además, con la publicación de esta ley, es evidente que sus defensores solamente buscaban impedir la regulación del gasto en publicidad y propaganda, ya que en su estructura no se contempla en ningún capítulo la normatividad al respecto, fomentando así la discrecionalidad, y dejando de lado el servicio público de la comunicación, perpetuando las viejas formas de relación con los medios de comunicación, caracterizadas por el control a través de los contratos publicitarios.

Por todo ello, podría decirse entonces que la comunicación social en México es un modelo inacabado, ya que a lo largo de la historia contemporánea de nuestro país no se ha logrado construir un modelo integral que redunde en una sociedad informada —veraz y oportunamente— a través de programas claros y específicos de comunicación social que se traduzcan en instrumentos de transparencia del ejercicio del poder y en una ética pública que venga a legitimar la actividad gubernamental, generando un factor de participación y un fuerte reconocimiento social.

A partir de ahora, resultará imprescindible que la comunicación social en México deje de ser un tema pendiente en la agenda de gobierno y comience la construcción de concesos entre los diferentes actores

sociales, ya que la población informada es menos vulnerable al rumor, a la desinformación, la desestabilización y la desconfianza; pues a través de la comunicación se genera un clima positivo, en el entendido de que ésta es el mejor garante de los principios y valores, trabajo y bienestar, de los mexicanos.

Hoy más que nunca debemos ser conscientes de que la comunicación genera empatías y provoca reacciones y acciones favorables por parte de la población hacia las propuestas de trabajo y las acciones de la autoridad, ya que mientras se difunda información certera y pertinente, mayor será la confianza, debiendo ser utilizada en momentos de crisis como la que actualmente vivimos en el país: una crisis económica, de credibilidad, de valores y de inseguridad, que lamentablemente tantas muertes ha cobrado en los últimos años.

En este contexto, debe pugnarse por el rompimiento de todo tipo de paradigmas, comenzando por concebir a la comunicación social de una manera diferente, dejar de verla como una mercancía y comenzar a visualizarla como un bien social que favorezca la participación de la ciudadanía en el proceso político-social para validar la adopción de decisiones y el debate público, con el fin de llegar a un consenso sobre las cuestiones importantes (Tello, 1996).

Modelo funcional de una oficina de comunicación social

Tan solo como un ejercicio y a manera de corolario de la presente investigación, se propone un modesto modelo de oficinas de comunicación social para las delegaciones de la Administración Pública Federal, ya que a través de éstas se establece el verdadero contacto con los usuarios de los distintos programas de la federación, y por su intermediación, deben atenderse las cuestiones comunicativas de los

proyectos y programas, obras y acciones de cada uno de los sectores prioritarios para el país, para que la sociedad cuente con información veraz y oportuna sobre el trabajo del gobierno en turno, y pueda así la ciudadanía, de esta manera participar bien informada en la toma de decisiones de los procesos de consolidación hacia la democracia, sobre todo ahora, con el llamado gobierno de la Cuarta Transformación.

Para ello se propone reorientar a las oficinas de comunicación social a través de dos puntos fundamentales:

Ordenamiento jurídico

Impulsando una verdadera Ley General de Comunicación Social en México, o bien, actualizando la ya existente —que entrará en vigor el próximo 1 de enero de 2019—, homologándola también con los fines superiores de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en su caso, de su reglamento; con la finalidad de agregar en su contenido, las obligaciones que en materia de comunicación social deben tener todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal. Asimismo, pugnar por el establecimiento de políticas públicas de comunicación social, como lo han hecho ya, innumerables países del mundo. Hoy, diseñar e implementar la política de comunicación social gubernamental debe convertirse en un asunto fundamental de la gobernabilidad democrática. También se recomienda que el tema sea incluido de manera clara y precisa en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), cuya construcción se llevará a cabo durante el primer trimestre del 2019. De igual manera, que se le otorguen recursos propios en los venideros presupuestos de egresos de la federación, ya que al parecer, en el recientemente presentado para el 2019, no se habla claramente del tema.

