El Colegio de la Frontera Norte
Maestría en Desarrollo Regional
Promoción 1996-1998

El papel de la prensa escrita de Baja California ante dos procesos electorales: la elección federal de 1997 y la contienda estatal de 1998.

Tesis que para obtener el grado de
Maestra en Desarrollo Regional

presenta
Rosa María Avendaño Millán

Comité evaluador:
Director: Mtro. Tonatiuh Guillén López
Lectora interna: Mtra. Tania Hernández Vicencio
Lector externo: Dr. Pablo Arredondo Ramírez

Tijuana, B.C., 21 de septiembre de 1998.

A José.

Por su estímulo, preocupación y paciencia. Pero sobre todo, por ser mi más grande apoyo y motivación.

Agradecimientos

Siempre que se trata de realizar reconocimientos a quienes apoyaron y colaboraron en un trabajo de investigación se realizan omisiones involuntarias. Sin duda, esta ocasión no será la excepción y seguramente también se caerá en exclusiones no intencionales. Por ello, de antemano agradezco a todas aquellas personas que de una u otra manera me impulsaron para iniciar y continuar el programa de posgrado que estoy concluyendo con este trabajo de investigación. Asimismo, me disculpo con quienes me brindaron su apoyo y estén siendo olvidados y olvidadas en este espacio. Pueden tener la certeza de que la omisión no es deliberada.

Bien, hecha esta aclaración, deseo manifestar mi más profundo agradecimiento a quienes, en diferentes etapas y de diversa forma estimularon mis estudios de maestría y el presente trabajo de tesis. Entre ellas agradezco en primera instancia a Agustín Sández y Francisco Bernal, quienes me brindaron su apoyo y aval académico para ingresar al programa de maestría. A Sárah Martínez Pellégrini por su hospitalidad, por el ánimo y motivación que en todo momento me brindó, pero sobre todo por su amistad. A Reynaldo Angulo, Jesús Manuel Beltrán, Claudia Flores y Griselda Guillén por su invaluable apoyo en la recopilación y captura de la información periodística.

Un especial reconocimiento a mi director de tesis, Tonatiuh Guillén López, por sus sugerencias, comentarios y por su paciencia en la etapa de asesoría. De igual forma expreso mi gratitud a mis compañer@s y amig@s de la maestría por ser un apoyo y aliciente en los momentos más difíciles de nuestra estancia como estudiantes. Especialmente a mis amigas Ana Elena Espinoza López y Patricia Martínez Lozano y a mis amigos Armando Puebla Maldonado, Daniel Solis Domínguez y Humberto García Jiménez.

Finalmente deseo agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por haberme aceptado en su programa de becas-crédito, lo cual hizo económicamente posible la realización de mis estudios de maestría durante estos dos años.

Índice

INTRODUCCIÓN.....7

CAPÍTULO I: DEMOCRACIA, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.....14

1.1 Los medios de comunicación y la democracia.....14

1.1.1 De la modernización y la democracia.....14

1.1.1.1.....15

1.1.2 Opinión pública y medios de comunicación.....18

1.1.3 Participación social y medios de comunicación.....22

1.1.4 La búsqueda del consenso.....26

1.1.5 Poder y medios de comunicación.....27

1.1.6 Medios y elecciones.....29

1.2 Del desarrollo regional y los medios de comunicación.....32

1.2.1 Hacia una dinámica local.....38

1.2.1.1 Recursos en la función pública.....39

1.2.1.2 Los medios y el proceso de las políticas públicas.....41

1.2.1.3 El asunto de la postura política.....48

CAPÍTULO II: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO.....51

2.1 Los medios en el marco de la transición mexicana.....51

2.2 La relación medios - Estado mexicano.....53

2.2.1 El periodo estabilizador.....53

2.2.2 1968: el parteaguas de la demanda democrática.....55

2.2.3 Los periodos de Echeverría y López Portillo.....56

2.2.4 El periodo de 1983 a 1998.....57

2.3 Reforma electoral y medios.....60

2.3.1 Derecho a la información y reforma política en 1977.....61

2.3.2 La legislación electoral de 1986.....62

2.3.3 La reforma de 1989.....64

2.3.4 La reforma de 1994.....66

2.3.5 Las elecciones intermedias de 1997.....68

CAPÍTULO III: ALTERNANCIA POLÍTICA, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES EN BAJA CALIFORNIA.....71

3.1 La alternancia política en Baja California y los medios de comunicación locales.....73

32. Recuento actual de los medios de comunicación en Baja California.....76

3.2.1 Televisión.....77

3.2.2 Radio.....78

3.2.3 Prensa.....80

3.3 Los medios y las contiendas electorales en el estado.....81

3.4 Los medios de comunicación y las leyes electorales de Baja California.....83

CAPÍTULO IV: EL ANÁLISIS DE CONTENIDO, UNA TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN PARA EVALUAR A LA PRENSA BAJACALIFORNIANA.....90
4.1 Una visión general del análisis de contenido.....90
4.1.1 Un poco de historia.....90
4.1.2 El análisis cuantitativo: el inicio formal del análisis de contenido.....91
4.1.3 Análisis de contenido.....92
4.2 El análisis de contenido sobre temas. electorales en México.....93
4.2.1 Algunos precedentes.....94
4.2.2 Comicios federales de 1988 y el creciente interés por analizar la información de los medios masivos.....95
4.2.3 El análisis de contenido electoral en los medios regionales.....96
4.2.4 Los monitoreos en la competencia federal de 1994.....98
4.2.5 Lo más reciente: el seguimiento realizado por la autoridad electoral federal en 1997.....100
4.3 El análisis de la prensa bajacaliforniana, 1997 y 1998.....105
4.3.1 Caracteristicas del estudio.....105
4.3.2 Secuencia del análisis.....109
4.4 los cuatro diarios motivo del análisis.....112
4.4.1 La Voz de la Frontera.....112
4.4.2 La Crónica.....113
4.4.3 El Mexicano.....114
4.4.4 Cambio.....115

CAPÍTULO V: EL PUNTO DE PARTIDA: LA COBERTURA INFORMATIVA Y EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN.....117
5.1 Cobertura informativa y la regionalización de la información.....117
5.2 El compromiso político de los medios a través de la ubicación de la información.....122
5.3 Un acercamiento a la profesionalización de la prensa a través de los géneros periodisticos.....127
5.4 Forma de obtener la información.....131
5.5 La cobertura para los actores.....133

CAPÍTULO VI: ACERCA DE LA EQUIDAD, LA POLARIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL COMPROMISO POLÍTICO DE LOS MEDIOS.....144
6.1 La superficie informativa.....145
6.2 La información en la primera plana y el compromiso político de los diarios.....149
6.3 Las ilustraciones.....156
6.3.1 Las ilustraciones de primera plana.....159

CAPÍTULO VII: LA FALTA DE CRÍTICA Y LA INCLINACIÓN PARTIDISTA.....163

7.1 La adjetivización de la información.....164
7.1.1 El sesgo para los actores.....166
7.2 Interacción entre actores.....172
7.2.1 El arranque de las campaña.....175
7.2.2 El periodo intermedio.....177
7.2.3 Cierre de campañas y jornada elector.....179

COSIDERACIONES FINALES.....182

BIBLIOGRAFÍA.....189

ANEXO I: Formato de captura de información.....195

ANEXO II: Cuadros de resultados.....209

Introducción

En la actualidad resulta indiscutible la capacidad que tienen los medios de comunicación para ordenar y desbaratar agendas sobre asuntos públicos, para encumbrar y destituir a personajes de la presencia del público al que llegan, para magnificar o trivializar temas que son o pueden ser relevantes para la sociedad.[1] Por ello, los medios representan espacios a través de los cuales se puede informar, orientar, analizar y discutir asuntos relacionados con la vida social, la economía, la cultura y cualquier otro ámbito de la sociedad.

Hoy, se concibe a los medios de comunicación como sitios en donde se debaten las discrepancias, a la vez que se afirma que "la liberación de las diferencias" es resultado de la acción de los propios emisores masivos.[2] Es decir, se convierten en espacios de discusión y convergencia de diversos actores y asuntos públicos; son determinantes "[...] para el venir a darse de la disolución de los puntos de vista centrales [...]; la radio, la televisión y los periódicos se han convertido en componentes de una explosión y multiplicación generalizada [...]de visiones del mundo".[3] Bajo esa perspectiva, los medios de comunicación, por un lado, adquieren especial importancia como plazas para el debate y la articulación entre diferentes puntos de vista y, por otro, representan canales para la participación social.

Lo anterior lleva a plantear que los medios de comunicación modernos no pueden limitarse solo a ser transmisores de información, sino que deben cumplir una función social mucho más amplia, tomando en cuenta que se tornan en espacios de formas de expresión y en puntos de coincidencia entre los diversos sectores de la sociedad. Eso los transforma en factores importantes para la democracia, pues a través de ellos es posible difundir y enterarse, en forma rápida, de asuntos de interés público, de los cuales tanto gobierno como sociedad emiten opiniones.[4]

---

[1] Raúl Trejo Delarbre. " Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado" en Germán Pérez Fernández, et. al (coords), *La voz de los votos: una análisis critico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 1995, p.59

[2] Jesús Martín Barbero (1995). "La comunicación plural: alteridad y socialidad" en Renato Ortiz, *et al*, *Comunicación y ciudadanía: los medios, nuevas plazas para la democracia*, Lima, Perú, CALANDRIA. Asociación de Comunicadores sociales, p.33

[3] G. Vattimo, citado por Jesús Martín Barbero (1995), *op. cit.* p. 33

[4] En esa lógica valga señalar que las relaciones políticas entre sociedad y gobiernos han presentado

Por el lado de la ciudadanía los medios constituyen un escenario -no convencional pero sí práctico- para manifestarse. En tanto, para los gobiernos los medios de comunicación son útiles instrumentos para informar a los ciudadanos, para hacer público algún asunto de interés social así como para detectar la percepción que se tiene de su administración. Algunas veces por motivos distintos y otras por intereses comunes, pero una buena parte de ellas, sociedad y gobierno tienen un punto de encuentro informal en los medios de comunicación.

Con base en lo anterior y debido al efecto que ejercen dentro de las sociedades, los medios de comunicación se han colocado en un lugar importante como instrumentos para la democracia y el desarrollo. Sin duda, en los sistemas democráticos tienen una especial relevancia en la formación de la opinión pública y, en consecuencia, en el fomento de la participación social. Pueden determinar temas en la agenda pública de discusión, pueden avalar o desaprobar cualquier tipo de asunto, incluso aquellos que tienen que ver con el modelo de desarrollo implantado: debido a su alta penetración social tienen la capacidad de inducir cambios o de influir para que se mantenga el modelo vigente.

La presencia de los medios de comunicación como agentes de desarrollo adquiere un especial interés en el ámbito de lo regional. Un proceso de desarrollo regional requiere el impulso de los agentes locales para fortalecerse. Por ello, uno de sus principales retos es la incorporación de actores regionales no contemplados en las visiones tradicionales del desarrollo regional, como son los actores sociales y políticos que sin duda permean cualquier visión del desarrollo. Esos actores "excluidos" han encontrado en los medios de comunicación sus mayores espacios de expresión; de ahí la importancia de los emisores masivos como una forma (aunque no convencional) de integrarlos al proceso. Es decir, si partimos de que la región debe convertirse en el actor de su propio desarrollo, entonces debe aceptarse que para lograr tal objetivo debe contar, entre otras cosas, con una base

---

cambios sustanciales, sobre todo en la actitud de la ciudadanía y en su forma de participar en los asuntos que le atañen, en donde los medios de comunicación han estado inmersos. Es decir, actualmente, a diferencia de hace tres décadas, se reconoce y se percibe una "...presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos"; véase Miguel Bazdresch Parada (1994) "Gestión municipal y cambio político" en Mauricio Merino (Coord.), *En busca de la democracia municipal :la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, p.26.

social fuerte y participativa que le dé sustento. Es ahí donde la función de los medios de comunicación resulta significativa, porque a través de ellos es posible facilitar la participación social en el debate sobre el proyecto del desarrollo de la región, aún y cuando tal participación adquiere a través de los medios una forma no institucional.

En ese sentido, y como parte de un proyecto político regional necesario para lograr una cohesión social que resulta básica para todo proceso de desarrollo y aún más para uno de corte regional, la presencia de los medios es significativa para la construcción social de la región. Lo anterior se logra mediante la estructuración de una cultura regional que la unifique, lo que a su vez potenciará las perspectivas de desarrollo. Ésto supone contar con medios de comunicación que ejerzan una verdadera libertad de expresión, que tiendan a la equidad y a la imparcialidad, que sean plurales y permitan en sus espacios la manifestación de ideas disímbolas. Medios integrados y preocupados por los asuntos regionales, medios regionalizados y democratizados.

Lo anterior sugiere que todo proceso de desarrollo regional para consolidarse requiere desenvolverse en un contexto democrático, que propicie la participación social como el principal agente que construya política y socialmente la región; lo cual no puede lograrse sin la activa participación de los medios de comunicación locales. De esta manera el desarrollo regional, la democracia y los medios de comunicación establecen una interconexión difícil de separar en una sociedad moderna.

Sin embargo, un problema central para lograr medios de comunicación como los descritos radica en la susceptibilidad a las distorsiones de la información que publican. Es decir, la actuación de los medios no siempre corresponde a las exigencias democráticas que supone la libertad de expresión, sino que presenta alteraciones que se ven reflejadas en sus espacios informativos. Entre las variantes que toman esas distorsiones destacan las relacionadas con los lazos o compromiso políticos que tengan los emisores, lo cual afecta el manejo libre de la información, así como su posible apertura a la multiplicidad de expresiones sociales.

Precisamente esa susceptibilidad a la distorsión en la información constituye uno de los ejes temáticos de esta tesis. El énfasis del trabajo está puesto en indagar qué tanto esa susceptibilidad influye en los medios para que éstos se acerquen o se devíen de los

parámetros antes señalados como articuladores del desarrollo regional, la democracia. El análisis no pretende explicar los determinantes políticos de los medios (es decir, sus relaciones políticas), sino las "distorsiones" que presenta la información sobre el tema político, poniendo especial importancia en la temática electoral. Por ello, la información política en esta investigación constituye el principal indicador que permite contrastar la relación entre desarrollo, democracia y medios de comunicación anteriormente mencionada. Esto es posible debido a que ese tipo de información es estratégica para vincular la discusión sobre el desarrollo y la democracia, así como para establecer el grado de compatibilidad que presentan los medios con esos dos procesos. Es en el terreno de la política y particularmente en los procesos electorales en donde se puede identificar con mayor facilidad que tan permeables son a la discusión de ideas, al mismo tiempo que puede ubicarse su compromiso con la democracia y, en consecuencia, con el desarrollo.

Sin duda, los vínculos que engloban a los medios con la democracia y el desarrollo caracterizan un modelo ideal difícil de alcanzar cabalmente en cualquier sociedad, aún en aquellas que tienen sistemas democráticos más avanzados. Esto, asumiendo que ninguna democracia es perfecta, por lo tanto los procesos de desarrollo derivados de ellas serán igualmente imperfectos, así también el desempeño de los medios de comunicación tenderá a ser incompleto en proporciones similares. Sin embargo, se reconoce que en las democracias avanzadas el modelo referido está mayormente consolidado, mientras que en los países democráticamente atrasados o que se encuentran en transición es mucho más débil.

En el caso de México, la construcción de ese modelo es uno de los procesos que actualmente caracterizan al país, dado que se encuentra en una etapa de transición hacia la democracia. La aparición de los medios de comunicación en ese contexto se ve reflejada en la importancia que han adquirido como plazas de expresiones sociales y como espacios para discutir la agenda pública. Los mayores signos de esa transición pueden encontrarse en los estados donde se ha presentado la alternancia política en el gobierno. Esas entidades representan lo más avanzado en términos del cambio político que vive el país, lo que hace pensar que sus medios de comunicación manifiesten cualidades en el mismo sentido.

Bajo esa perspectiva en esta tesis se propone un estudio regional, asumiendo que la región donde se ubica, Baja California, presenta un nivel económico, político y social diferente al de otras regiones y al del propio país en su conjunto. Se parte que Baja California es un estado próspero económicamente y progresista en lo político debido a que vive en la alternancia hace casi una década; un estado donde la población tiene mejores expectativas de vida y una mayor cultura política. Por ello, se esperaría que la entidad sea una de las expresiones más vanguardistas de todo el país.

Con base en lo anterior se ha planteado la presente investigación, que pretende realizar un observación de los medios de comunicación, específicamente de la prensa escrita, ante los dos procesos electorales más recientes (1997 y 1998) y en el marco de una sociedad regional que desde 1989 vive la alternancia política. Así, el trabajo se ubica en una entidad que por su cambio político supone un avance en la transición a la democracia, del cual no deberían estar exentos los medios de comunicación. El estudio tiene como punto de partida las siguiente interrogantes: ¿De qué manera la prensa escrita de Baja California cubrió el proceso electoral federal de 1997 y el estatal de 1998?, ¿Qué nivel de pluralidad, imparcialidad y equidad logró este medio en la información que publicó sobre los diferentes actores políticos que participaron en ambos procesos?, ¿Es posible detectar tendencias políticas bien definidas en la prensa escrita a raíz de su cobertura en estos dos procesos electorales? ¿Que diferencias y similitudes se pueden encontrar en los medios impresos bajacalifornianos en cuanto a cobertura y apertura política entre una y otra elección?.

El objetivo es medir el nivel de desarrollo de los medios en función de las variables de cobertura, equidad e imparcialidad informativas, que a su vez son indicativas de la compatibilidad de los emisores con el nivel de democracia y desarrollo regional. Para este propósito se analizaron cuatros medios escritos (*La Crónica*, *La Voz de la Frontera*, *El Mexicano* y *Cambio*), editados en las dos ciudades más importantes del estado (Tijuana y Mexicali), durante los periodos de campañas electorales de los comicios efectuados en 1997 y 1998.

Como punto de partida se estableció hipotéticamente que si bien es posible encontrar signos de mayor apertura política en la prensa de Baja California, las

condiciones de inequidad, imparcialidad y falta de pluralidad en la cobertura informativa, respecto a los actores políticos participantes en los procesos electorales de 1997 y 1998, persistieron en un nivel elevado. Otro supuesto fue que el grado de parcialidad e inequidad presentado por algunos periódicos de Baja California ante los diferentes actores políticos fue mayor durante el proceso electoral estatal de 1998 que durante el proceso electoral federal de 1997.