Ordenamiento administrativo

En cuanto a la regulación administrativa, se sugiere adicionar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la finalidad de establecer en ella las responsabilidades en materia de comunicación social de las diversas dependencias tanto de la administración pública centralizada, como de la paraestatal, así como del organismo rector, que seguramente emanará de la Ley General de Comunicación Social. De igual manera, deben ser reformados los reglamentos internos de las dependencias en mención, con el propósito de incluir en sus organigramas las áreas de comunicación social, especificando además su normatividad.

En este contexto, y en virtud de que la información debe considerarse como un patrimonio al que tengan acceso todos los ciudadanos, y no como un privilegio que solo puedan tener funcionarios y periodistas, el derecho a la información lleva implícito por una parte, el deber de informar, y por la otra, el de ser informado. Es la consagración jurídica del fenómeno social que hoy denominamos comunicación social: uno es el que emite el mensaje, y el otro, el que lo recibe, lo escucha, lo lee o ve; es decir, el ciudadano.

Para que el ejercicio de la democracia se dé, se vuelve necesaria entonces la existencia de una auténtica comunicación social, pues debemos tener siempre presente que el fin del Estado Mexicano es procurar el bienestar de sus gobernados y que para ello, ha instrumentado áreas y estructuras especiales para cumplimentar su cometido, mismas que no siempre son administradas conforme a la ética y al derecho. Por esta razón, la administración pública federal debe informar a la ciudadanía tanto del proyecto y proceso, como del resultado de las gestiones, aunque para eso se vuelva necesario reorientar los modelos caducos y estereotipados, hacia nuevas formas de organización y operación, como se sugiere a continuación.

Marco legal

Artículo 6° Constitucional, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General de Comunicación Social; y el reglamento interior de la dependencia en cuestión.

Lugar en el organigrama

Área de staff de primera línea con el titular de la dependencia en cuestión, con el propósito de mantener comunicación directa.

Misión

Mantener informados a los ciudadanos sobre los programas, proyectos, obras y acciones de su dependencia; brindando a la sociedad la información necesaria para que evalúe la eficiencia de la gestión del gobierno en turno.

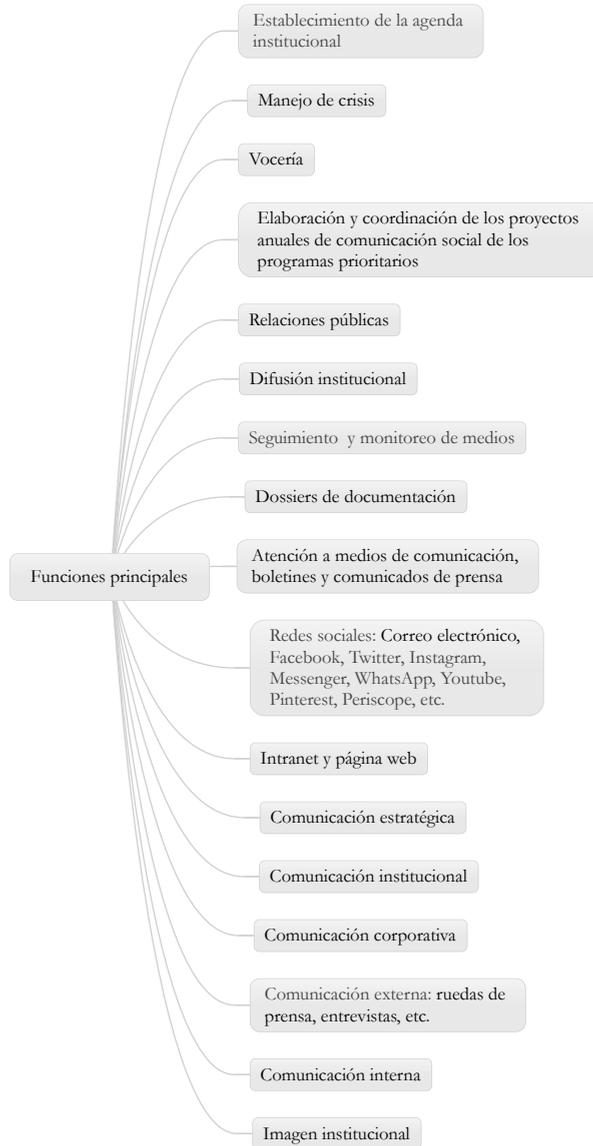
Visión

Las oficinas de comunicación social desempeñan un papel fundamental en la gobernabilidad y progreso de México, ya que a través de la información veraz y oportuna que brindan a la sociedad —como un bien público—, se propicia el interés común y la democracia participativa.