La metodología utilizada para este estudio consistió en un ejercicio comparativo de la información publicada por los cuatro diarios bajacalifonianos en ambos procesos electorales, utilizando la técnica de investigación conocida como analisis de contenido.[5]

Para llegar a la meta anteriormente expresada, la presente tesis se estructuró en siete capítulos, a través de los cuales se pretendió ir argumentando la importancia que revisten los medios de comunicación en los procesos políticos, como la expresión más firme de la democratización y, en consecuencia, como signo de modernización. El primer capítulo aborda, en su primera parte, la relevancia de los emisores masivos desde una perspectiva democrática y como expresión de un concepto amplio de modernización. En la segunda parte del capítulo se establece la relevancia de los emisores masivos como factores de democracia y desarrollo en el contexto regional.

En el segundo capítulo se revisa la importancia política que en los últimos años han adquirido los medios de comunicación en nuestro país y en el marco de la transición política. El capítulo tercero se refiere al estado de Baja California, poniendo especial énfasis en el desempeño de los medios de comunicación a partir de 1989 y su presencia en los procesos electorales. La descripción del análisis de contenido y su importancia para examinar a los medios de comunicación es el tema central del capítulo cuarto: se detallan los aspectos metodólogicos que llevaron a realizar la evaluación de los cuatro diarios mencionados.

Los tres capítulos restantes están dedicados a proporcionar los hallazagos del análisis efectuado: en el capítulo quinto se describen y analizan los datos acerca de la cobertura informativa presentada por los diarios y se apuntan algunas consideraciones

[5] Una explicación más amplia de la metodología se encontrará en el capítulo IV, dedicado exclusivamente a describir con mayor detalle los pasos que se siguieron para realizar el análisis.

relacionadas con la regionalización informativa de los rotativos. El capítulo sexto analiza las condiciones de equidad presentadas por cada diario en relación a los diversos actores políticos participantes, tomando como eje central la superficie de la información publicada, las notas de primera plana y las ilustraciones. En el capítulo séptimo se explora el sesgo político de cada diario teniendo como referencia principal dos variables: la información adjetivada positiva o negativamente para los actores y las notas que resaltaron interacciones (críticas o elogios) entre los propios actores.

Es preciso señalar que esta tesis además, de un aporte académico, pretende ser una contribución que tenga utilidad social; que permita evaluar los avances de democracia y modernización del país. En última instancia el trabajo es una contribución que facilita el diagnóstico y la identificación de las expresiones que impiden o que han impulsado el desarrollo de los medios de comunicación como recursos sociales, como instrumentos de la democracia y como factores de desarrollo.

Los hallazgos de la investigación proporcionan elementos para discusiones más afinadas -tanto en un contexto regional como en el nacional- relacionadas con el derecho a la información de los ciudadanos, así como respecto a la legislación electoral y su vínculo con los medios de comunicación. Por otro lado, sugiere que a pesar del desarrollo económico y la apertura política que se vive en Baja California, en la prensa escrita local hay un proceso de contrastes en donde intervienen variables regionales y de la estructura de los propios medios. Persisten algunos rasgos de la prensa que responden a formas tradicionales del quehacer periodístico en el país, como por ejemplo la presencia del PRI como el actor principal de la información.

No obstante, también se aprecian síntomas de avance cuya muestra principal es la preocupación por dar mayor cobertura a la información de carácter estatal, a lo que le hemos denominado un proceso de *regionalización de la información.* De igual forma, se nota una evolución de los medios en ciertos aspectos relacionados con la organización y presentación de la información, que se percibe sobre todo en las expresiones menos obvias que presenta el sesgo político de los diarios. En resumen, en la prensa bajacaliforniana se combinan rasgos que expresan cambios hacia una democratización política y ciertos perfiles -que sin ser necesariamente democráticos- manifiestan signos de modernización.

Capítulo I

Democracia, medios de comunicación y desarrollo regional

El propósito de este capítulo es contextualizar lo significativo que resulta el desempeño de los medios de comunicación como expresiones de democracia y de modernización de las sociedades en donde se desenvuelven. Con esa intención el capítulo está divido en do partes. En la primera se discuten las implicaciones que tienen los medios como factores de la democracia, asumiendo que ésta es parte de un proceso amplio de modernización política de las sociedades. Con base en ello, se plantean algunas características que idealmente debieran cumplir, que en capítulos posteriores serán los parámetros para medir su nivel de democracia y modernización. En la segunda parte se aborda la conexión entre los emisores masivos y el desarrollo regional, considerando que en las sociedades más pequeñas se da la expresión real de los niveles de democracia y desarrollo. En ese contexto se establece la significancia de los medios de comunicación, así como algunas funciones que desempeñan o pueden desempeñar, desde la perspectiva del ideal democrático regional.

1.1. Los medios de comunicación y la democracia.

1.1.1 De la modernización y la democracia

Los últimos dos siglos se han caracterizado por un conjunto de cambios en la esfera política, económica y social, que actualmente son conocidos como modernización. Es decir, actualmente la modernización es concebida como un proceso de transformaciones profundas y frecuentes que han tenido repercusiones en el ámbito internacional y que interesan, de manera conjunta, a todas las esferas del sistema social. Al respecto Pasquino sostiene que la modernización "es un proceso abierto y continuo de interacción entre las numerosas instituciones, la numerosas culturas y las numerosas técnicas [...] (que) se desarrolla según modelos alternativos que presentan caracteres similares junto con peculiaridades, pero modelos que permiten individualizar en el arco histórico sistemas

políticos, económicos y sociales más o menos modernos que otros en base a categorías comparadas".[6]

En ese horizonte, retomando a Lechner, cabe decir que la forma tradicional de un Estado está determinada por su contexto histórico-social y por lo tanto lo que se concibe como reforma del Estado -entendiendo ésto como modernización del Estado- "ha de ser evaluada en tanto adecuación a un cambio del contexto".[7] En otras palabras, valorar el nivel de modernización de un Estado (en cualquier esfera) supone una perspectiva histórica y una visualización de éste con los desafíos de la época.

1.1.1.1 La modernización política

En lo que se refiere a la esfera política, el nivel de modernización se mide principalmente focalizando la características respecto a los ciudadanos y respecto al sistema político.
En una sociedad moderna la esfera política y la esfera social se confunden...Una sociedad moderna supone ciudadanos con una cultura política participativa, es decir ciudadanos que se involucren en el ámbito de lo público. Por tanto la modernización de una sociedad que no cuenta con ciudadanos como los descritos, implica un sociedad democrática.

Esa premisa lleva al asunto del acceso a la información que permita a la ciudadanía involucrarse en los asuntos públicos. Lo que a su vez plantea el problema del binomio secreto/transparencia de la información por parte del Estado, como una condición que fomente la cultura política participativa antes mencionada. Se sabe que "el recurso del secreto ha sido considerado a lo largo de la historia (como) la esencia del arte de gobernar".[8] Bajo ese argumento se ha cultivado la cultura del "ocultamiento informativo" de los quehaceres del Estado hacia los ciudadanos, lo cual -más que propiciar- ha inhibido su participación en los asuntos de carácter público. Por ello, el secreto informativo "por razones de Estado" es una característica que está muy alejada de cualquier concepción

---

[6] Gianfranco Pasquino, "Modernización" en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1981), *Diccionario de política*, España, S.XXI Editores, Vol. I, p. 1038

[7] Norbert Lechner (1997) "La reforma del Estado entre modernización y democratización" en Massimo L. Salvadori, et al. (1997). *Un Estado para la democracia*, México, D.F., Instituto de Estudios para la Transición Democrática\ Friedrich Ebert Stiftung\ Miguel Angel Porrúa, p.30

[8] Norberto Bobbio, "Democracia y Secreto" en José Fernández Santillán (Comp.) (1996), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Ecónomica, p. 294

moderna de democracia y está más directamente relacionada con un forma autoritaria de ejercer el poder; como lo señala Bobbio "... quien considera que el secreto es connatural al ejercicio del poder siempre ha sido partidario de los gobiernos autocráticos".[9]

En contraposición a la práctica autoritaria del secreto informativo se encuentra el ejercicio democrático basado en la transparencia de la información, como una condición necesaria para impulsar la participación ciudadana en el quehacer de lo público y, en consecuencia, para fomentar la cultura política que supervise la actuación del poder público. Al referirse a este tema, el propio Bobbio indica que "...precisamente porque la democracia es el régimen que prevé el máximo control de los poderes públicos por parte de los individuos, este control es posible sólo si dichos poderes actúan con la mayor transparencia".

Una explicación sobre el tema, que tiene que ver con la mayor o menor participación política de los ciudadanos, ha estado sostenida en lo que Kant llamó "la mayoría o minoría de edad del hombre". En ese sentido y en relación con la transparencia informativa, en una sociedad democrática los ciudadanos salen de la "minoría de edad"; en tal caso el poder no tiene -no debe tener- secretos, pues para que el ciudadano que "ha adquirido la "mayoría de edad" pueda hacer uso de la razón es preciso que tenga un conocimiento pleno de los asuntos de Estado; para que esto suceda es necesario que el poder actúe en público".[10]

Derivado de lo anterior se desprende que un rasgo esencial de un Estado -a la vez democrático y moderno- es la transparencia de la información. Es decir, entre las forma de derecho que un Estado democrático debe reconocer a los ciudadanos, se encuentra como prioritaria el derecho a tener acceso a la información como una manera de vigilar la actuación de los que ostentan el poder. Por eso en un régimen democrático la publicidad de los asuntos de Estado debe ser la regla y no la excepción. En esa perpectiva, la transparencia del poder -traducida en transparencia informativa- constituye uno de los principales desafíos de las democracias actuales y de los Estados que pretenden ser modernos.

---

[9] *Ibidem*, p. 295

[10] Esta interpretación de Kant ha sido realizada por Bobbio, en José Fernández Santillán (1996), *op. cit.*, p. 300

Una forma de medir el nivel de modernización -que está más ligada al proceso de democratización- es observando la práctica del derecho a la libertad de pensamiento y derecho a la libertad de expresión. Como hemos vistos, en un régimen premoderno (autoritario) se frena o manipula la libertad de expresión y se recurre a la cooptación de la disidencia. Es decir, en una sociedad moderna se propicia la participación política, no se le neutraliza, ni se le controla ni se le coopta.[11] Por ello, el nivel de modernización puede evaluarse por medio de la confrontación política y la crítica existentes, lo cual estará determinado por el nivel de consenso existente, o en el caso contrario por el control que se ejerce. Lo anterior puede observarse a través de los medios de comunicación masiva, ya que en ellos se refleja a la vez, los espacios de libertad existentes para la crítica y el cuestionamiento y ellos constituyen mecanismos de control para politizar o despoltizar a la población.

En virtud de lo expuesto, cabe señalar que la pieza clave que define el nivel de secreto o transparencia estatal es la información política. Éste tipo de información es la que da sentido a la referida libertad de expresión y pensamiento en dos direcciones: la información política interna, que se refiere a los aparatos de gobierno y que generalmente adopta la característica de "información secreta" o "información de Estado"; y la información política externa que está vinculada a aquello que se dice sobre las instituciones estatales y sus actores, que puede lograr un mayor nivel de transparencia que la primera, el cual no necesariamente siempre es adecuado.

La especial relevancia que tiene la información política en la definición de la libertad de expresión, la convierte en un indicador importante del nivel de modernización política y de democratización de un Estado. Por lo tanto, los medios de comunicación como los agentes de mayor expresión y socialización de tal información, también se constituyen en parámetros indispensables para conocer los avances de modernización y democratización política. En ese tenor, la cantidad y la calidad de la información política publicada a través de los medios de comunicación resulta esencial para identificar los niveles de desarrollo de los dos procesos mencionados: en primera instancia muestra el

[11] César Cansino (1995), *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, D.F., CIDE/Miguel Ángel Porrúa, p.192

nivel de modernización y democratización de los propios medios, y en segunda refleja a la estructura social en donde esos medios se desenvuelven.

Por ello, la discusión posterior se encamina a resaltar la importancia que revisten los emisores masivos en la democracia actual, asumiendo este proceso como una expresión del concepto de modernización entendido en sentido amplio, en donde la cultura política participativa es una condición indispensable para su consolidación y los medios de comunicación un factor indispensable para fomentarla.

1.1.2 Opinión pública y medios de comunicación

Sabemos que las personas son capaces de tener opiniones sobre temas y acontecimientos de los que saben muy poco o nada. Sin embargo para que la evaluación que se hace tenga más contundencia, lo deseable es que se cuente con una amplia información acerca del asunto sobre el que se opina. En otras palabras, para emitir un opinión sobre asuntos públicos se debe estar expuesto a información sobre cosas públicas, o para emitir una opinión sobre cuestiones políticas es recomendable contar con información sobre ellas. Al expresar una opinión sin información suficiente, se corre el riesgo de que ese juicio tenga poco valor porque no está fundamentado en conocimientos sólidos. El problema central en este punto lo constituyen las fuentes de donde se adquiere la información necesaria y la veracidad de la misma. Esto toma dimensiones más complejas cuando la opinión se da en el ámbito de lo público, es decir, cuando se forma una opinión colectiva sobre un asunto de interés público y se toma una decisión que impactará la vida pública.

Si partimos de la idea que una democracia implica una elección libre, surge entonces la interrogante si durante el proceso decisional la aparición de otros factores no interfieren en esa libertad. Esto nos lleva al problema central sobre la manera como se llegan a tomar las decisiones y cómo se forman las opiniones que llevaron a tomar tales decisiones.[12] Con base a ello es posible señalar que todo proceso de toma de decisiones de interés público está estrechamente ligado al proceso de formación de la opinión pública.

---

[12] Giovanni Sartori (1994), *Teoría de la democracia. 1.El debate contemporáneo* México, Alianza Universidad, p.54

Para entender mejor este proceso es necesario, primero, recorrer brevemente el transcurso general que sigue la formación de la opinión pública, para después entrar en el terreno de los factores que influyen en la ruta que tomará esa opinión al momento de decidir.

Lorenzo Gomis distingue dos maneras de considerar a la opinión pública:como un estado y como un proceso. El primero se refiere "al *estado* de la opinión en un momento, con la distribución o diversidad de opiniones sobre un tema en un lugar y un tiempo"; mientras que la segunda es una consideración dinámica en donde la opinión pública es "un *proceso* a través del cual las diversas opiniones particulares se forman y se transforman".[13] Aunque ambas formas de concebir a la opinión pública son importantes para un sistema democrático, la segunda ofrece un panorama más amplio para lo que interesa tratar en este trabajo, por lo cual pondremos especial énfasis en ella. Ante esto, cabe señalar que el proceso de formación de la opinión pública contempla cuando menos cuatros etapas consideradas básicas. En la primera aparece la propuesta de alguna problemática que exige solución, lo cual empieza a provocar una discusión pública. En una segunda fase surgen las preguntas acerca de la importancia de esa problemática, la manera de abordarla y si tiene o no solución. En la tercera etapa de formación de la opinión pública, ya existe un ambiente propicio para proponer soluciones al problema, así como para que se presente la oposición a esas propuestas, es decir, aquí la gente va tomando posición a favor o en contra. La cuarta etapa es la toma de la decisión que resolverá la problemática planteada al inicio; una vez que se ha discutido el asunto puede haberse formado un cierto consenso o las opiniones pueden haberse polarizado, pero de cualquier forma es la hora de decidir.[14] Durante el desarrollo de la formación de la opinión pública una consideración importante es sobre cómo se desencadena el proceso, es decir, a través de qué o de quiénes empieza a "prender la chispa" que genera la discusión pública. Sin duda, ésta puede provenir de cualquier persona, ya que los contactos personales de tipo

---

[13] Lorenzo Gomis (1987). *El medio media: la función política de la prensa*, Barcelona, España, Editorial Mitre Lorenzo Gomis, p.107

[14] Estas cuatro etapas han sido distinguidas por Ph. Davison y Kimball Young. Este último autor agrega una quinta fase, en la cual la decisión adoptada se pone en práctica. Sin embargo esto ya no forma parte del proceso de formación de la opinión que llevó a tomar la decisión. Una explicación más amplia sobre las propuestas de estos autores puede encontrarse en Lorenzo Gomis (1987), *op. cit.*

informal representan el vehículo más común en la formación de la opinión pública.[15] Pero existen ciertos actores que cuentan con mayor poder de influencia y que pueden definir la ruta a seguir en la toma de decisiones. Es precisamente la intervención de esos actores lo que pone en duda la autenticidad de la opinión pública y, en consecuencia, la libertad en la toma de decisiones.

La distinción que hace Sartori acerca de los actores que inducen la formación de la opinión pública proporciona elementos para explicar la influencia a la que nos hemos referido. Este autor señala que para entender qué es la opinión pública hay que diferenciar, cuando menos, tres tipo de opiniones, en el siguiente orden: opiniones de las diferentes élites, opiniones que emanan de la base y las identificaciones de los grupos de referencia.[16] De esta tres opciones conviene centrarnos en la primera, en la formación de opiniones inducidas por la élite. Y para comprender la constitución de la opinión pública promovida por las élites, el propio Sartori retoma el modelo planteado por Deutsch, el cual a su vez está compuesto por cinco niveles en los que se da un interjuego de la opinión: el nivel de las élites económicas, el nivel de las élites políticas y gubernamentales, los medios de comunicación, los líderes de opinión y la masa del público.[17]

Como hemos visto, varios son los actores que intervienen en el proceso de formación de opinión pública. Y considerando este proceso en una dirección de arriba a abajo es posible señalar que éste no se da sin influencia parcial, sobre todo cuando tales actores participan en función de intereses muy específicos. Entre estos "inductores" de la opinión pública, los medios masivos de comunicación han adquirido un papel preponderante por lo cual su desenvolvimiento en la esfera pública reviste una importancia mayor para la democracia. Los medios representan canales especializados por donde pasa todo tipo de comunicación, de tal suerte que su calidad técnica, el tipo de mensajes que transmiten y la frecuencia de esos mensajes, por ejemplo, "son determinantes para la

---

[15] Angelo Panebianco, "Comunicación política" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (1981), *Diccionario de política*, España, S.XXI Editores, Vol. I, p. 326

[16] Sartori (1994), *op. cit*, p.126.

[17] De acuerdo con Sartori, Karl Deutsch formuló un modelo denominado *modelo de cascada* en el cual describe que "las opiniones discurren de arriba abajo a través de varios saltos, como en una cascada escalonada por una serie de remansos". Tales remanso o depósitos son los cinco niveles que se ha enumerado. Véase, Sartori (1994), *op. cit*, p.126-127

formación de *actitudes* de la opinión pública y por lo tanto, para el tipo de presiones ejercidas por esta última sobre los centros de decisión del sistema político".[18] Siguiendo a Sartori, entonces es preciso reconocer que en los regímenes democráticos actuales, el papel principal en la formación de la opinión pública la desempeñan los medios de comunicación y en relación con el modelo de cascada propuesto por Deutsch, el nivel en que se ubican los medios de comunicación se encuentra muy próximo a los dos niveles que le preceden (el nivel de las élites políticas y gubernamentales y el nivel de las élites económicas y sociales). Todo lo anterior se resume en una frase: "el mundo es -para el público en general- el mensaje de los medios de comunicación".[19]

Ahora bien, una vez reconocido que en las condiciones actuales -con la injerencia de los medios de comunicación de masas- las opiniones no son completamente innatas ni surgen de la nada, se puede argumentar que la formación de la opinión pública en condiciones de libertad -como lo reclama el ejercicio democrático- no se da a plenitud y es prácticamente imposible que suceda debido a que no hay democracia perfecta, por tanto los procesos derivados de ella también son imperfectos. Sin embargo, lo esencial en ese contexto es que el proceso y el universo de la información manifieste la diversidad existente. Esta consideración lleva al planteamiento acerca de la autonomía de la opinión pública en las democracias actuales. De acuerdo con Sartori, cuando menos dos son las condiciones que llevaría a la opinión pública a ser autónoma: un sistema educativo que no sea un sistema de adoctrinamiento y una estructura global de centros de influencia e información plural y diversa.

Bajo esa concepción "una opinión libre deriva de y se apoya en una *estructura policéntrica* de los medios de comunicación y el interjuego competitivo de estos".[20] El hecho de que exista una multiplicidad de persuasores de la opinión (medios de comunicación) reflejaría en sí misma pluralidad, lo cual, a su vez, pudiera traducirse en una sociedad pluralista. La pluralidad, a su vez, representa la libertad de opinión y libre participación. Sin embargo, la diversidad de los medios de comunicación no garantiza la calidad de la información -entendiendo por información como lo verdadero y lo correcto-

[18] Angelo Panebianco (1981), *op. cit*, p. 326
[19] Sartori (1994), *op.cit.* p. 127
[20] *Ibidem*, p. 134

ni mucho menos queda exenta de su posible manipulación. El propio Sartori lo admite al señalar que la cuestión del cómo y hasta qué punto una estructura competitiva de informadores múltiples asegura una información correcta aún no está resuelta: "si bien es plausible que la multiplicación de canales signifique más cantidad y una información más completa, no resulta tan claro que de ello se derive mayor corrección u objetividad".[21] La creación de espacios institucionales que permitan hacer efectiva la libertad de palabra y de prensa a través de una real participación de los ciudadanos en la formación de la opinión pública, sería de mucha utilidad para apuntar hacia lo que exige un visión democrática en relación con los medios de comunicación de masas: que desempeñen una función dirigida a fomentar un proceso de comunicación pública, en donde impere el diálogo y la participación.[22]

De lo antes expuesto se infiere que un rasgo esencial de la sociedad moderna lo constituye la democracia, la cual solo será posible con una activa participación política. A su vez, la participación requiere de mecanismos que la impulsen y para ello los medios de comunicación masiva tienen un lugar preponderante. Desde esa pespectiva la modernización, la democracia y la opinión pública plural y diversificada, son conceptos y procesos estrechamente vinculados articulados.

1.1.3 Participación social y medios de comunicación

Una democracia ideal contempla una ciudadanía atenta al desarrollo de la vida pública, con un alto nivel de información sobre los diversos sucesos políticos, sociales, económicos, etc. Es decir, el ideal democrático requiere contar con una ciudadanía que esté "...al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida en forma directa e indirecta en formas de participación".[23] Sin embargo, los sistemas políticos democráticos dejan ver que la realidad en cuanto a la ciudadanía y su participación en la cosa pública es muy distinta de la concepción ideal. Uno de los principales problemas que enfrentan las democracias actuales lo constituye el diseño de instrumentos eficaces por donde fluya la

[21] Sartori (1994), *op. cit*, p. 138
[22] Nicola Matteucci, "Opinión pública" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (1981), *op. cit*, p. 1130.
[23] Giacomo Sani, "Participación política" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (1981), *op. cit.*, p.1181

participación ciudadana. Por un lado los canales existentes son insuficientes y poco eficaces para llevar a buen término la expresión ciudadana, y por otro, la "escasez" de conductos que canalicen las contribuciones de los individuos ha favorecido la emergencia de mecanismos informales de participación. Entre los conductos tanto formales como informales que pueden instrumentarse para activar la participación ciudadana, los medios masivos de comunicación se presentan como una opción y como una condición. Es decir, en una sociedad compleja la participación política supone instrumentos de representación politica, pero eso eso es insuficiente si paralelamente la disponibilidad de información sobre los asuntos públicos es inexistente o escasa.

Si bien, la presencia de los medios masivos de comunicación como mecanismos de participación ciudadana ha tenido mayor relevancia desde una perspectiva informal, las implicaciones que tiene su presencia para la democracia van más allá. La toma del poder -característico de toda democracia- proporciona elementos en favor de esta argumentación. De acuerdo con Kelsen la democracia representativa moderna está plenamentente identificada con el proceso ascendente de la toma del poder; es decir, su punto de partida es la voluntad de los individuos "concebidos como sujetos de decisiones autónomas y mediante un sistema de selecciones desde abajo, de *elecciones*, (se) procede hasta el vértice, es decir, hasta los órganos habilitados para tomar las decisiones colectivas, órganos cuya composición resulta del cálculo de las decisiones individuales manifestadas principalmente en el momento de las elecciones políticas generales".[24] Este proceso, en principio exige una amplia participación de la base (desde abajo) para que sus elegidos lleguen a la cúspide (hacia arriba). Sin embargo, el ciclo democrático no concluye con el ascenso al poder; por el contrario, si esa fuera su fase terminal también sería el inicio de su debilitamiento. Un proceso democrático de acceso al poder para consolidarse y fortalecerse requiere no sólo ascender sino, sobre todo, seguir vías descendentes. Conviene, en este punto, recordar que en su origen etimológico el concepto de democracia hace referencia al poder del pueblo; sin embargo, en las democracias modernas esa frase solo describe el comienzo de un proceso no acabado aún, al cual le

[24] La cita fue publicada en Michelangelo Bovero (1995). *Los desafíos actuales de la democracia*, México, D.F., Colección: Temas de la Democracia, Serie Conferencia Magistrales, No. 3. Instituto Federal Electoral. p. 23

quedan objetivos pendientes de solución. Es decir, ese poder se ejerce sobre alguien y cuando ese alguien está bien definido, entonces el concepto de democracia debe ser entendido, según Sartori, de la siguiente manera: "la democracia es el poder del pueblo sobre el pueblo"[25] Bajo esta definición, el problema de la democracia adopta otra perspectiva: la democracia no solo consiste en ascender el poder, sino también descender el poder. Es un proceso bidereccional que constantemente debe estar intercambiando flujos de información de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.[26] Ello supone una activa participación social, la cual a su vez requiere contar con instrumentos que garanticen su efectividad. Si no es asi, si el pueblo en esa doble dirección pierde el control -porque no existen las mecanismos que fomenten su participación- "se corre el peligro de que el gobierno *sobre* el pueblo no tenga nada que ver con el gobierno *del* pueblo," y entonces la forma de mantener y asegurar el lazo entre la atribución nominal y el ejercicio real del poder se convierte el problema central de la democracia.[27] Este ha sido uno de los principales problemas que han tenido que enfrentar diversas democracias en el mundo. Distintas experiencias reflejan orientaciones, prácticas y procesos que no siempre coinciden con el planteamiento conceptual de la participación -como lazo principal entre la atrobución nominal y el ejercicio real del poder- y por lo tanto los conductos siguen formas diferenciadas y en muchos casos han abandonado los viejos esquemas. Al referirse a los nuevos canales que revitalizan la participación política, Giacomo Sani sostiene que "indudablemente se trata de fenómenos de un cierto interés y que no deben ser minimizados...Se trata además, de formas esporádicas de participación política que normalmente no llevan a la creación de instrumentos organizativos, es decir a la institucionalización de la participación política".[28]

Dentro las nuevas formas que se ponen de relieve para articular la participación social emergen los medios masivos de comunicación como espacios aglutinadores de diversas expresiones sociales y como mediadores entre el poder y su base. En un primer nivel, pudiera pensarse que la intervención de los medios de comunicación como

---

[25] Sartori (1994), p. 54
[26] *Ibidem*
[27] *Ibid*
[28] Giacomo Sani, *op. cit.* pp. 1182-1883

instrumentos de participación sólo es marginal, al verlos como "documentadores y difusores" de las formas emergentes de participación que son resaltadas a través de sus espacios informativos. Desde otra perspectiva, los medios de comunicación cumplen una función de movilizadores de la acción social, al hacer del dominio público acontecimientos que se desvían de las normas sociales establecidas, lo cual a su vez impulsa la acción o provoca una reacción social en favor o en contra de ese hecho que se publica. Siguiendo a Gomis y a diferencia de lo señalado por Sani, cabe decir que "esta función de dar a conocer y exponer públicamente tales situaciones anómalas se ha institucionalizado a través de los medios de comunicación. La prensa, la radio, la televisión ponen al desnudo ante el público anormalidades bastante conocidas y, por lo general, tales revelaciones exigen, en alguna medida, una acción pública contra lo que se toleró en privado".[29] De esta manera los medios impulsan la participación de la ciudadanía frente a situaciones que exigen la rectificación o la desautorización pública. Su capacidad para hacer público cualquier temática y para llegar a cualquier público les ha otorgado un status privilegiado, de tal suerte que la población los percibe como mecanismos altamente efectivos para expresarse y llegar a la autoridad; a su vez la autoridad puede utilizar los medios para descender a los ciudadanos.

Vistos de esa forma los medios, además de ejercer una función de difusores e impulsores de la participación política, son instrumentos de y para la democracia y juegan un papel de mediación. Es decir, de manera más amplia, forman parte del proceso de democracia moderna y de la formación de la acción pública (colectiva), así como de la acción gubernamental. En esa perspectiva, el estudio de los medios es también parte del estudio del proceso democrático y del proceso de gobierno: el análisis concreto de los medios es parte importante del análisis concreto de la democracia y del proceso gubernamental. En lo que se refiere a la medicación, podemos decir -generalizando la explicación que Gomis hace del periódico como mediador- que los medios están en medio de su público, y las diversas personas y grupos que conforman ese público establecen una relación a través de esos medios, que no sólo los ponen en comunicación sino que además median entre ellos: los unen y los reconcilian al ofrecerles una interpretación de la realidad

[29] Lorenzo Gomis (1987), *op. cit.*, p. 97.

que puede ser utilizada por unos y por otros. Además, como de ese público también forman parte personas que ejercen cargos de autoridad la mediación incluye también al sistema político. Concretamente Gomis indica que el medio "transmite al sistema político las demandas del ambiente social, con lo que 'realimenta' al sistema político ofreciéndole la información que necesita para modificar sus estructuras y para tratar de modificar la situación ambiental"; al mismo tiempo, el medio transmite al ambiente social las decisiones del sistema político.[30] En los espacios de los medios de comunicación convergen demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales, y al ser actores intermedios -aunado a a la falta de espacios de formales-, la participación a través de ellos tiende a aumentar.[31]

1.1.4 La búsqueda del consenso

El concepto de consenso implica la existencia de acuerdos entre los miembros de una unidad social específica y su logro está relacionado con principios, valores y normas. Así, la existencia de consenso puede constatarse cuando hay creencias que son ampliamente compartidas por lo miembros de una sociedad.[32] Sin embargo, en las sociedades democráticas -que suponen una amplia expresión de opiniones y puntos de vista- el consenso es menos visible que el disenso; es decir, sobresalen más las inconformidades que aquello que ha generado acuerdo. Esto, además de ser "un ejemplo de la superioridad moral y política de la democracia sobre otros regímenes políticos",[33] también manifiesta el grado de consenso que existe sobre temas, fines o instrumentos particulares que reclaman acuerdos sociales. En esa perspectiva, el nivel de consenso existente en una sociedad estará en función de la capacidad de diálogo que se logre con la oposición y la disidencia. En los sistemas democráticos el disenso y la oposición representan una vía de fotalecimiento y desarrollo, aunque éstos por sí mismos no sean muy fructíferos. Es decir, para lograr avances tanto la disidencia como la

---

[30] Lorenzo Gomis (1987), *op. cit.*, p.61

[31] Sin embargo, es preciso anotar que la participación a través de los medios de comunicación en las condiciones que se han señalado, más que fortalecerse, evidencia su fragilidad por no estar institucionalizada, por estar regulada por quienes toman las decisiones y porque, en consecuecia, es casuística.

[32] Giacomo Sani, *op. cit.*, p. 365

[33] Jesús Rodríguez Zepeda (1996), *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12, México, D.F., Instituto Federal Electoral, p. 52

oposición "requieren estar construidos sobre la base de acuerdos fundamentales que establezcan un campo político común de acción y decisiones".[34] Tal construcción implica un diálogo y discusión constantes en donde los disidentes y opositores expresen sus diferencias e inconformidades. Para ello, se requiere disponer de canales de expresión a través de los cuales se pueda opinar, inconformarse y debatir; en otras palabras, los ciudadanos requieren contar con un espacio de acción para el ejercicio de la crítica y la oposición. Si duda, los espacios en los que mayormente se dirimen diferencias y se debaten ideas son aquellos proporcionados por los medios de comunicación.

Por otra parte, la formación y el mantenimiento del consenso en sociedades pluralistas requiere de mecanismos de socialización, de instrumentos o agentes para orientar y buscar la adhesión de ciertos valores entre los miembros de la población.[35] Los medios cumplen esa función al transmitir, por un lado, el bagaje cultural de generaciones precedentes y, por otro, al recoger los puntos de vista que expresan diferencias. Pero no debe perderse de vista que también pueden ser un arma de doble filo, porque al cumplir esa función en sociedades en donde el grado de consenso es bajo y la cultura política está fragmentada, están transmitiendo y perpetuando también elementos de disenso. En todo caso, lo destacable aquí es la función que el medio cumple como difusor de una cultura común y la posibilidad de construir consensos mediante la información que transmiten. Ya que ello permite observar que cumplen con requisitos o características consistentes con las exigencias de una sociedad democrática, por lo tanto resultan indispensables en un contexto de esa naturaleza.

1.1.5 Poder y medios de comunicación

Puede decirse que el poder de la humanidad está determinado por los medios con los que cuenta para obtener algún bien aparente. De acuerdo con Hobbes, pueden distinguirse dos formas de poder: natural e instrumental. El primero hace referencia a la eminencia de las facultades corporales o mentales, mientras el segundo se refiere a la adquisición de mayores bienes -a través de los poderes naturales o por la fortuna-[36] Sin

[34] Jesús Rodríguez Zepeda, (1996), p.52
[35] Giacomo Sani, *op. cit.*, p.367.
[36] Hobbes, citado por Bovero,*op. cit.*, p.13

embargo, Bovero sostiene que el problema del poder en los sociedades contemporáneas resulta mucho más complejo, pues hace uso de métodos más sofisticados y eficaces que lo hacen acrecentarse y ser más peligroso y los medios de comunicación se constituyen en uno de esos métodos. El propio autor nos dice que concebidos los medios de esa forma se convierten en un problema del poder económico, del poder político y de poder cultural. El asunto se complejiza más cuando estos tres poderes se confunden y se concentran en unas solas manos configurando con ello "...una situación en la que la libertad democrática del ciudadano [...] se vuelve más vulnerable o se disuelve en la apariencia".[37] Ya hemos visto antes que los medios de comunicación, en tanto instrumentos sociales que expresan y transmiten la voluntad ciudadana, constituyen un conducto ascendente del poder, por tanto pueden ser considerados como elementos de la democracia representativa. Sin embargo, también pueden ser un mecanismo para invertir ese flujo; es decir, también pueden ser -y de hecho son- elementos para ejercer la autocracia.[38] Se transforman en un conducto de arriba hacia abajo que funciona para legitimar prácticas autoritarias y que a la vez distorsiona las características de la democracia. Aunado a éso, si los medios son monopolizados no solo son instrumentos, sino que se convierten en cotos de poder manejados y orientados en beneficio de intereses particulares, que la mayoría de las veces están alejados de los intereses de la sociedad. Esto es aún más evidente cuando se pretende acceder, a la vez, al poder político y al económico: el poder político, para sostenerse y perpetuarse a sí mismo, recurre a diversas formas entre las que destacan la fabricación mediática del consenso de masas y otros medios de poder económico. En tanto el poder social concentrado -que es al mismo tiempo económico e ideológico, financiero y de comunicación- que aspire a conquistar también el poder político, tenderá a la eliminación de cualquier límite, freno o contrapeso institucionales para lograr su objetivo.[39] Por ello uno y otro poder encuentran en los medios masivos de comunicación formas de acceso, pues su capacidad de penetración social pueden dar a un individuo u organización la capacidad para "imponer extrapolaciones de su estructura interna sobre el

---

[37] *Ibidem*, p.14

[38] Retomando a Kelsen es posible decir que se ejerce la autocracia en tanto los medios de comunicación sirvan para imponer el poder del autócrata que desde lo alto procede hacia las bases, "o sea, al nivel de los súbditos carentes de cualquier poder y derecho". Ver Michelangelo Bovero (1995), *op. cit*, p.22.

ambiente".[40] Un caso que ilustra lo anterior es lo sucedido con Silvio Berlusconi, en Italia, quien utilizó los canales televisivos de su propiedad para armar su campaña proselitista. Bovero describe ese acontecimiento como sigue: "... la más grande concentración de medios televisivos y de información se movilizó en una campaña electoral en favor ya no de una tendencia política o de un bloque de intereses sino directamente de su propietario: en pocas semanas fue construida una fuerza política en las oficinas publicitarias de una empresa y fue lanzada al mercado con las mismas técnicas con las que se lanza un producto comercial".[41] En ese sentido y haciendo referencia a los planteamientos de Hobbes sobre el poder del hombre, el propio autor señala que si se quisiera actualizar la lista de Hobbes, se podría agregar, entre otras cosas, que "...tener el control de muchos canales televisivos es poder, porque hoy son los medios más eficaces para acrecentar la reputación de poder, y en consecuencia para aumentar el número de los amigos y de los siervos".[42]

1.1.6 Medios y elecciones

Las elecciones son la forma más acabada a través de la cual puede decirse que existe un "pueblo gobernante". En esa lógica es posible señalar que las elecciones constatan el consenso y eliminan el consenso presunto o fraudulento; se parte de que las elecciones registran las decisiones y computan la opiniones de los votantes. Sin embargo, se ha visto que un problema central es la forma como se llegan a tomar esas decisiones y cómo se llegan a formar las opiniones. Con base en ello, el acontecimiento electoral no puede aislarse del proceso de formación de la opinión; por lo tanto no puede aislarse de los actores que inducen la formación de esa opinión, es decir, no puede aislarse de los medios de comunicación. Como indica Sartori, "el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que

[39] *Ibidem*, p.21.
[40] Lorenzo Gomis (1987), *op. cit.*, p.48
[41] Michelangelo Bovero (1995), *op. cit*, p.11
[42] Michelangelo Bovero (1995), *op. cit.*, p.14

constituyen la garantía sustantiva".[43] Conocer a los medios de comunicación masiva resulta indispensable para conocer si la opinión pública se forma libremente o si existen desviaciones en ese proceso. Como dijera Dicey "la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno".[44] Por tanto, si la opinión de quien lo elige no se forma con autonomía y sin fuerzas que deliberadamente emplean recursos para inducirla, la base real de ese gobierno será poco sólida. Aún más, si hay elecciones libres pero con una opinión que no goza de libertad, esas elecciones tienen poco o ningún significado.