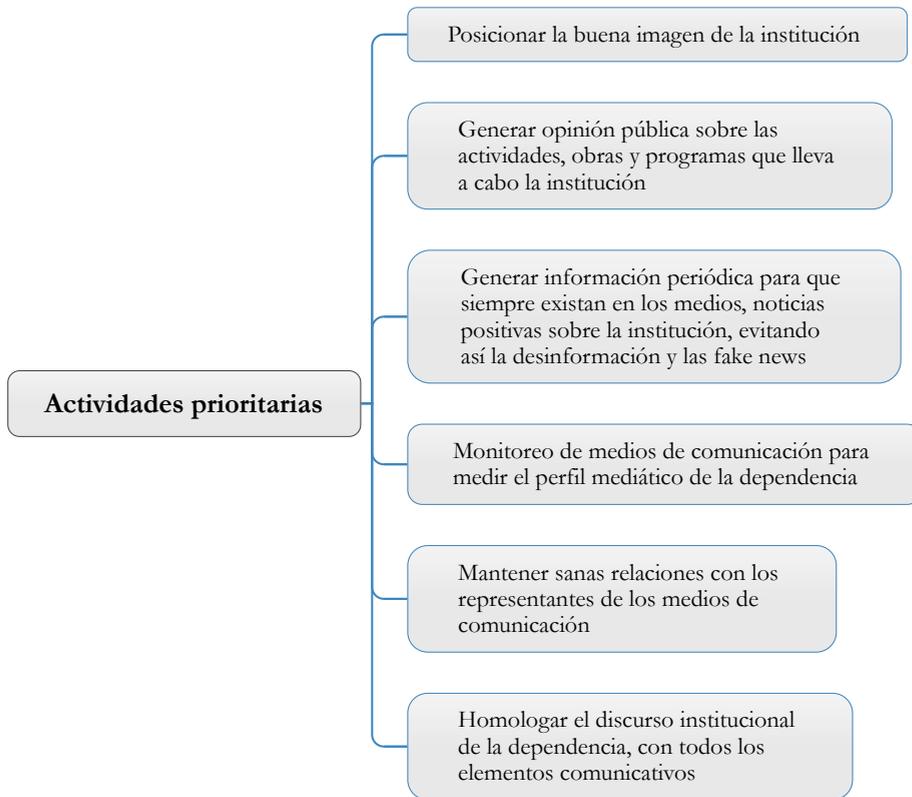
Organización



Funciones



Actividades



Perfil académico del titular

Ciencias de la comunicación, mercadotecnia, relaciones públicas, ciencia política y administración pública.

Perfil académico de los auxiliares

Ciencias de la comunicación, letras, mercadotecnia, ciencia política, administración pública, derecho, administración, diseño gráfico y relaciones públicas, entre otras ciencias sociales.

Capacidades y habilidades

Redacción, planeación estratégica, relaciones públicas, manejo de medios, fotografía, diseño gráfico y edición.

Otros puntos finales a considerar

Buscar la asignación directa de presupuesto, así como involucrar al titular de la dependencia en las actividades de comunicación social, con la finalidad de sensibilizarlo en el tema y lograr su apoyo incondicional y entendimiento pleno en la materia. Actuar de manera irrestricta apegada a la ética, en el “obrar” y no en el “hacer”, como lo afirmaba Aristóteles.

Referencias

- Acosta, M. (1998). Notas para el estudio del origen de la comunicación social. *Revista Historia y Comunicación Social*. (3), pp.391-401.
- Álvarez, T. y Caballero M. (1997). *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*. España: Paidós.
- Aristóteles. (2004). *Ética Nicomaquea*. México: Porrúa.
- Aristóteles. (1999). *La Política*. [Trad. Patricio Corral de Azcárate]. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/13561630989134941976613/p0000003.htm#I_55_
- Baena, G. (1998). *Credibilidad Política y Marketing Mix*. México: Mc Graw Hill.
- Barrera, C. (Coord.). (2004). *Historia del periodismo universal*. Barcelona: Ariel.
- Bonilla, C. (2006). Comunicación organizacional en la sociedad global. *Revista Mexicana de Comunicación*. (96), p.56.
- Cabanas, C. y Soriano, A. (2014). *Comunicar para transformar*. España: Lid Editorial Empresarial.
- Caloca, E. (2003). *Recuento histórico del periodismo*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de mayo de 2018). *Ley General de Comunicación Social*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente a partir del 01-01-2019]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (9 de mayo de