Lo afirmado por Bovero propociona mayores elementos para comprender la importancia que tienen los medios de comunicación en un proceso de elecciones. Bovero asegura que cuando un proceso decisional político -como es el electoral- sigue vías de naturaleza eminentemente indirectas, los medios de comunicación juegan un papel relevante debido que a través de sus espacios "las orientaciones políticas de los ciudadanos pueden perderse, o ser mal representadas." Los medios se insertan en un plano intermedio entre la base y la cúspide; son parte del conjunto de actores formales e informales que, con respecto al ciudadano común, están "más cercanos al momento culminante de la decisión política, y por eso están en posibilidad de influir mayoremente en su contenido".[45] De ahí su gran importancia para la democracia electoral, pues tienen el poder de orientar la decisión política de los ciudadanos. Para decirlo en otros términos, la elección puede ser desviada o distorsionada, sobre todo cuando los medios de comunicación se constituyen en organizaciones con gran fuerza y "se vuelven lugares de poder más o menos discrecional...En tal caso, el proceso de decisión política sí permanece en su forma ascendente, pero ya no sigue en línea recta la ruta indicada por los ciudadanos, y llega por tanto a resultados finales más o menos distantes de sus intenciones. Así, las esperanzas manifestadas por los electores con la adhesión a este o aquel partido o programa político pueden ser sistemáticamente defraudadas".[46] Con base

---

[43] Sartori (1994), *op. cit.*, p.117

[44] Citado por Sartori (1994), *op. cit*, p. 117

[45] Véase Michelangelo Bovero (1995), *op. cit.*, p.24 . Además, conviene recordar, aquí, el modelo de cascada de Deutsh -referido en la página este capítulo- que ubica a los medios en un nivel intermedio entre el nivel de las élites políticas y gubernamentales y el nivel de las élites económicas y sociales. Esa ubicación explica lo expresado por Bovero en el sentido de que los medios están cerca de la toma de decisiones.

[46] *Ibidem*, p.24 y 25

en lo anterior, los medios de comunicación como mecanismos de poder social, económico e ideológico se convierten en trampolín para acceder al poder político; y de esa forma son mecanismos a través de los cuales se trastoca el proceso ascendente de la toma de decisiones revirtiendo su carácter democrático, para transformarlo en un proceso autocrático. En esta concepción y retomando el ejemplo de Berlusconi, los medios de comunicación son conductos idonéos para invertir la fórmula procedimental democrática: el elegido es quien selecciona, o mejor dicho, produce a su elector.[47]

El balance de lo expuesto hasta ahora, permite reflexionar en dos direcciones. Es posible señalar, por un lado, que las funciones y el papel político que cumplen los medios de comunicación en la sociedad es indiscutible. Esas funciones resultan ser especialmente valiosas en el marco de una sociedad democrática; por eso su presencia en los procesos políticos, además de inevitable, es indispensable. La importancia que tienen los medios de comunicación para la democracia hace necesario evaluar sus condiciones concretas, partiendo de un enfoque que resalte los rasgos ideales que deben cumplir.

Esto nos lleva a la segunda reflexión, de donde se deriva que para que funcione una sociedad democrática ideal, los medios de comunicación deben responder a características igualmente ideales. Asumiendo ese supuesto y remitiéndonos a la discusión planteada puede establecerse que en un contexto democrático los medios de comunicación deber ser *imparciales*, a fin de que contribuyan a la formación de una opinión pública autónoma y diversificada; que a su vez es indispensable para acrecentar la cultura política participativa que implica toda democracia Esto, aunado a la relevancia que tienen como aglutinadores de las diferentes manifestaciones sociales, es indicativo de que además los medios de comunicación deben ser *plurales*: sus espacios deben expresar la diversidad de opiniones y los puntos de vista opuestos, como una forma de buscar el consenso social. En ese sentido, el desarrollo de los medios de comunicación deben hacer explícito el valor de la tolerancia en sus espacios informativos, permitiendo el acceso en condiciones similares a la diversas expresiones de la sociedad. Bajo esa perspectiva, una sociedad democrática también demanda medios *equitativos*, regidos por un principio que reconozca a todos los actores sociales la misma capacidad de acceder y manifestarse en ellos.

---

[47] *Ibid*, p.26

Todo lo anterior supone que el desempeño de los medios de comunicación debe ser independiente, sin sujeciones ni subordinaciones a interes económicos o políticos. La democracia exige medios de comunicación *libres*, capaces de abordar asuntos de cualquier ámbito, de disentir y de criticar autónomamente, intolerantes a la censura y proclives a la apertura política.

Bajo las consideraciones anteriores resulta indispensable evaluar las condiciones concretas de los medios de comunicación, lo cual es mucho más significativo en sociedades locales o regionales, porque ellas son los componentes base de la potencial democracia y desarrollo de un país. Es estos espacios donde se desenvuelve la vida cotidiana real de una nación y en la que, sin duda, los medios de comunicación tienen alguna intervención. Por ello, es necesario establecer la importancia y algunas posibles funciones que tienen o que pueden tener los medios de comunicación en el marco del desarrollo regional.

1.2. Del desarrollo regional y los medios de comunicación

Tomando como punto de partida las características actuales del sistema internacional y de los proyectos nacionales de desarrollo, Sergio Boisier ha propuesto una metodología de gestión para el desarrollo local. Concebida con un carácter sistémico, la propuesta busca conducir "a la preparación de verdaderos proyectos políticos regionales consensuales y por tanto de elevada participación social". El papel de los "agentes" del desarrollo regional tiene un lugar preponderante, porque la metodología se apoya en la premisa de que el desarrollo regional debe ser "resultado más dependiente de actitudes colectivas y de formas de conducción social que de recursos materiales". En definitiva, Boisier plantea que la región -desde un punto de vista político- debe convertirse en el actor de su propio desarrollo y debe funcionar como un cuasi-Estado.[48] Desde esa concepción, al interior de

[48] La noción de región como cuasi -Estado surgió a mediados de la década de los ochenta como una idea que pretendía llevar la descentralización político territorial tan lejos como fuera posible. En términos generales el significado del cuasi-Estado parte de que "para la mayoría de las regiones el logro de su desarrollo presupone quebrar desde la propia región su relación de dominación [...] Puesto que la dominación es una expresión del poder político y de la capacidad de coerción del estado, romper una relación dominación-dependencia implica dotar a la región también de poder político transformándola en

la región tendrá que desarrollarse una *capacidad colectiva* que la construya política y socialmente.[49] Tal edificación de la región no debe plantearse sólo como una estrategia, sino como un proyecto político regional en cuyo diseño estén incluidos todos los agentes locales del desarrollo: una suma de las diferentes estrategias, lo cual supone involucrar a todos lo sectores de la sociedad tomando en cuenta las complejas interacciones entre ellos. La región como sujeto de su propio desarrollo requiere de un proyecto político regional *democrático*, en tanto que supone una base social fuerte y participativa que le dé sustento y que lo retroalimente. Esto no será posible sin un marco de igualdad de oportunidades jurídico-políticas que garantice la plena participación de todos los elementos regionales.

Entendido, entonces, el desarrollo regional como "un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la *región*, de la *comunidad regional* como un todo y de *cada individuo* residente de ella",[50] uno de los principales retos que plantea es la incorporación de otros actores no contemplados antaño y el diseño de canales eficientes que faciliten una vigorosa participación colectiva. Los instrumentos que garanticen tal participación son claves en este proceso, porque de ello dependerá, en gran medida, la fortaleza regional. Es en este marco en donde lo medios de comunicación masiva, junto a otros instrumentos y actores, juegan un papel de singular importancia para el proyecto político de la región.

---

un cuasi-Estado. Se trata de un cuasi -Estado porque los atributos del estado como asociación política de personas sólo puede ser entregados de una manera parcial a una región[...]" En esta visión el poder regional real depende de "la concertación social regional, es decir, [de] la subordinación de los intereses de las fracciones de la sociedad regional a un interés colectivo (un proyecto político regional) congruente pero no necesariamente análogo al proyecto nacional"; en resumen, "la constitución del cuasi-Estado regional como representante de una alianza de clases, constituye la fuente primaria de un poder regional real" que debe estar complementado con una capacidad de movilización social. Véase Sergio Boisier (1986) citado por "Boisier, Sergio. *La gestion de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi empresas*, Chile, ILPES, 1992.

[49] Una construcción social de la región "debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada , segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo". De acuerdo a esta concepción, la "construcción política" de las regiones está indisolublemente ligada a la "construcción social" de las mismas. Boisier, Sergio (1991) citado por Boisier Sergio (1992), *Op. cit.*, pp.8-9

[50] Boisier Sergio, (1992) *Op. cit.*, p. 16

La función de los medios de comunicación resulta significativa en varios sentidos. En primera instancia -y en relación directa con el proyecto regional que se ha venido discutiendo- la intervención de los medios de comunicación es determinante, cuando menos en dos vertientes: por un lado, pueden facilitar una amplia participación social en la discusión del proyecto regional; es decir, en ese contexto se constituyen en vehículos idóneos para la difusión de problemáticas concretas y a la vez se convierten en espacios de discusión y retroalimentación que se relacionen con tales problemáticas. Por otro lado, la presencia de los medios resulta relevante porque -en caso de que la región carezca de estructuras sociales de alcance regional y muestre vacíos en relación a la existencia de una cultura[51] que la ubique como una unidad con identidad reconocida, cohesionada- son un necesario apoyo para la construcción social de la región en el sentido de estructurar una *cultura regional*, sobre todo si la no-estructuración deriva de una anomia colectiva o de conflictos abiertos.[52] Aquí los medios juegan un papel no sólo de difusores, sino que además -al ser aglutinadores de diversos puntos de vista- actúan como espacios de expresión de conflictos sociales; en ellos confluyen manifestaciones de la autoridad y la base regionales, situación que adicionalmente los hace funcionar como intermediarios entre ambos.

El desarrollo regional requiere, entonces, de un componente cultural que produzca la autopercepción colectiva de pertenencia. Los medios de comunicación como elementos destacados en ese contexto deben estar impregnados de todo lo que supone un proyecto de esa naturaleza. Es decir, como agentes para lograr un cohesión cultural regional, lo medios de comunicación masiva deben dirigirse a reforzar -a través de la difusión de expresiones de cultura local- aspectos como la apropiación regional de las culturales locales y al mismo tiempo, como parte de un proceso de modernización, deben impulsar una apropiación regional de la cultura nacional y universal. Lograr tal cometido exige contar con medios de comunicación (y con instituciones gubernamentales regionales, por supuesto) capaces de mantener un impulso equilibrado de esas formas culturales. En otros

---

[51] La cultura está siendo entendida en los mismos términos que lo plantea Boisier: se compone por "tradiciones, formas de organización social, relacionamiento con el medio y expresiones de todo tipo" *Ibidem*, p. 18

[52] *Ibid.*

términos, los medios de comunicación deben asumir y ser parte de un proceso de regionalización, entendido éste como la articulación y la socialización de los aspectos particulares que conforman una región.

Lo anterior plantea una caracterización de los medios de comunicación desde varios enfoques. Por un lado se requiere contar con medios regionales o, cuando menos, con medios preocupados por los aspectos regionales que propicien el desarrollo de culturas, que divulguen informaciones de carácter local y que promuevan la participación digna y regular de sus públicos.[53] Ello nos enfrenta a abordar la situación de los medios de comunicación de tipo regional (o que publican información predominantemente regional o cuyos contenidos están "regionalizados") que frecuentemente es precaria frente a la avasalladora penetración de medios nacionales y de los sistemas internacionales de comunicación. Desde esta perspectiva, los esfuerzos deben dirigirse a consolidar medios de comunicación en la región, de la región y para la región, cualquiera que sea su alcance. Bajo el nuevo contexto global, entonces, es válido decir que "no existe posibilidad alguna de provocar procesos de desarrollo regional endógenos sin la activa presencia de tales medios",[54] lo cual exige necesariamente un reforzamiento de los sistemas regionales de comunicación.

De lo anterior subyace la importancia de la descentralización de los medios de comunicación, o mejor dicho de contar con medios que proporcionen una "información descentralizada". Por un lado -y debido a su preeminencia como instituciones privadas- los medios de comunicación, y en consecuencia la comunicación colectiva, están altamente concentrados en unas cuantas manos, lo que impacta necesariamente en el tipo de información que difunden. Además, la mayoría de lo medios locales o regionales pertenecen a cadenas nacionales o internacionales, que tienen sus matrices en ciudades con peso político o económico importante, situación que provoca que la mayor fuente de la información sean esos lugares, dejando en segundo plano lo acontecido en las regiones. Eso, aunado a la monopolización de los sistemas de información a nivel internacional, provoca una tendencia homogeneizante en la fabricación de la información que

---

[53] Trejo Delabre, Raúl (1992), *La sociedad ausente*, México, D.F., Cal y Arena, p. 175.
[54] Bosier, Sergio (1992), *Op. cit*, p.33

indudablemente impacta en los sistemas regionales de comunicación y en lo que difunden. Ante ese panorama, los medios de comunicación regionales presentan un doble desafío: fortalecer su producción local de noticias, a fin de romper con las prácticas autoritarias y verticales de las agencias nacionales e internacionales de información y, paralelo a esa independencia, deben buscar una penetración local basada en la producción de noticias que tome en cuenta el interés de aquellos que las recibirán y del espacio en el que se desenvuelven, de tal suerte que constituyan opciones propias y consolidadas de información (y no dependientes de las noticias generadas por los medios o las agencias de corte nacional e internacional).

En otra tesitura, se ha mencionado que un enfoque modernizador exige de los medios de comunicación regionales una integración interna (hacia dentro de la región) y una conexión externa (nivel nacional e internacional). Ello supone que los propios medios de comunicación deban hacer un esfuerzo sistemático para mantener y acrecentar su propio espacio en el campo comunicacional local, así como para seleccionar la información exógena de acuerdo a criterios de pertinencia e interés regional. Por otra parte, la modernización de los medios de comunicación no debe quedar reducida al cambio e innovación tecnológicos en el terreno de la información, también debe ser entendida como "una mentalidad proclive al cambio, a la innovación y a la transformación de las relaciones sociales".[55] Por tanto unos medios de comunicación modernos deben estar impregnados de esa "mentalidad" para proyectarla hacia sus públicos, pero sobre todo deben ser capaces de cambiar, de innovar, de transformar y de diversificar su propia estructura, abriendo posibilidades de comunicación, expresión, discusión e incluso formación para los grupos sociales y políticos que componen la sociedad. Es decir, desde una óptica modernizadora, la concepción de los medios de comunicación debe incluir su permeabilidad a la pluralidad de ideas y manifestaciones de la ciudadanía. Ello supone la existencia de unos medios de comunicación suficientemente libres, capaces de discordar, criticar y cuestionar la labor gubernamental y la dinámica social, cuando sea necesario; unos medios de comunicación que sean componentes fundamentales para un sano funcionamiento democrático regional. En síntesis, sin medios libres y eficientes no hay

[55] *Ibidem*, p.24

región democrática posible, pues se atrofia la capacidad de la ciudadanía para supervisar adecuadamente las labores públicas y para opinar públicamente; y si no hay democracia, no puede haber desarrollo regional sustentable social y ambientalemente.

De esta forma, los medios de comunicación regionales requieren aplicar en su estructura interna y en su desarrollo frente a la sociedad a la que se dirigen, procesos de regionalización, descentralización y desarrollo regional. Tres aspectos que, de acuerdo con Boisier, "son tres conceptos y tres proyectos políticos no sólo muy articulados entre si, sino ligados por una relación instrumental que define una cadena con la misma secuencia de su enunciado", de la cual no están excluidos y no puede excluirse a los medios de comunicación.

Ya se ha expresado que para evaluar el papel y el compromiso social de los medios de comunicación como factores de desarrollo, como recursos públicos y como impulsores de la democracia, sea en el nivel regional, nacional o internacional, se hace necesario partir de un modelo ideal que proporcione las características y las funciones que deben cumplir en las sociedades. Conviene en este punto hacer referencia a la metodología utilizada por Max Weber consistente, en la construcción de tipos puros o ideales. Este método pretende encontrar reglas generales, bajo las cuales debe darse la acción colectiva, de tal forma que ese constructo permita conocer en qué medida el desarrollo de la acción se aproxima al tipo ideal y cuáles son sus desviaciones.[56] De acuerdo con lo planteado en la primera parte de este capítulo -en donde se apuntan algunas características fundamentales de los medios en las democracias-, para que los emisores masivos, en una sociedad democrática regional, se conviertan en factores de desarrollo regional, deben responder a un modelo ideal que mínimamente incluya los cuatro aspectos anteriormente planteados y adicionalmente debe incluirse la variable de regionalización como una condición

[56] De acuerdo con Max Weber, "El método consitente en la construcción de *tipos* investiga y expone todas la conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influyen en la acción, como 'desviaciones' de un desarrollo de la misma 'construido' como puramente racional con arreglo a fines". La formación de tipos puros (ideales), debe tener como objetivo mostrar "en si la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible; siendo por eso mismo tan poco frecuente quizá en la realidad -en la forma pura absolutamente ideal del tipo-. De esta manera el tipo ideal debe servir para comprender la acción real como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional (del tipo ideal) , debido a que esta acción ha sido influida o ha sido perturbada por el influjo de irracionalidades -que pueden ser afectos, errores-. Véase Max Weber, (1964), *Economía y Sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 5-45.

indispensable. En síntesis, los medios de comunicación como factores de democracia y desarrollo en un contexto regional, idealmente debe ser *imparciales, plurales, equitativos, libres* y *regionalizados*.

1.2.1.Hacia una dinámica local

Lo antes expuesto puede constatarse y comprenderse mejor si se analiza el papel social que juegan los medios de comunicación, ya no sólo como simples informadores. Un acercamiento a su intervención y su relevancia social, desde una perspectiva regional y con una mayor énfasis en el ámbito de las sociedades locales, provee elementos más puntuales acerca de su relieve como factores de un proceso de desarrollo regional y, en consecuencia, como factores de la democracia. El interés por ubicarlos en el contexto de las sociedades locales radica en que es ahí en donde las interrelaciones sociales toman formas más concretas. Y es precisamente en el ámbito local donde la funcionalidad de los medios de comunicación, como recursos sociales públicos, adquiere dimensiones particularmente interesantes, que a su vez forman parte del proyecto político regional y, en consecuencia, forman parte de un proceso amplio de desarrollo regional. En esa lógica, vale la pena aproximarnos al papel que juegan los medios de comunicación en aspectos tales como: la función pública, el proceso de las políticas públicas, como espacios expresivos de la sociedad, así como las implicaciones que tiene su postura política en el tejido social.

Antes de entrar a la decripción de algunas funciones específicas que cumplen los medios en el ámbito local, es preciso aclarar que tal descripción se realiza con el propósito de revisar los vínculos entre emisores masivos y gobierno como parte de un proceso amplio de democracia y desarrollo regional. Sin embargo, debe quedar claro que las dimensiones que se abordan en este apartado no son el objeto de estudio directo de esta tesis. La intención es enfatizar la necesidad de los medios para los gobiernos y la inevitabilidad de su conexión, así como la importancia social que tienen. En todo caso, el problema es cómo los medios expresan esa relación: si están subordinados a las necesidades gubernamentales y de los actores políticos, o bien siguen un patrón independiente.

1.2.1.1 Recursos en la función pública

Uno de los recursos más utilizados por los gobiernos para evaluar su imagen ante la sociedad son los medios masivos de comunicación. Los medios aportan información externa a la administraciones públicas sobre la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones sustantivas de gobierno. De ahí el surgimiento de la oficinas de comunicación social y de relaciones públicas, que hoy resultan indispensables en todo organigrama gubernamental, con el fin de cuidar la imagen de gobierno, de sus funcionarios y sus actividades a través de seguimiento de información publicada en los medios de comunicación.[57]

La crítica y la adulación pueden ser los parámetros para identificar la imagen pública de los gobiernos a través de los medios. Es decir, los medios de comunicación pueden comportarse de manera crítica o acrítica hacia los gobiernos y sus acciones, situación que determina en gran medida la imagen pública que se tiene de ellos. Experiencias en algunos gobiernos mexicanos particularmente del nivel municipal han arrojado información importante en este sentido. Se ha estimado que la imagen pública que tienen algunos ayuntamientos en México se debe más a la dinámica y a la postura política de los medios de comunicación que a las acciones de gobierno, el comportamiento de los funcionarios o la crítica de la sociedad local. Es decir, la imagen de los gobiernos en muchos casos responde más a formas y posturas tradicionales de los medios de comunicación que a la actuación real de los ayuntamientos.[58] En otros casos en donde los medios de comunicación se perciben más críticos y con una mayor integración a los cambios sociales y políticos ocurridos en los escenarios municipales, la imagen pública de los ayuntamientos adquiere un sentido más real y , por consecuencia, más creíble.[59] De

---

[57] Si bien, los medios masivos de comunicación no son la única forma de expresión, si es la que tienen mayor influencia.

[58] En un trabajo sobre ayuntamientos fronterizos, Tonatiuh Guillén afirma acerca de la imagen pública de los ayuntamientos de Nogales, Piedras Negras, Matamoros y parcialmente Nuevo Laredo que esta "...puede obedecer más a una inercia tradicional de la prensa, poco crítica de los poderes públicos, que al propio comportamiento operativo del ayuntamiento o a la escasa crítica social [y]... en consecuencia, la función de los medios como espacio de encuentro entre sociedad y gobiernos municipales es endeble". Véase Tonatiuh Guillén (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, p. 107

[59] De esto se desprende que el espacio conformado por los medios como punto de convergencia entre

esta forma los medios de comunicación adquieren un papel muy significativo en la difusión, pero sobre todo en la construcción de lo que se percibe públicamente de las administraciones gubernamentales, pues es a través de sus espacios en donde se debilita o fortalece la imagen de los gobiernos y su funcionamiento ante la sociedad. Eso explica, en parte, la inercia de los gobiernos a "subordinar" o influir sobre el desempeño informativo de los medios.

Otro aspecto en el que los medios de comunicación adquieren especial importancia para la función gubernamental es como vehículos de divulgación. Actualmente es inconcebible la función gubernamental sin estrategias para la difusión de sus acciones. Por eso, las oficinas de comunicación además de dedicarse a monitorear y cuidar la imagen de los gobiernos, también realizan acciones de divulgación que en cierta forma son complementos para el buen cuidado de la imagen pública. La información que tienen los ciudadanos sobre las instituciones que gobiernan y sobre las acciones de las mismas es muy escasa o bien circunstancial y fragmentada. Debido a ello, en algunos países se han preocupado por esta situación y han comenzado a desarrollar acciones encaminadas a hacer conocer y explicarle a la ciudadanía su función correspondiente como oficinas de la administración pública. Estas actividades son desarrolladas a través de programas y campañas de difusión dirigidas a la ciudadanía, con la intención de que ésta comprenda las estructuras administrativas, así como para destacar la popularidad de sus dirigentes y los beneficios que ofrecen sus administraciones.[60]

Como ya se mencionó, en los organigramas de los ayuntamientos es posible percibir la importancia que tienen las direcciones o coordinaciones de comunicación social, las cuales se ubican dentro de los niveles más importantes, inmediatamente después del presidencia municipal y en el mismo nivel que las secretarías particulares y algunos otros como el DIF o coordinaciones de gestión social.[61] Si bien esta área no ha sido muy

---

sociedad y gobierno es más sólido, porque cumplen con mayor eficacia su función y se presentan más críticos y más abiertos a la expresión social. Entre los ayuntamientos que Guillén López ubica con medios de estas características se encuentran Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez. Consultar Tonatiuh Guillén (1996), *Op. cit.*

[60] R. Laufer y Alain Burlaud, *Dirección pública: gestión y legitimidad*, España, IMAP/INAP, p.285.

[61] En algunos trabajos que se han realizado sobre gobiernos locales, puede consultarse organigramas que muestran la ubicación de los oficinas de comunicación de los gobiernos. Para ver algunos ejemplos de organigramas de gobiernos locales, pueden consultarse trabajos de autores como Enrique Cabrero,

explotada por lo gobiernos como formas de penetración social, aún así la importancia de los emisores masivos se ve manifiesta en algunas acciones innovadoras tendientes a darle mayor relevancia a la presencia de los medios de comunicación como difusores de las acciones de gobierno. En ese tenor en algunas ciudades en las que tradicionalmente las sesiones de cabildo eran cerradas y no se permitía el libre acceso a las reuniones, en la actualidad es posible encontrar casos de "cabildo abierto" en donde se permite no sólo la presencia del público en general y de los servidores del propio ayuntamiento, sino que además hay libre acceso a los medios de comunicación,[62] como una forma de apertura y para mantener informados a los ciudadanos.

1.2.1.2. Los medios y el proceso de las políticas públicas.

En una sociedad que se caracteriza por ser una no región en los términos de Boisier, en donde los estructura institucional no funciona adecuadamente y derivado de ello los canales para que se dé una vigorosa participación social son prácticamente inexistentes, la ciudadanía tiende a buscar y a crear otros mecanismos para expresarse. En una sociedad con esas características los medios de comunicación adquieren un papel relevante como conductos de expresión social. Si bien, ya se ha esbozado la relevancia que adquieren los medios de comunicación para la función pública como difusores y constructores de su imagen, así como instrumentos valiosos para informar a la sociedad de las acciones gubernamentales, es momento de verlos como mecanismos de mayor trascendencia para la interlocución entre sociedad y gobierno y en esa medida como factores importantes para el desarrollo de una gestión pública eficiente. El área de las políticas públicas posibilita una identificación más clara de los medios de comunicación en ese contexto.

Con la intención de establecer el vínculo con los medios de comunicación es pertinente, primero, un acercamiento al significado de la política pública. La definición de

---

Tonatiuh Guillén y Mauricio Merino, entre otros.

[62] Este ha sido el caso del municipio de Ciudad Guzmán, Jalisco. Al respecto ver Edmundo Hernández Claro (1996), "El caso de Ciudad Guzmán, Jalisco" en Enrique Cabrero Mendoza *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, p.200

política pública es una empresa difícil y compleja. Los multiplicidad de acepciones que se le han otorgado ha hecho que el concepto no sea homogéneo sino que más bien se le identifique o asocie a diversas denotaciones: una campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, un conjunto de objetivos y programas de acción en alguna área determinada, el producto y resultado de alguna actividad específica del gobierno, el impacto real de la actividad gubernamental sobre la sociedad o el modelo teórico en el que se basa una iniciativa gubernamental.[63] Cualquiera que sea el concepto, lo cierto es que lo que se conoce como política pública comprende la toma de decisiones, por parte de una autoridad gubernamental, dirigidas a resolver problemáticas sociales puntuales, por lo cual su puesta en marcha requiere la realización de acciones específicas con implicaciones colectivas. En ese horizonte, cuando menos dos son los actores mayormente involucrados en el proceso de las políticas públicas: los decisores de las políticas (autoridad gubernamental) y los destinatarios de ellas (sociedad). Por ello, una conveniente elaboración y realización de ellas exige la interrelación entre sus personajes. Varias pueden ser las formas en que autoridades gubernamentales y sociedad pueden vincularse para el desarrollo de políticas públicas, pero sólo una de ellas, quizá no tan directa pero sí con una creciente importancia en los últimos años, es la que se abordará a continuación: los medios de comunicación. Su relevancia puede ubicarse, cuando menos en tres etapas del desarrollo de las políticas públicas: en su elaboración, en su implementación y en su evaluación.

La faceta de los medios de comunicación que enseguida se ofrece debe enmacarse en una perspectiva ideal (en los términos señalados por Weber); es decir, de inicio no tiene como referencia esencial ninguna experiencia concreta, sólo los conceptos. Posteriormente, con el propósito de efectuar un primer acercamiento, se establece una conexión con el caso de México.

---

[63] Una información más amplia de los diversos significados de política pública han sido resumidos por Joan Subirats (1989) y Hogwood-Gunn (1984), citados por Luis F. Aguilar (1992), *La hechura de las políticas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, p.22-23.

La fase de elaboración de políticas públicas

Cuando se detecta un problema social, lo primero que se piensa es que el gobierno tiene que tomar resoluciones dirigidas a aminorarlo, porque un asunto de esa naturaleza demanda tomar decisiones para controlarlo. Es decir, se requiere diseñar una política gubernamental de carácter público para atacarlo. Los encargados de determinar la acción pueden tener dos opciones: tomar por su propia cuenta la decisión o incorporar también a los afectados y a otros actores para decidir lo más adecuado. Cualquiera de las dos opciones tiene implicaciones públicas, gubernamentales y sociales, y por ello, requieren una vinculación entre ambos sectores.

Si se sigue la primera opción, los gobernantes tomadores de decisiones que dieron lugar a alguna política tienen que enfrentar el problema de la desconfianza de actores políticos y ciudadanos que tienen su propia percepción y valoración del asunto, por lo cual la autoridad gubernamental se ve obligada a fabricar argumentos y obtener evidencias que busquen la aprobación de los incrédulos.[64] Esa "labor de convencimiento" implica el diseño y uso de estrategias y mecanismos de comunicación para su realización, entre las cuales los medios de comunicación se presentan como instrumentos indispensables. Cualquier decisión, acción o actividad gubernamental que pretenda obtener el beneplácito social, necesariamente tendrá que pasar por los medios de comunicación, porque son ellos los mecanismos más eficaces para la difusión de ideas, para dar a conocer noticias, para poner a discusión pública cualquier asunto y porque su presencia e influencia en las sociedades modernas es indiscutible. En ese sentido una política no sólo es la toma de la decisión, sino que también se convierte en un proceso de comunicación pública, que pasa necesariamente por los medios de comunicación, con el fin de buscar el consenso y la legitimidad de las decisiones.

En caso de que las políticas públicas sean hechas considerando otras opiniones e incorporando en la toma de decisiones a la sociedad, la autoridad gubernamental tiene que establecer dispositivos para asegurar que diversos actores, pero fundamentalmente la ciudadanía, participen en el transcurso de toma de decisiones. Eso trae consigo que ese proceso decisorio se torne complejo, abierto y controvertido, porque decidir y sobre todo

[64] *Ibidem*, p.27

desarrollar una política pública en forma eficaz exige la contrastación de posiciones y la compatibilización de diferencias, lo cual solo se logrará mediante un intenso proceso de persuasión, información y participación en el cual se depuren y se acerquen los puntos de vista de los diversos actores implicados e interesados.[65] Es ahí en donde la presencia de los medios de comunicación se hace necesaria, no sólo por su capacidad de llegar a toda la sociedad para informarla o persuadirla, sino porque se han convertido en espacios de intenso debate público de las más disímiles ideas y posiciones. Los medios son instrumentos útiles para fomentar la discusión pública de criterios y posturas diversas que exige cualquier toma de decisiones en forma democrática; ellos representan una de las formas en que los actores en contraposición pueden darse las explicaciones y pruebas que Aguilar Villanueva reconoce " ...como el único modo de entender y entenderse, de alcanzar puntos de conciliación concretos y dejar en claro las propias reservas y objeciones..."[66] que den como resultado políticas públicas eficaces y con aprobación social. En un régimen democrático, el diálogo y el debate abierto son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas y los medios de comunicación son factores muy importantes para propiciarlo.

Sin embargo, si partimos de que la validez de la políticas públicas se fundamenta en la eficiencia y eficacia de la función gubernamental basada en una amplia participación ciudadana, entonces la importancia de los medios de comunicación va más allá cuando se ve involucrada esa participación. Ya se ha dicho que por el impacto social que conlleva, un proceso de diseño de políticas públicas comprende una fuerte interrelación entre gobierno y ciudadanía, lo que exige a su vez que la toma de decisiones adquiera formas democráticas. Bajo esa perspectiva, "...toda decisión que tenga implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas",[67] para lo cual los medios de comunicación juegan un papel relevante. Sin embargo, uno de los principales retos que ha presentado y que presenta la gestión pública es precisamente el diseño de mecanismos para lograr una vinculación

---

[65] *Ibid*, p.61
[66] *Ídem*
[67] Giandomenico Majone (1978), citado por Luis F. Aguilar (1992), *Op. cit.*, p.27

efectiva entre gobierno y sociedad e impulsar la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública. Diversas son las formas que pueden tomar esos instrumentos de participación; sin embargo, pocas han sido desarrolladas y puestas en práctica, por lo menos en el caso mexicano. Lo destacable es que tanto en las posibles maneras que se pueden instrumentar para fomentar la participación social como en aquellas que se han desarrollado de modo marginal, los medios de comunicación se presentan como una opción, porque es a través de sus espacios en donde pueden tratarse públicamente los problemas sociales. Se han convertido en valiosos insumos de información que permiten a los responsables de las administraciones gubernamentales conocer las demandas de los ciudadanos, la cual ha sido de gran utilidad para la elaboración de programas de acción. En esa lógica, los medios de comunicación son instrumentos para que se ejerza la ciudadanía en diversos campos, pero a la vez son un ámbito nuevo para el ejercicio de la ciudadanía.[68]

En México, los gobiernos de todos los niveles (federal, estatal y municipal) han adolecido del diseño de formas de participación explícitas y diversificadas. Esa carencia de espacios de vinculación con las sociedades ha generado la emergencia de vías no convencionales para la expresión de demandas. Los medios de comunicación son uno de esos conductos informales que han destacado como aglutinadores de manifestaciones y solicitudes ciudadanas. Algunos autores como Guillén López reconocen la importancia de los medios en la dinámica social, al indicar que la discusión de problemas y el enfrentamiento de los actores sociales involucrados en ellos toma formas de protesta y expresión pública no tradicionales, que se tornan en espacios del conflicto e instrumentos de presión sobre las autoridades; entre estas formas se encuentran las marchas, mítines y, de manera destacada, la utilización de los medios de comunicación.[69] Los medios vienen a ser una especie de suplentes de mecanismos formales de participación. Si bien, este hecho pueden identificarse en cualquier ámbito de gobierno, es en el marco de los gobiernos

---

[68] Manuel Antonio Garretón(1995). "Democracia ciudadana y medios de comunicación" en Renato Ortiz, *et al*, *Op. cit*, p. 107.

[69] Tonatiuh Guillén (1994), "Gobiernos municipales, actores y cambio político: una perspectiva desde la frontera norte de México" en Mauricio Merino, *Op. cit*., p.128-129

locales en donde adquieren mayor sentido y en donde las experiencias tienden a ser más frecuentes.

En la mayoría de los municipios mexicanos los conflictos sociales derivados de políticas de los ayuntamientos tienen sus expresiones fuera de éstos, es decir, de manera externa a los canales institucionales, ante lo cual los medios de comunicación juegan un rol de intermediarios entre los gobiernos y la sociedad local. Es decir, como las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por los ayuntamientos "no encuentran en la estructura del gobierno municipal un espacio que dirima su pertinencia social, más allá de su racionalidad instrumental [...] el conflicto se ubica de manera predominante en las redes de interacción del gobierno municipal con la sociedad local",[70] en donde la intervención de los medios de comunicación es determinante, pues ellos forman parte importantísima de esas redes. Y aún en aquellos ayuntamientos que cuentan con instancias viables para fomentar la participación social, los medios siguen apareciendo como instrumentos indirectos de participación.

Lo dicho hasta ahora, indica la existencia de una conexión necesaria entre los medios de comunicación y las políticas públicas racionales y democráticas. Además, queda establecido que en situaciones de "déficit institucional" para la participación social, el efecto es un "sobredesarrollo" de los medios como sustitutos funcionales de ésta. Esta última situación es la que ha caracterizado a México hasta la actualidad, pero se hace más en los medios de comunicación de las regiones.

La implementación y la evaluación de la política púbica

La contribución de los medios de comunicación al proceso de políticas públicas también tiene implicaciones en la etapa de implementación y en la etapa de evaluación. De acuerdo con Aguilar para llevar a cabo el análisis y el ejercicio de políticas públicas, sólo "basta el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales".[71] Un gobierno que no goce de credibilidad social enfrenta serias dificultades para poner en marcha sus políticas. Por ello,

---

[70] *Ibidem*, p.129

[71] Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición.) (1993). *La implementación de las políticas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, p.11

necesitan construir un "clima adecuado" para obtener el apoyo social. En esa tesitura, no debe olvidarse que los medios de comunicación tienen un impacto importante en los ciudadanos, porque también actúan como vehículos ideológicos que influyen en las conductas públicas. Ejercen influencia en los cambios de mentalidad ciudadana. A través de ellos se critica y opina públicamente a fin de hacer presión para que la autoridad ceda, corrija o desista de alguna acción. Con ese poder, los medios pueden constituirse en obstaculizadores o facilitadores para la implementación de cualquier política pública, pues tienen la capacidad de generar un ambiente de tensión que dificulte la ejecución, o por el contrario pueden crear un ambiente de confianza de tal forma que la sociedad no rechace e incluso apoye la puesta en marcha de una decisión. Los medios de comunicación se constituyen así como referentes constantes sobre los efectos de alguna política; las manifestaciones expresadas a través de ellos son insumos para la ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales.