- 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. [Texto Vigente. Última reforma publicada, 27-01-2017]. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (4 de mayo de 2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente. Nueva Ley publicada el 04-05-2015]. Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de diciembre de 1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente. Últimas reformas publicadas, 30-11-2018]. Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (14 de agosto de 2015). *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente publicado el 14-08-2015]. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (6 de diciembre de 1977). *Decreto que reforma y adicional los artículos 6°, 41,51,52,53,54,55,60,61,65,70,73,74,76,93,97 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (20 de julio de 2007). *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones*

- al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (13 de noviembre de 2007). *Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de junio de 2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (7 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de:
http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de enero de 2016). *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*”. Diario Oficial de la Federación [Texto vigente]. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29

/01/2016

- Carpizo, J. y Villanueva, E. (2001). El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México. En D. Valadés y R. Gutiérrez-Rivas (Coords.). *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. (pp. 71-102). México: UNAM.
- Casar, M.A (2005). La responsabilidad social de los medios. *Revista Etcétera*. (62), p.80.
- Casas, M.L. (2006). Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda. *Global Media Journal*. 3 (5), p.12.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. [Trad. María Hernández]. Madrid: Alianza Editorial.
- Cea-Egaña, J.L. (2005). Apocalipsis ahora. *Revista Etcétera*. (62), p.80.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). [Última reforma publicada DOF 27-01-2016]. Edición básica actualizada (2018). México: Anaya Editores.
- Del Buey, E. (2016). *Comunicología audax*. México: Tirant Humanidades.
- De Masi, O. A. (2001). *Comunicación gubernamental*. Argentina: Paidós.
- Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Escobedo, J. F. (2006). Comunicación gubernamental sin perspectiva estratégica. Nuevas reglas, parte irremplazable de la agenda del cambio de régimen. *Revista Mexicana de Comunicación*, 15 (74), pp.26-27.
- Esteinou, J. (2008). La reforma comunicacional nacional y el proyecto de estado cero. *Investigación de la comunicación*. (1). p. 15.
- Fabián-Ruiz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (37), p.86.

- Fierro, F.J. (2002). La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Naturaleza y su impacto en el futuro democrático de México. *Revista latina de comunicación social*. (52), p.11.
- Fraga, G. (2006). *Derecho Administrativo*. 45ª edición. México: Porrúa.
- Flores-Pérez, C.C. (2010). *La comunicación social en México: Un modelo inacabado*. (Tesis inédita de doctorado), Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México.
- Flores-Pérez, C. C. y Trujillo, G. (2013). Comunicación social, historia y política: la rendición de cuentas a la ciudadanía en el estado de Zacatecas, México. En *Memorias del I Congreso Centroamericano de Comunicación: Desafíos de la comunicación en Centroamérica*. (pp.998-1018). Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Flores-Pérez, C.C. (2017). Comunicación y poder: Una mirada desde la gestión pública. En *Memorias del Quinto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales: La humanidad frente a los desafíos del capitalismo decadente*. (pp.2799-2810). México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- (2018a). Derecho a la información y rendición de cuentas para la gobernabilidad en México: un enfoque desde la comunicación social. En M. Camacho y E. Camarero (Coords.). *Nuevos tratamientos informativos y persuasivos*, (pp.81-94). España: Tecnos.
- (2018b). Comunicar para gobernar: Hacia la construcción de una cultura de paz en México. *Revista electrónica FILHA*, (18). Disponible en <http://www.filha.com.mx>
- (2018c). Crónica de una lucha fallida: la pugna histórica por el establecimiento de las políticas de comunicación social en México. En Luis Mañas Viniegra, Sendy Meléndez Chávez y Estrella Martínez Rodrigo (Coords.). *La comunicación ante el ciudadano*, (pp.220-233). España: Gedisa. Biblioteca de Educación.

- Herramientas universitarias.
- Foro Económico Mundial (2016). Recuperado de:
<https://es.weforum.org/agenda>
- Fundar. Centro de análisis e investigación. (2017). *Contar “Lo Bueno” cuesta Mucho. El Gasto en publicidad oficial del gobierno federal. De 2013 a 2016*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/contar-lo-bueno-cuesta-mucho-y-lo-pagamos-todas-y-todos/>
- Gallo, A. (1985). *Diccionario de Historia y Ciencias Sociales*. México: Quinto Sol.
- García, A. (1983). *Diccionario de Comunicación Social*. México: Siglo Nuevo.
- Gimate-Welsh, A. (1998). Semiótica y Comunicación Social en América Latina. El caso de México. *Diálogos de la Comunicación-FELAFACS*. (22), p.80.
- Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Hernández, F. (1996). Las oficinas de comunicación social en México. *Revista Comunicación y Sociedad*, (25-26), p.57-72. Recuperado de <http://publicaciones.cucsh.udg.mx>.
- Hernández, R.C. (2001). *Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999*. México: INAP.
- Índice del Derecho a la Información en México (2015). Recuperado de:
<http://idaim.org.mx/>
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Educación Pública. (2013). *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón*. Antología documental. Recuperado de:
<https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/SentimdeNac.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2014). Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. Recuperado de:

- https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf
- Islas, O. (2006). Ventanas de oportunidades. *Revista Mexicana de Comunicación*. (96), p.56.
- Lizárraga, D. (2009). *La corrupción azul. El despilfarro de las transiciones presidenciales*. México: Random House.
- Maquiavelo, N. (2008). *El Príncipe*. México: Editorial Tomo.
- Martínez-Anzures, L.M. (2004). *Controles y responsabilidades en el sector público*. México: Plaza y Valdés.
- Martínez-Becerril, R. (2009). *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. México: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México.
- Martínez, R. (2007). *Derecho Administrativo*. 5ª edición. México: Editorial Oxford.
- Merino, M. (2016). *La participación ciudadana en la democracia*. México: INE
- Meyenberg, Y. y Aguilar, R. (2015). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; y Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Meyer, E. (Coord.). (1995). *Jesús Reyes Heróles. Obras completas. Tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molina-Y Vedia S. (2004). Comunicación gubernamental: ¿encanto o desencanto? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (190), pp.31-45. Recuperado de www.revistas.unam.mx
- Montesquieu. (1995). *Del Espíritu de las Leyes*. [Estudio preliminar de Daniel Moreno]. 10a edición. México: Editorial Porrúa.
- Navarro, F. (2004). Derecho a la información y democracia en México. *Revista Mexicana de Comunicación*. (87). pp. 20-25.
- Pardinas, F. (1978). *Manual de Comunicación Social*. México: EDICOL.
- Ruíz-Acosta, M. J. (1998). Notas para el estudio del origen de la comunicación social. *Revista Historia y Comunicación Social*. (3),

- pp.391-401. Recuperado de <https://revistas.ucm.es>.
- Sánchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En B. Lerner, R. Uvalle, y R. Moreno (Coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI, y reflexiones sobre el México contemporáneo*. (pp. 217-268). México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Serrano A. (2015). La participación ciudadana en México. *Revista Estudios Políticos*. (34), pp.93-116.
- Sartori, G. (1997). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Tello, E. (1996). Comunicación, sociedad y gobierno, en el estado de México. *Revista Razón y Palabra*, (1). Recuperado de: <https://oldversion.razonypalabra.org.mx>
- Transparencia Internacional (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de: <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>
- Vargas, N. y Galván, M. (2014). La participación ciudadana en la ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas. En A. Ayala Sánchez (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 433-463). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villanueva, E. (2010). *Publicidad oficial, transparencia y equidad*. 2ª edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fundación para la Libertad de Expresión.

Glosario de siglas

Siglas	Descripción
BM	Banco Mundial
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAI	Derecho de Acceso a la Información
DH	Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
IDAIM	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
LFAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGCS	Ley General de Comunicación Social
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

OCS	Oficinas de Comunicación Social
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNRCTCC	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROTAI	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
PVEM	Partido Verde Ecologista de México