Desde otra perspectiva debe contemplarse que aún y cuando la política se pusiera en marcha sin impedimento alguno, eso no garantiza que el proceso de ejecución no presentará contratiempos, irregularidades o incumplimientos. Cualquier implementación de políticas puede enfrentar un desarrollo "defectuoso", lo cual ocasionaría nuevos y mayores problemas. Ante tal eventualidad una solución recomendable es la creación de un aparato de control que asegure la realización de la decisión o el programa de gobierno. Sin embargo, la inexistencia de esos métodos de inspección o la rigidez con la que han sido construidos ha llevado a la aparición de formas indirectas de vigilancia. Los medios de comunicación, por ser expresivos de demandas e inconformidades constantes, constituyen una de esas rutas alternas de control. Su identificación como tales puede constatarse con mayor claridad en el terreno de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales.

Siguiendo esa lógica, cabe señalar que algunos ayuntamientos cuentan con mecanismos y procedimientos bien formalizados y adecuadamente diseñados que les permiten tener cierta regularidad en la prestación de servicios y un mayor control sobre la misma. Sin embargo, ante las posibilidades de que aparezcan imprevistos que alteren considerablemente las actividades cotidianas de la provisión de servicios, se hacen

necesarios mecanismos de captación de quejas y demandas como formas de vigilancia. Esto indica que también en casos que muestran cierta regularidad en la prestación de los servicios, los medios de comunicación continúan siendo un "instrumento central de mediación entre el servicio municipal y los ciudadanos" y los departamentos encargados siguen asignando recursos para atender las demandas expresadas a través de ellos.[72]

1.2.1.3 El asunto de la postura política

Si bien, la relevancia y la utilidad que tienen los medios de comunicación como recursos de interés social ha quedado de manifiesto, lo ambiguo de su intervención en esa dinámica puede ubicarse en la apertura que, como espacios públicos deben tener ante la multiplicidad de expresiones sociales. Su credibilidad social está permeada por los vínculos que tradicionalmente han mantenido con los poderes públicos y con grupos de interés económico y político. Gracias a su condición de instituciones privadas, y a pesar de su importancia pública, los medios se permiten, además, tomar posiciones muy definidas en asuntos cruciales, lo que definitivamente trae implicaciones en lo que transmiten a la sociedad, sobre todo si en sus espacios tienden a favorecer, cuantitativa y cualitativamente, a determinados actores. Debido a ello, la transparencia, veracidad e imparcialidad de la información que publican, en muchas ocasiones, se toma con recelo por parte de los receptores.

Hasta cierto punto, el hecho de que los medios de comunicación hagan patente sus preferencias en situaciones o conflictos sociales importantes no sería cuestionable, si a través de ellos se manifestaran las diversas posturas y reacciones que esos eventos generaron. Sin embargo, si el medio adopta una postura definida y sus espacios se ven cubiertos de versiones similares, entonces la información que están publicando y la imagen que están creando del evento o problema en cuestión resulta parcial. Esto trae consecuencias para el proceso de cohesión regional -y todo lo que ello incluye- cuando menos en dos sentidos. Si partimos, por un lado, de que la información es un elemento

[72] En estos casos la demandas expresadas a través de los medios tiene menor influencia desde la perspectiva funcional de los departamentos encargados de proveer los servicios. Sin embargo, el mecanismo continua siendo relevante y reconocido por las autoridades municipales. Tonatiuh Guillén (1996) *Op. cit.*, p. 133

esencial para fomentar la participación ciudadana,[73] y los medios de comunicación instrumentos claves para proporcionar esa información, entonces la desinformación o la información parcial en vez de impulsarla puede desalentarla o canalizarla equivocadamente. Por otra parte, es común que medios con posturas como las descritas restrinjan sus espacios a visiones y expresiones diversas, con lo cual también limitan las posibilidades de cambio que una sociedad democrática exige. Desde esta perspectiva los medios de comunicación debilitan el proceso incluyente que debe ser el de la construcción de la región (en los términos que hemos planteado) y, más bien, fortalecen el esquema autoritario y unilateral de su desarrollo.

El panorama conceptual de las dimensiones analíticas de los medios de comunicación que se ha presentado en este capítulo confirma la existencia de una estrecha conexión entre los medios de comunicación y la modernización -entendida esta última en su sentido más amplio- cuyo enlace principal entre ambos es el proceso de democratización. Es decir, los emisores pueden ser entendidos como parte y como reflejo de una sociedad de masas diversificada y cambiante y a su vez expresan las condiciones de la democracia de esa sociedad. En ese sentido las dimensiones descritas en este capítulo explican a los medios como parte del proceso de democratización, que a su vez forma parte del proceso de modernización de la sociedad, principalmente en su esfera política. Partiendo de esa idea general, los medios de comunicación emergen como elementos de capital importancia en la formación de la opinión pública; se constituyen en factores que realizan o manifiestan la participación social; son espacios que condensan y cohesionan a la cultura nacional o regional y son recursos que expresan funciones muy concretas en los procesos político electorales. En el contexto de las sociedades de menores dimensiones (regional y local), intervienen en la definición del desarrollo regional a la vez que son factores para el desarrollo regional; lo cual se constanta en la importancia que tienen para el ejercicio de la función pública y en la relación que establecen con el proceso de las políticas públicas. Todo esto indica que entre los medios de comunicación y la política hay una conexión tan ineludible como indispensable. Aunque es necesario, ese vínculo se torna

[73] José Octavio Acosta Arévalo (1996), "Las relaciones políticas de los gobiernos locales" en CESEM, *Participación ciudadana*, (Serie Antologías), México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C./ Fundación Friedrich Ebert,Repersentación en México, p.13

complicado y tenso, lo cual hace que la política sea un elemento esencial que contribuye a la distorsión potencial de los medios de comunicación.

En suma, desde el enfoque conceptual los medios de comunicación constituyen un recurso y práctica social que aglutina intereses y perspectivas colectivas, tanto gubernamentales como derivadas de la sociedad civil. Por ello su desempeño democrático es una condición necesaria para el desarrollo y para la modernización de las sociedades.

Los conceptos decritos es este capítulo, en su lectura como procesos históricos, nos permiten la interrogante acerca de su grado de avance específicamente en México. Con esa perspectiva, es posible ubicar el caso mexicano en una etapa constructiva e intermedia de consolidación. En todo caso, lo planteado en este capítulo sugiere la pregunta sobre el lugar de México y de los medios regionales en cada uno de los procesos referidos, sobre todo considerando que el estudio constituye la evaluación de una experiencia regional de medios de comunicación.

Capítulo II
Transición democrática y medios de comunicación en México

En el capítulo anterior se ha hablado de la relevancia que tienen los medios de comunicación para la democracia. Hemos descrito cómo debe ser idealmente su comportamiento en una sociedad democrática o en sociedades que ya avanzaron hacia la democracia. Asimismo, bajo ese modelo ideal se ha descrito la importancia y las funciones que pueden desempeñar como factores del desarrollo regional. Entonces, resulta obvio que si se habla de una etapa de transición a la democracia, de entrada los medios aparezcan con un déficit de compatibilidad tanto con la política como con el desarrollo regional democráticos. Bajo ese contexto el presente capítulo pretende realizar una breve revisión de la importancia que en la últimas décadas han adquirido los medios de comunicación en México en el marco de la transición política que vive el país. El punto de partida es la reforma política iniciada en 1977, debido a que marcó un cambio muy significativo en el sistema electoral y constituyó la pauta para que la demanda por la apertura política de los medios de comunicación fuera creciente.

El capítulo está estructurado en tres apartados generales. El primero aborda, de manera somera la relación entre transición, democracia y medios de comunicación. El segundo describe la conexión que han guardado los medios de comunicación con el Estado en México. En el tercer apartado se aborda el asunto de las legislaciones electorales del país y la inserción de los medios de comunicación en ese contexto.

2.1. Los medios en el marco de la transición mexicana

La transición política con miras hacia la democratización del país ha sido un anhelo largamente esperado en México. Desde la revolución de 1910 hasta nuestros días, se han presentado una serie de acontecimientos orientados a la búsqueda de la democracia. Las diversas reformas políticas planteadas y llevadas a cabo por el gobierno mexicano han sido, en la mayoría de los casos, experiencias decepcionantes para lograr la democracia.

Esa búsqueda ha requerido de decisiones fuera de lo común, a fin de lograr una situación de normalidad democrática.[74] La falta de credibilidad en las elecciones y la hegemonía de un sólo partido en el poder pusieron al sistema electoral mexicano, como la prioridad en el camino hacia la democracia. Con esa intención las diferentes fuerzas política y la sociedad civil han hecho fuertes reclamos, que han llevado al gobierno mexicano a plantear diversas reformas en materia electoral. Hasta mediados de la década de los noventa se podía afirmar con plena seguridad que la tarea estaba aún inconclusa porque no se daba una plena vigencia de la legalidad y la normalidad democráticas; es decir no se había logrado o no era posible hablar de una natural coexistencia y competencia entre diversas opciones políticas.[75]

Sin embargo, en la actualidad esa perspectiva resulta cuestionable, sobre todo a raíz de la elecciones federales efectuadas durante 1997 que mostraron una mayor diversificación de los actores políticos involucrados. Lo ocurrido en en los últimos cuatros años, especialmente en 1997, proporciona elementos para hablar de una mayor capacidad de los actores de tener otras conductas políticas y de una recomposición de la correlación de fuerzas entres ellos que tiende a ser menos desigual. El cambio político experimentado en el país en estos años ha sido decisivo, no sólo desde la perspectiva electoral sino también desde el papel que juegan las instituciones en la vida política, económica y social de la nación.

Como puede desprenderse de lo anterior, mumerosos son los actores implicados en la trama de la democracia mexicana. Entre ellos, se encuentran los medios de comunicación, que por su peso y eficacia política creciente deben tomarse en cuenta como actores importantes en un período de transición. La información es una condición indispensable para "purificar y dar veracidad y confiabilidad al espacio público, a los debates y a las comunicaciones entre el Estado y la sociedad mexicana"[76]. Por ello los medios de comunicación adquieren mayor relevancia , porque representan un componente ineludible de cualquier sistema político moderno. De acuerdo con Cordera, los medios

---

[74] Pablo Pascual Moncayo (1995), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, p. 14

[75] *Ibidem*

[76] Rolando Cordera, *et al.*(1995), "Transición a la democracia: más allá del 21 de agosto" en Pablo Pascual Moncayo (Coordinador), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, p.57.

"constituyen el sistema nervioso del quehacer político, son un elemento permanente del ejercicio del poder y de la formación de la voluntad colectiva y son referencia obligada cuando uno trata de determinar las formas, los alcances y la profundidad de los intentos y las prácticas de manipulación de los grupos sociales por parte de los núcleos poderosos, tanto desde el punto de vista socioeconómico como del político, social y cultural". Bajo esa perspectiva, los medios son factores en la construcción y consolidación de la democracia. Es decir, la importancia que tiene y la función que cumplen para construir la democracia y el consenso hacen que los medios de comunicación sean un agente insoslayable para cualquier reforma que apunta a buscar formas más democráticas.

2.2. La relación medios-Estado mexicano.

Para entender el comportamiento político de los medios de comunicación en México, es necesario, primero, un acercamiento breve a la relación que han mantenido con el Estado, la cual ha definido en gran medida su actuación social.

2.2.1. El período estabilizador

Durante la llamada etapa de la "unidad nacional" (1940-1946) y del llamado desarrollo estabilizador (hasta fines de la década de los sesenta), el sistema político mexicano gozaba de relativa estabilidad, lo cual se constata con los pocos y aislados cambios que experimentó el régimen en ese período.[77] Entre los elementos que proporcionaron esa firmeza al Estado mexicano se encuentran los medios de comunicación. Durante esta etapa las relaciones que los medios de comunicación mantenían con el Estado oscilaban entre la docilidad y la complicidad, reforzando así su subordinación ante el aparato gubernamental.[78] Las estrategias del gobierno mexicano para lograr esa "disciplina" de los medios, así como la injerencia del ejecutivo para influir en la postura política que mantenían era variadas. En esta fase, un ejemplo ilustrativo es lo ocurrido en el diario Novedades, cuando Miguel Alemán Valdez -siendo Secretario de

---

[77] César Cansino, p.32 y Pablo Arredondo Ramírez (1992), "El Estado y la comunicación. Dilemas frente a un proyecto modernizador" en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (Coordinadores), *El nuevo Estado y Sociedad, Vol. IV. Estado y Sociedad*, México, Nueva Imagen, p.41

[78] Pablo Arredondo (1992), *Op. cit*, p.41

Gobernación Miguel- decide emprender su campaña para ser designado candidato presidencial, para lo cual necesita contar con el apoyo incondicional de, cuando menos, uno de los grandes periódicos de la época. Con esa intención lanzó una campaña de desprestigio contra el director del periódico Novedades -sustentada en datos falsos sobre la situación laboral del diario- que provocó que algunos trabajadores lo cerraran. La artimaña del vilipendio laboral no fue tan efectiva porque se logró demostrar que el periódico gozaba de buen funcionamiento en ese aspecto, sin embargo fue asesinado su director lo que favoreció que tomará la riendas del periódico Jorge Pasquel, hombre de confianza de Alemán. Posteriormente entraron como sus accionistas definitivos Rómulo O'Farrill y el propio Miguel Alemán.[79] De esta manera el poder ejecutivo se fue convirtiendo en el interlocutor preferencial de los medios de comunicación masiva, a la vez que el desaire por las expresiones y demandas de la sociedad civil fue reforzándose en sus espacios.[80]

Las características presentadas por la prensa mexicana, sin duda corresponden al momento político que vive el país. En el terreno electoral el partido oficial no contaba con oposición real, pues el sistema no contemplaba la apertura a otras opciones políticas y los medios era fiel reflejo de ello. Controlados por la élite gobernante, los medios de comunicación fueron, así, parte importante del afianzamiento del régimen autoritario en México, pues a través de ellos también se controlaba la formación de la opinión pública. Los medios han sido componentes esenciales en la formación de lo que hoy se conoce como cultura política tradicional, cuyos rasgos más sobresalientes son "el autoritarismo, el consenso pasivo, la tradición patrimonialista y providencialista en la gestión de asuntos públicos"[81] Forman parte de lo que Cansino llama la " combinación de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad"que han sostenido al sistema político mexicano, otorgándole capacidad para

---

[79] Una descripción más amplia de este caso puede encontrarse en Fátima Fernández Christlieb (1993), *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, Décima edición, p.22

[80] César Cansino (1995), *Op. cit.*, p. 41

[81] Adrián de Garay y Laura Moya López (1989), "Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa: las campañas electorales de 1988" en *Sociológica*, Año 4, No. 11, Septiembre-Diciembre de 1989, México, UAM-Unidad Azcapotzalco-División de Ciencias Sociales y Humanidades, p.152

mantener a sus instituciones funcionando con estilos alejados de formas democráticas y que le dieron una imagen de estabilidad durante largo tiempo.[82]

2.2.2. 1968: el parteaguas de la demanda democrática.

El orden invariable con el que contó el sistema político mexicano y que tanto ha llamado la atención empezó a tener fisuras, que posteriormente le generaron un costo importante a su estabilidad. Si bien, surgieron algunos enfrentamientos entre los cincuentas y sesentas que pusieron en entredicho la capacidad de respuesta del gobierno[83], los sucesos acontecidos en 1968 pueden considerarse como la ruptura que marcó un parteaguas en la historia contemporánea de México, ya que imprimió cambios importantes en varios aspectos de la vida nacional. Después de esto, empezaron a surgir nuevos movimientos, organizaciones políticas y sociales, partidos políticos, corrientes sindicales y grupos campesinos, en los que varios participantes del 68 jugaron un papel relevante como promotores y orientadores. A partir de entonces dio inicio un movimiento en demanda de la transformación democrática del sistema político mexicano. Este acontecimiento también trastocó la forma de operar de los grandes medios de comunicación, aunque no eliminó por completo la lógica de su vinculación con el Estado. Aunque la demanda por la apertura en los medios era inminente, el gobierno continuaba con su costumbre de intervenir en ellos, especialmente en los periódicos, para obtener apoyo incondicional. Por ello, no debe tomarse como mera coincidencia la aparición de algunos medios de comunicación en períodos de cambio presidencial.[84] Pero aún así, es justo señalar que a raíz del movimiento estudiantil de 1968 la relación de los medios con el poder público en México cuenta con una nueva variable que -de acuerdo con Cansino- "se materializó en la

---

[82] César Cansino (1995), *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Angel Porrúa/CIDE, p.14

[83] De acuerdo con Demetrio Sodi de la Tijera los movimientos de los ferrocarrileros, los maestros y lo médicos en el ocaso de los años cincuenta y principios de los sesenta, surgieron debido a la incapacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas planteadas por estos sectores. Pero aún así el gobierno puso superarlos sin que le generaran un costo electoral importante. Véase Demetrio Sodi de la Tijera (1996), "Los caminos para la transición democrática" en Octavio Rodríguez Araujo, *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, p.184.

[84] Al respecto Fátima Fernández, señala, por ejemplo, que la fundación de El Día estuvo estrechamente vinculada con Adolfo López Mateos, mientras que El Heraldo apareció justamente en el año en que tomó posesión como presidente Gustavo Díaz Ordaz. Ver Fátima Fernández (1993), *Op. cit.*, p.22

creciente demanda de diversas y disímiles corrientes sociales por ampliar su márgenes de participación y expresión pública";[85] sin duda el grito de "prensa vendida" que se escuchaba en aquel entonces[86] marcó la pauta para que en lo sucesivo se incrementara la demanda por una mayor apertura en los medios de comunicación del país.

2.2.3. Los períodos de Echeverría y López Portillo:entre la conciliación y el sometimiento

Al asumir la presidencia en 1970, Luis Echeverría Alvarez se vio en la necesidad de proponer una "apertura política" para atemperar la crisis de 1968. Su ofrecimiento estableció nuevos nexos con los medios de comunicación, ya que las reformas políticas que introdujo correspondían más a una actitud que a cambios institucionales. lo anterior estaba estrechamente vinculado con los medios, pues su propuesta estaba encaminada a soportar "mayor tolerancia frente a la crítica y a la diversidad de opinión pública",[87] ante lo cual podía esperarse mayor apertura en los medios de otras manifestaciones políticas. Si embargo, la promesa de Echeverría no se cumple para el caso de los medios de comunicación, pues aquellos que le resultaban disfuncionales al sistema político son intervenidos con anuencia del presidente de la república. El caso más ilustrativo es el del periódico Excélsior: a partir de que Julio Scherer García asume la dirección general de ese rotativo, su política editorial cambia y se hacen intentos por realizar denuncias sobre diversos problemas que involucraban a funcionarios públicos así como a grupos de la iniciativa privada. Ante eso, la tolerancia de Echeverría llega a su límite y en 1976 Scherer sale de la dirección del periódico, por haber violado una de las reglas no escritas más importantes de la relación medios-gobierno mexicano: "la incuestionabilidad de la actuación personal del jefe del ejecutivo".[88] Si bien, el gobierno de Echeverría en algunos casos fue condescendiente y en otros hasta aplaudió la crítica a su administración en los

---

[85] Cansino (1992), *Op. cit.*, p.42

[86] Jorge Meléndez, "No habrá democracia, sin apertura de medios" en UNAM/NOTIMEX/Fundación Friedrich Naumann (1990), *Medios, democracia y fines*, México, UNAM, p.299

[87] Soledad Loaeza, "La incertidumbre política mexicana"en *Nexos*, México, No. 186, junio de 1993, p.49.

[88] Fátima Fernández (1993), Op. cit., p.77

medios masivos de comunicación, su paciencia fue de poca duración y la lógica represiva y chantajista imperó, dando como resultado lo que hoy se recuerda como el *excelsiorazo*.[89]

Por otro lado, en una actitud que resultaba paradójica, la administración de Echeverría reprimía la libertad de expresión en algunos medios y criticaba el poder de los monopolios informativos, pero al mismo tiempo fortalecía al consorcio Televisa, dándole facilidades a los industriales de esa empresa para que se afianzaran aún más. Además, apelando a la necesidad de adecuar los contenidos de información y de entretenimiento a las necesidades del desarrollo nacional y bajo el pretexto de generar alternativas en ese sentido, el Estado incursiona en el terreno televisivo. De este modo aparece la televisiora estatal que, lejos de representar una opción diferente reprodujo, de manera más acentuada los esquemas oficialistas de Televisa.

Para la administración de José López Portillo (1976-1982), la política estatal de comunicación incorporó algunas novedades, que de acuerdo con el gobierno pretendían racionalizar y coordinar al sector de las comunicaciones. Entre las innovaciones que se realizaron sobresale la creación de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC),[90] el proyecto sobre el sistema nacional de satélites y el más destacado de todos: el proyecto sobre el derecho a la información.[91] Con todo y eso, los medios masivos de comunicación no presentaban mayor apertura en el terreno político que en etapas anteriores y el chantaje, la represión y la presión por parte del Estado continuaron.

2.2.4 El periodo de 1983 a 1998

Al llegar los ochenta podían distinguirse cuando menos dos ejes sobre los que habían girado las políticas de comunicación gubernamental en décadas anteriores. Por un lado, pretendieron fortalecer al Estado a través de la expansión de medios de su propiedad y por otro, se intentó ampliar su poder en la toma de decisiones por la vía jurídica. Sin

---

[89] Pablo Arredondo Ramírez (1992), *Op. cit*, p.43

[90] Pablo Arredondo sostiene que además del impulso de la coordinación y racionalización del sector, con la creación de RTC, el gobierno de López Portillo sentó las bases para establecer un mayor control político sobre los medios. Véase, Pablo Arredondo, *Ibidem*, p.43

[91] Por ser un tema que se inscribe dentro de la reforma política del Estado, la iniciativa sobre el derecho a la información será abordada con más detalle en un apartado especial.

embargo, estas aspiraciones lejos de redituarle dividendos positivos al Estado mexicano, trajo como consecuencia que se consolidara el monopolio (en lo económico y en lo político) con el que el gobierno pretendía compartir la hegemonía de la información y otorgó elementos a la organizaciones sociales para cuestionar el funcionamiento y la actuación de los medios de comunicación masivos.[92] Aunado a lo anterior, la irrupción de la crisis en 1982 y la adopción de otro modelo de desarrollo que justifica la retirada del Estado del ámbito social, hacen pensar que la relación medios de comunicación-Estado tomaría caminos diferentes, sobre todo atendiendo a los lineamientos internacionales del liberalismo económico, que sostiene que el papel de los medios de comunicación debería estar dirigido a lograr una mayor integración económica y buscar una homogeneización de la cultura. Ello conlleva, necesariamente, la privatización de la información, en donde la tecnología juega un papel preponderante para prescindir de la infraestructura estatal en la transmisión de mensajes y para incrementar "aparatos caseros" que reproduzca los propios mensajes sin intervención estatal.[93]

Sin embargo, el sexenio de Miguel de la Madrid aunque abre una nueva etapa en la estrategia de desarrollo para el país, las condiciones de pérdida de legitimidad y credibilidad que tuvo que enfrentar en su inicio, lejos de generar un cambio en su relación con los medios, lo llevaron a repetir los mismos esquemas. Al referirse al tema, Arredondo indica que "la agudización de la crisis y el malestar social fueron un terreno fértil para la renovación de las tradicionales formas entre prensa y gobierno... [y ante eso] era menester el apoyo incondicional de la mayoría de los órganos informativos, en particular de la radio y la televisión[...]".[94] Además, el arranque del nuevo modelo requería instrumentar medidas urgentes. Ante eso De La Madrid tuvo que realizar con premura algunas disposiciones relacionadas con los medios de comunicación masiva. Por un lado, el Programa Inmediato de Reordenación Económica requería necesariamente el uso de los medios de comunicación para ganar adeptos, por ello el mandatario puso especial interés para "vigilar" al sector informativo y, en varios casos, obligarlo a transmitir resúmenes

---

[92] Fátima Fernández (1993), Op. cit. , p.305

[93] Dentro de esa tecnología casera se encuentran las videocaseteras y antenas parabólicas, por ejemplo. *Ibidem*, p. 307

[94] Pablo Arredondo Ramírez (1992), *Op. cit.*, p.45

informativos gubernamentales; una segunda disposición se relacionaba con no criticar a Televisa, pues la penetración social de la televisión y la fuerza política y económica que había adquirido ese consorcio, lo colocaron en una posición privilegiada dentro del sistema político que impedía su exclusión y le otorgó capacidad de negociación con el propio gobierno.[95]

El nuevo modelo iniciado en 1982 comprendía el "adelgazamiento" del Estado, lo que implicaba la privatización de las empresas paraestatales. Ya el gobierno de De la Madrid había tomado medidas para reducir la cantidad de empresas propiedad del Estado, pero las correspondientes al sector de la comunicación, entre otras, aún estaban pendientes. Para la administración de Carlos Salinas de Gortari, la implantación del modelo del libre mercado fue consolidándose. Ante esto, los medios de comunicación masiva, propiedad del Estado fueron privatizados. Si bien, la estrategia estaba en correspondencia con el modelo de desarrollo adoptado, lo sobresaliente del asunto es que la relación política con los medios, característica de los gobiernos anteriores, no desapareció. El caso más representativo lo constituye la venta de IMEVISION (Hoy TV Azteca): Cuando el Estado era dueño de la televisora, de alguna manera no sorprendía -aunque no se justificaba- su postura oficialista hacia el gobierno; sin embargo, su paso a manos privadas, no aminoró esa actitud, más bien la reforzó. Ahora, las televisoras más importantes del país (Televisa y TV Azteca) mantienen una férrea competencia comercial y nosotros diríamos que también política.

En ese tenor, resulta vigente el planteamiento de Arrendondo en el sentido de que el neoliberalismo "no descartó en absoluto los métodos y los modos políticos de sus antecesores. En el terreno informativo ello se tradujo en una urgente necesidad de cerrar aún más los accesos a la información oficial considerada 'confidencial'; en respaldar a toda costa las posturas de la prensa más oficialista; en garantizar el libre desenvolvimiento... [de la] televisión privada; y en negarse a esclarecer un alarmante número de ataques a periodistas e informadores independiente".[96]

---

[95] Arredondo, (1992), *op. cit.*
[96] *Ibidem*, p. 46

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de esta década se han presentado cambios importantes que permiten vislumbrar nuevas relaciones con los medios de comunicación. Esto encuentra su explicación en los considerables cambios que ha experimentado el proceso político del país recientemente, cuyo momento más sobresaliente han sido las elecciones federales intermedias efectuadas en 1997. Sin duda, entre los puntos de reflexión que dejó esa contienda se encuentra el desempeño de los medios de comunicación, especialmente electrónicos, que mostraron una apertura y supervisión social sin precedentes. La descripción realizada por Alva de la Selva es ilustrativa de la actuación de los medios en esa coyuntura electoral:

> *"Con una cobertura sin precedente -sobre todo en la radio-, donde abudandaron las emisiones noticiosas de larga duración, flashes informativos y la intervención de numerosos comentaristas, los medios desplegaron en esta ocasión electoral una buena parte de su maquinaria para registrar el dato mínimo, el reporte de última hora o la declaración desde el lugar de los hechos. Hubo también mayor oficio periodístico aplicado a la cobertura electoral, sobre todo [...] menos parcialidad. Pero ahora, sobre el trabajo de los medios gravitó un ánimo social diferente: un espíritu de cambio de las formas y actores políticos que llevaron al país a una de sus más graves crisis".*[97]

Lo anterior lleva a plantear que si durante procesos electorales anteriores la importancia de los medios de comunicación era evidente, en 1997 su papel estratégico aumentó considerablemente. Por ello, hoy más que nunca los medios en México representan el espacio crucial para la lucha política.[98]

2.3. Reforma electoral y medios

La importancia de los medios de comunicación en el proceso de transición de México, puede apreciarse en la discusión que han generado en todos los momentos que se han planteado reformas políticas en este país. Si bien la demanda por un cambio político de los medios ha sido permanente, su intervención en los procesos electorales es la que ha propiciado las polémicas más fuertes. Así, el tema de los medios de comunicación ha

---

[97] Alma Rosa Alva de la Selva, (1997) "La pista de los comicios federales en la TV" en *Revista Mexicana de Comunicación*, Año X, No. 50, Ago / Sep. de 1997, México, Fundación Manuel Buendía, p. 5

[98] Alma Rosa Alva de la Selva, (1997), *op. cit.*, p. 5

estado presente durante los debates que han precedido a las reformas político-electorales más importantes realizadas en nuestro país durante las últimos veinte años.

2.3.1 Derecho a la información y reforma política en 1977

Durante la década de los setenta el sistema político mexicano empieza a presentar una erosión continua de legitimidad cuyo referente más inmediato fueron los sucesos de 1968. A esto se sumaron otros aspectos que habían llegado a un momento crítico como la sobrerrepresentación del PRI en los puestos de elección popular facilitados por el sistema electoral; la marginación político-electoral de organizaciones política de izquierda; la manifestación de insurgencias sindicales independientes; la aparición de movimientos guerrilleros urbanos y rurales; y la intensificación de la crisis económica que marcó el fin del modelo sustitutivo de importaciones y del llamado "milagro mexicano"[99] Estas circunstancias motivaron que el gobierno presentara diversas iniciativas de reformas constitucionales, entre las que se contemplaban transformaciones a la legislación electoral. De esta manera en 1977 inicia una reforma electoral que da como resultado la Ley Federal de Organizaciones, Partidos y Procedimientos Electorales (LFOPPE).[100]

Como consecuencia de la inicitiva presentada para llevar a cabo esta reforma política, se generaron una serie de discusiones en torno a los aspectos que estaban pendientes y que deberían incorporarse para lograr un cambio político efectivo. El derecho a la información y los medios de comunicación constituyeron temas muy polémicos, a raíz de la propuesta presidencial presentada para garantizar constitucionalmente la información

---

[99] Jaime F. Cárdenas Gracia (1994), *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, p.95

[100] Alcocer sintetiza las reformas que se introdujeron en esta ley en las siguientes: "El sistema de partidos aumenta de cuatro partidos reconocidos oficialmente (PRI, PAN, PPS y PARM) a siete (PCM,PST y PDM); se introduce la representación proporcional en la Cámara de Diputados: el número total de diputados se incrementa de 300 a 400; los 300 originales permanecen como 'uninominales' (elegidos por voto mayoritario en los 300 distritos electorales del país), y las 100 nuevas curules son 'plurinominales' (elegidos según el porcentaje de votos emitidos para cada partido en cada una de las cinco zonas en que se dividió el país para ese propósito, con un número equivalente de representantes de cada zona), véase Jorge Alcocer (1996), "Las recientes reformas electorales en México" en Riordan Roett (Compilador), *El desafío de la reforma institucional en México*, Siglo XXI, p.86.
Otros autores señalan que además se estableció el financiamiento público y se definió el acceso regular de los partidos de oposición a los medios de comunicación. Véase autores como Jaime F. Cárdenas Gracia (1994), *Op. cit.*, p.96 y Jaime Sánchez Susarrey (1994), *op. cit.* p. 5

a los ciudadanos mexicanos. Al respecto señala José Woldenberg que "no fue casual que en 1977, cuando se abrió el debate en torno a la reforma política que requería el país, el asunto de los medios de comunicación se colocara en un lugar destacado de la agenda",[101] pues el poder económico y político que hasta entonces habían acumulado los colocaba como un asunto importante del controversia pública. Después de un intenso debate se reformó el artículo sexto constitucional, en donde el Estado se compromete a garantizar el derecho a la información; y en la nueva ley electoral (la LFOPPE) se reconoce a los partidos como entidades de interés público y en base a ello se les da entrada a los espacios radiofónicos y televisivos. La enmienda al artículo sexto se redujo a agregar una frase: "el derecho a la información será garantizado por el Estado"[102]

El derecho a la información efectivamente se llevó a rango constitucional; sin embargo, esa disposición se convirtió en letra muerta porque la reglamentación que debió surgir tras la reforma aún está pendiente; es decir, las condiciones en que debe garantizarse ese derecho nunca se definieron. En cuanto al ingreso de los partidos políticos a la radio y televisión, si bien representaba una medida importante en ese momento, su cumplimiento tomó otras dimensiones debido a que el acceso -que debería ser real- se convirtió en simbólico, porque los espacios y los horarios de transmisión fueron determinados por los medios, a lo cual se sumaba la poca creatividad de las grabaciones realizadas por los partidos.[103] Estos intentos por incursionar en el terreno de los medios en la reforma política, sin duda constituyeron un paso importante porque fueron los primeros intentos en ese sentido, pero los cambios realizados quedaron muy lejos de una verdadera reforma.

2.3.2 La legislación electoral de 1986

Casi la totalidad del sexenio de Miguel de la Madrid operó con la ley electoral de 1977. Esa legislación fue la que rigió diferentes procesos electorales que le propinaron "importantes descalabros" al régimen, sobre todo en el norte del país, y que lo hicieron

---

[101] José Woldenberg (1990), "De la pluralidad en los medios" en *Medios, Democracia y Fines*, Op. cit, p.16

[102] Fátima Fernández (1993), *Op. cit.*, p.219.

[103] José Woldenberg (1990), *Op. cit.* p.16

entrar en crisis electoral,[104] y la demanda por la democracia empezó a tomar mayor importancia como bandera política para diversos sectores sociales. La respuesta a esos desequilibrios políticos que otra vez se manifestaban fue una reforma que culminó en 1987 con el Código Federal Electoral (que sustituyó a la antigua LFOPPE). Desde el inicio de la propuesta para el nuevo cambio, la actuación de los medios de comunicación -que había quedado pendiente en la reforma anterior- volvió a aparecer como una demanda política significativa. Su apertura -a las diversas opciones políticas- constituía un reclamo urgente. Sin embargo, a pesar de que el propio partido oficial aludió a la necesidad de un cambio en los medios, cuando menos en tiempos electorales, la nueva legislación sólo contemplaba aspecto mínimos, casi nulos: el artículo 48 establecía que "son prerrogativas de los partidos políticos nacionales tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión", mientras el artículo 52 disponía que el tiempo en los medios del que gozaría cada partido sería de 15 minutos, el cual se incrementaría en periodos electorales; en tanto, el artículo 57 señalaba la producción de un programa especial conjunto, cuya transmisión en los medios se haría dos veces al mes. La novedad de esta reforma radicaba, precisamente, en que el manejo de los tiempos ya no sería discrecional, sino reglamentada.[105]

Con esta ley se controlaron las elecciones presidenciales de 1988. El Código resultó ser, para el régimen, "un instrumento muy útil durante la preparación de la jornada, durante la misma y en la calificación de las elecciones...[y] se convirtió en un excelente medio que abrió las posibilidades del fraude electoral"[106] Por lo reñido de la competencia, la posibilidad de la alternancia política adquirió dimensiones de carácter nacional. Y ante el inminente triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, aunado a los acontecimientos que su salida del PRI había generado, el sistema político mexicano entró en una grave crisis de

---

[104] La reforma más que ampliar, reducía las posibildades para que las oposición llegara gobernar. Bajo esa lógica, el proceso "liberalizador"en el que se encontraba el país entra en crisis, cuando las elecciones para la gubernatura realizadas en Chihuahua durante 1986 evidenciaron que no había disposición del gobierno federal para reconocer triunfos de la oposición, en este caso al Partido Acción Nacional; además se puso de manifiesto que en algunas regiones de la república los partidos de oposicion, principalmente el PAN, podrían convertirse en una opción de gobierno. Ver Jaime Sánchez Susarrey (1994), "La larga marcha a la democracia" en Gobiernos (suplemento especial), No. 3 agosto/septiembre, México, Secretaría de Gobernación, p. 5; Jaime F. Cárdenas Gracia (1994), *Op. cit.*, p.99

[105] Código Federal Electoral, citado por José Woldenberg, *Op. cit*, p.17

[106] Leonardo Valdez Zurita, citado por Jaime F. Cárdenas Gracia (1994), *Op. cit*, p.100

legitimidad que lo obligó a plantear una nueva reforma político-electoral. Los medios de comunicación no estuvieron al margen de estos sucesos que desequilibraron al régimen, por el contrario fueron parte importante de ellos. Sus preferencias políticas llevaron a algunos, principalmente a la televisión, a desarrollar una cobertura informativa inequitativa de los participantes en la contienda y a otorgar su apoyo al partido en el poder. Estos hechos pusieron en evidencia la tremenda insuficiencia legislativa que se tenía en torno a la actuación de los medios de comunicación en las contiendas electorales.

2.3.3 La reforma de 1989

El ambiente de tensión en el que Carlos Salinas asumió la presidencia de la república en 1989, derivado de la falta de credibilidad del proceso electoral, llevó al gobierno entrante a proponer otra reforma política. Desde su toma de posesión Salinas de Gortari anunció "el fin del partido único y la necesidad de contar con una nueva legislación electoral".[107] Una de las exigencias en esta nueva reforma correspondía al manejo informativo de los medios en los procesos electorales, fundamentada en la función desempeñada por los medios en contiendas anteriores y reforzada por su postura en el proceso de 1988, que dejó ver "la insuficiente cobertura, manejo sesgado de la información e incondicionalidad [especialmente] de la televisión con el partido oficial..."[108] Aunque la preferencia política no era novedad, resultó muy criticable en un proceso que fue, con mucho, el más dinámico y competido de la historia electoral del país. Eso hizo que esta contienda proporcionara un contexto político diferente, y que se constituyera a la vez en un reto para el sector informativo de la televisión, especialmente para el privado. Desde esa perspectiva, los medios televisivos y la empresa Televisa en particular fueron el centro de la discusión. Al final, su comportamiento ante el proceso electoral disipó las dudas de quienes planteaban hasta dónde sería capaz de llegar la empresa. Las preguntas que se realizaban en esa ocasión en torno al monopolio y su actuación política tuvieron respuestas positivas: efectivamente, el consorcio televisivo, con la anuencia de sus dirigentes, se arriesgó a negar, bloquear y encubrir la realidad de este

---

[107] *Ibidem*, p. 101.

[108] Pablo Arredondo, "Los noticieros de televisión y la sucesión presidencial de 1988" en *Medios, Democracia, y Fines*, *op. cit.*,p.55

proceso político; no tuvo en cuenta la sensibilidad de una opinión pública que estaba desencantada e inconforme con el predominio priísta; la empresa estuvo dispuesta a enfrentar una crisis de credibilidad similar a la que vivía en ese momento el propio sistema político; mantuvo el desequilibrio informativo en favor del partido oficial; y, definitivamente, a Televisa no le importó que se le identificara -aún más de lo que ya estaba- con el partido oficial.[109] Su actuación, aunada a la de la televisora estatal, fueron los más claros ejemplos de la necesidad de establecer reglas que vigilaran el comportamiento electoral de los medios de comunicación.

Cuando en 1989 se plantea la nueva reforma, lo acumulado por revisar en torno a los medios de comunicación era bastante. La lista que proporciona Woldenberg es ilustrativa al respecto: concluir el proceso legislativo respecto al derecho a la información, con la expedición de la ley reglamentaria; ampliación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; establecer el derecho de réplica en los medios electrónicos; regular las tarifas para que el costo del tiempo y el espacio sea similar que el de publicidad; revisar el régimen de concesiones de radio y televisión y facilitar el acceso a ellas de organizaciones diversas y; reglamentar los derechos laborales, intelectuales y políticos de los trabajadores de los medios.[110] La nueva legislación electoral es aprobada en 1990 por el PRI y el PAN, de ella surgen el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Instituto Federal Electoral (IFE) y los acuerdos para elaborar un nuevo padrón y emitir la credencial para votar con fotografía .[111] En el marco de la nueva reforma política se hablaba ya de la posibilidad de transitar hacia la democracia, derivado de acontecimientos como el reconocimiento, en ese mismo año (1989), del triunfo panista en la gubernatura de Baja California. Sin embargo, el proceso de reforma enfrentó algunas dificultades relacionadas con asuntos que no habían sido considerados en las modificaciones y que eran de suma importancia para avanzar hacia un proceso democrático. Entre esos asuntos se encontraban los topes de campaña y la apertura de los medios de comunicación; dos aspectos que habían dado pie a que la competencia electoral fuera muy inequitativa. Una vez más los medios formaban parte de las asignaturas pendientes de la reforma política del

[109] *Ibídem*, p. 57
[110] José Woldenberg, *op, cit*, p.18 y 19.
[111] Jaime Sánchez Susarrey (1994), *op. cit*, p. 5

Estado y particularmente de la reforma electoral. Algunos analistas, en ese momento sostenían que los cambios requeridos en los medios estaban directamente relacionados con su reglamentación. Por ejemplo, Woldenberg -en relación a la reforma de 1989- señalaba que "las disposiciones anteriores prácticamente fueron trasplantadas sin modificaciones mayores. No obstante, dada la parcialidad del PRI, y la necesidad de reforzar el litigio democrático con una información capaz de recrear la pluralidad, se necesitará en los años por venir una normatividad capaz de garantizar un servicio de los medios masivos de comunicación a favor de la cultura democrática, es decir, no excluyente, no uniforme, no vertical"[112].

Debido a las insatisfacciones que dejó la reforma de 1989, que rigió el proceso electoral de 1991, se propuso otra reforma electoral en 1992, que culminó en 1993 con varias enmiendas al COFIPE. En esta reforma ya se contempla establecer topes a los gastos de campaña, así como ampliar las reglas que promovieran el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación.[113] Pero la reglamentación aún continuaban siendo escasa para la magnitud que había tomado el asunto de los medios y las competitividad electoral.

2.3.4 La reforma de 1994

En 1994 nos despertamos con la noticia de una insurgencia armada que tuvo lugar en el estado de Chiapas y que puso en entredicho a la administración de Carlos Salinas de Gortari y posteriormente se agravó con el asesinato del candidato priísta a la presidencia, Luis Donaldo Colosio. Estos acontecimientos se sumaron al clima de desconfianza política que había generado la anterior reforma electoral, que fue pactada sin la participación del PRD. Derivado de esos hechos surgió una imperiosa necesidad, por parte del gobierno, de contar con un clima de estabilidad y paz social para las elecciones presidenciales de 1994, que lo obligó a ofrecer una nueva reforma. Entre las modificaciones que contempló la nueva ley electoral -cuya base es que la máxima autoridad del IFE se conformó por seis

---

[112] José Woldenberg, "Democracia y sistema electoral" en José Luis Barros Horcasitas, et al (compiladores) Transición ala democracia y reforma del Estado en México, UNAM, Miguel Angel Porrua, FLACSO, 1991, p.215

[113] Jorge Alcocer (1996), *Op. cit.*, p. 87

consejeros ciudadanos, propuestos y nombrados por los partidos- se hablaba de buscar mayor apertura de los medios de comunicación electrónicos. Además, en esta nueva reglamentación se define un aumento del tiempo de los partidos en los medios de comunicación con la supervisión del IFE en la cobertura, así como la suspensión, diez días antes de la elección, de la propaganda pagada.[114]

Aún y cuando la reglamentación electoral había logrado algunos avances en lo relativo a los medios de comunicación, las condiciones de inequidad y parcialidad en la información persistieron durante el proceso electoral de 1994. Situación que coadyuvó a que desde la sociedad se agudizara la demanda por el respeto a los derechos humanos y la exigencia de una democratización real del sistema político. Señala Aguilar que "amplios sectores de la sociedad (llamada desde entonces "sociedad civil") pusieron énfasis en el reclamo democrático, la movilización cívica y la independencia de las organizaciones sociales"[115] En la mira de ese reclamo también se encontraban los medios de comunicación, cuya intervención y función, sobre todo en épocas de campañas políticas, no correspondía con la dinámica social y con los signos de cambio que se estaban percibiendo en el país. La preocupación por buscar condiciones competitivas de mayor igualdad en los medios de comunicación llevó a que algunas organizaciones civiles -como Alianza Cívica, Academia Mexicana de Derechos Humanos y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia- realizaran esfuerzos de observación acerca de la cobertura informativa que proporcionaban a los actores políticos participantes. Los datos obtenidos en esos monitoreos fueron muy reveladores en cuanto a la parcialidad informativa de los medios. Eso también puso al descubierto la insuficiencia de los lineamientos, que hasta el momento se contemplaban en la reglamentación electoral. Ante esos hechos, el propio IFE tuvo que realizar un monitoreo, a fin de presionar a los medios para que actuaran con mayor equidad, cuando menos en la contiendas electorales.

---

[114] *Ibidem*

[115] Luis F.Aguilar (1996), "Reformas y retos de la administración pública mexicana" en *Foro Nacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXXVI, Núms. 143-144, enero-junio, p.219

2.3.5 Las elecciones intermedias de 1997

La lid electoral efectuada en 1994 y las observaciones de medios realizados entonces pusieron en evidencia que fue en la televisión en donde se encontró mayor preferencia político-partidista y una vez más se volvía "a poner en entredicho la imparcialidad informativa en momentos de campaña"[116] favoreciendo al candidato del PRI, Ernesto Zedillo. Para las elecciones federales intermedias de 1997 fue posible constatar una mayor apertura en los emisores electrónicos debido a la vigilancia de que fueron objeto durante 1994 y que volvió a darse en 1997, además de que el IFE planteó algunas reglas respecto a su comportamiento durante la competencia. Para esta ocasión, además de lo que ya se había dispuesto en reformas anteriores, la reglamentación contemplaba la realización de un seguimiento de los noticieros de radio y televisión, como una actividad propia del IFE, con la intención de inspeccionar la equidad en la cobertura.

Ese marco legal fue el que sirvió de escenario para las lid electoral de 1997 que, como hemos expuesto, en lo que se refiere a la cobertura proporcionada por los medios de comunicación no tiene precedentes en la historia de las campañas electorales en el país. Sería injusto indicar que solamente fue la reforma electoral la que motivó un comportamiento de mayor apertura de los medios, ya que en ello intervinieron muchos actores políticos que previamente la habían impulsado. Sin embargo, no cabe duda que lo establecido en la legislación electoral más reciente fue de gran inflluencia.

Las diposiciones logradas hasta este momento, sin duda representan un gran avance en la materia, pero aún queda mucho camino por recorrer para "garantizar plenamente las libertades de expresión...(y para) exigir reponsabilidades sociales y políticas a unos medios que... no siempre han estado a la altura de las necesidades de democratización del país".[117] Entre los principales asuntos pendientes para lograr una legislación democrática en materia de medios de comunicación, sobre todo en lo que concierne al acceso de los partidos políticos, vale la pena retomar los cinco que Ernesto Villanuena indica como prioritarios: el establecimiento de 1) Normas jurídicas que

[116] Florence Toussaint (1995). "Inequidad y democracia: realidad en los medios" en Florence Toussaint (Coord.), *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*, México, D.F., La Jornada Ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, p.26

[117] Rolando Cordera, *et al.*(1995), *Op. cit.* p.57.

prohiban y, por ende, sancionen la oferta de bienes de servicios y de consumo en la propaganda electoral; 2) Garantías jurídicas para el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación del Poder Ejecutivo Federal; 3) Normas jurídicas que establezcan topes máximos de difusión electoral electoral a través de los medios; 4) Normas que prohiban el uso de los colores de la bandera nacional como emblema partidista; 5) Normas jurídicas que garanticen el derecho de aclaración respecto a la información de los medios, cuando ésta deforme hechos o situaciones relacionados con la vida personal y, en consecuencia, que sancionen a quien realice la conducta contraria.[118]

En síntesis, en el capítulo I quedó expuesto que entre los medios y el poder político existe una relación que es al mismo tiempo necesaria, compleja y tensa; que además resulta ser estratégica para entender el desempeño de los medios y para entender a la modernización política misma. Es decir, en una sociedad que se considera moderna políticamente, no puede haber medios parciales y no plurales o viceversa, una sociedad no moderna imposibilita el desarrollo democrático de los medios de comunicación.

Lo que está visto en México es que esa necesaria relación entre medios y poder político ha existido pero bajo condiciones de subordinación, situación que ha provocado prácticas deliberadas de distorsión en la información como producto de la censura gubernamental, de la complicidad con el Estado o en su defecto por la propia autocensura de los medios.

Los medios en México se han convertido en objeto de la lucha política. Por ello, entre los reclamos esenciales que la sociedad ha demandado y demanda para alcanzar la democracia, los medios de comunicación han estado presentes como una tarea pendiente. Las diversas reformas políticas que se han efectuado en nuestro país -particularmente en su dimensión electoral- han sido espacios en donde constantemente se ha manifestado la necesidad de buscar cambios en su actuación política. Sin embargo, aunque la demanda es añeja, es en los últimos años cuando ha tenido sus mayores resultados.

Desde esa perspectiva, los medios han pasado a formar parte de la definición de las normas de la democracia mexicana. El protagonismo que tienen en los procesos

---

[118] Una información más extensa sobre estos cinco puntos pueden consultarse en: Verónica Martínez, (1997) "Medios de comunicación, ética periodística y procesos electorales" en *Revista Mexicana de Comunicación*, *op. cit.*, p.23

electorales los ha puesto en el centro del debate político. Tanto los actores políticos involucrados directamente en los procesos electorales (partidos, candidatos, etc.) y la propia sociedad civil, han coincidido en la necesidad de establecer reglas claras que regulen su intervención durante las campañas políticas. De esta manera los medios ya son parte del debate en materia de legislación electoral. De ésto se concluye que hay un proceso de evolución de los medios de comunicación que parece desarrollarse en forma paralela a la evolución de la política del país. El ejemplo más acabado de lo anterior es el proceso de reglamentación al que se ha sometido a los medios de comunicación, que resulta ser paralelo a la evolución de la reglamentación electoral del país.

Si bien, la apertura de los medios electrónicos en 1997 fue notable. No obstante, no puede ser generalizable ni a todos los medios ni a todas las regiones del país. Por ello, cabe preguntarse hasta dónde se ha avanzado o han avanzado los medios de comunicación en el en México?, o mejor aún ¿hasta dónde han avanzado en sus regiones? que finalmente son las unidades que componen la suma de la expresión nacional; ante los sucesos de las elecciones más recientes queda la interrogante si ¿actualmente los medios son compatibles con una sociedad políticamente diversificada?. Ante esto y dado los logros alcanzados en 1997 es necesario hacer estudios empíricos concretos que muestren el nivel de evolución de los medios con la dinámica política, sobre todo en el nivel regional de donde se conoce poco acerca de su desempeño.

Capítulo III
Alternancia política, medios de comunicación y procesos electorales en Baja California.

Hemos apuntado la importancia que adquieren los medios de comunicación como factores de la democracia y del desarrollo regional, su indisoluble conexión con la política y la necesidad de realizar un balance de su avance en las regiones de nuestro país. Así, en el primer capítulo señalamos la presencia de los medios de comunicación en la dinámica social, su intervención en el proceso de gobierno y la función pública que desempeñan, lo cual puede constatarse y analizarse -a través de un seguimiento cuidadoso- en el desenvolvimiento de la vida cotidiana local o regional, en circunstancias muy específicas o momentos coyunturales muy relevantes. Mientras que la descripción de su relación con el Estado mexicano y su desempeño en los procesos electorales nos sugiere la importancia de realizar un balance de su desempeño no sólo nacional, sino sobre todo regional.

Ante ello, vale la pena recalcar que entre la gama de posibilidades que otorga la vida social de las regiones para observar la actuación y la función social de los medios de comunicación, los períodos electorales se presentan como buenos escenarios, porque durante el desarrollo de las contiendas los emisores masivos no solo son vehículos para mantener informada a la ciudadanía o espacios para la expresión de diferentes puntos vista, sino que también se constituyen en actores que expresan posiciones políticas muy evidentes.

En esa tesitura, la información que los medios proporcionan a la ciudadanía puede resultar clave para su definición electoral. De ahí la importancia de conocer las preferencias y los nexos que un medio de comunicación pueda tener con partidos o grupos de interés y la posible relación de ello con la apertura que demuestran. En los procesos electorales es posible detectar más claramente la calidad de información que los medios de comunicación transmiten a la sociedad, ya que en estos eventos las simpatías político-partidistas de los medios de comunicación tienden a hacerse más evidentes, lo cual -al contrastarse con la información que han divulgado y la postura que han tenido en otros momento importantes- provee datos acerca de su posible permeabilidad. De esta forma, los medios actúan y pueden actuar como persuasivos entre uno y otro período electoral,

con la finalidad de obtener dividendos para algún partido, candidato u otros actores políticos específicos. Con unos medios con credibilidad y apertura, el ciudadano que tenga acceso a ellos podrá contar con información más amplia que le permita participar con un mayor conocimiento en los asuntos públicos de su espacio, así como evaluar con mayor objetividad la función pública, y emitir, en las contiendas electorales o cualquier otro proceso de decisión, un voto más consciente. Los candidatos o los temas que ganen con votos de esa naturaleza, en principio contarán con legitimidad y consenso para asumir las decisiones.

Así, los medios de comunicación son parte importante de la correlación de fuerzas, de los actores y grupos de interés, de la cultura política, de las instituciones relevantes y movimientos o hechos que -de acuerdo con Cabrero Mendoza- parecieran dar un perfil particular de tradiciones o procesos de cambio importantes[119] en las sociedades locales y regionales de México. Y en ese mismo sentido, son elementos indispensables para fortalecer la vigorosa participación social, básica para construir el proyecto político regional al que hicimos referencia en el primer capítulo de este documento. De ahí la importancia de evaluar su actuación en los eventos políticos, especialmente los procesos electorales, pues ello proporciona indicadores más claros acerca de su compatibilidad con la democracia y el desarrollo de la sociedad en donde se desenvuelven.

En el caso de México, aquellas entidades en donde la política ha evolucionado de manera más acabada, constituyen espacios determinantes para conocer el grado de avance democrático de los medios y, en consecuencia, su compatibilidad con el desarrollo de la región. Baja California, por ser el primer estado en donde la oposición asumió el gobierno, representa una de esa expresiones más refinadas de la política regional. Esto supone amplias expectativas de cambio en los diferentes ámbitos de la vida estatal y la relación con los medios de comunicación no tendrían porque ser la excepción. Por ello esta entidad se presenta como una región propicia para realizar un balance del nivel de desarrollo político alcanzado por los medios locales.

---

[119] Enrique Cabrero (Coord.) (1996) *Op. cit*, p.52.

3.1 La alternancia política en Baja California y los medios de comunicación locales

Como ya lo apuntamos, Baja California fue el primer entidad que vivió la alternancia política (en el gobierno del estado) en nuestro país y ese cambio impactó de manera importante el desempeño de los medios de comunicación locales. Antes de las elecciones de 1989, en Baja California se vivía un clima "tradicional" en torno a la relación prensa-gobierno estatal, como la descrita en el capítulo anterior. La mayoría de los emisores masivos de la entidad guardaban una relación de compromiso con la administración estatal. La excepción más destacada en ese contexto era el semanario "Zeta", que se distinguió por su postura crítica hacia el gobierno del estado, lo que le valió convertirse en la publicación con mayor credibilidad y con el más alto número de lectores, aunque también le generó serios enfrentamientos con las autoridades estatales. "Zeta" podía darse ese "lujo" debido a que, desde su origen, su publicación no dependió de la compra de papel al gobierno mexicano, sino que éste se adquiere y se imprime en Estados Unidos, lo cual le ha conferido al semanario mayores espacios de libertad. A excepción de Zeta y algunas otras publicaciones de circulación muy pequeña, como el semanario mexicalense "Rumbo" (que posteriormente sufrió cambios en su administración y se convirtió en el semanario "Frontera"), en general los medios de comunicación bajacalifornianos, de finales de la década de los ochenta, repetían el esquema oficialista presentado por lo medios en el contexto nacional.

La ascensión a la gubernatura del panista Ernesto Ruffo Appel, que impactó en forma importante las estructuras locales del poder,[120] causó el surgimiento de varios conflictos regionales. Uno de los primeros problemas que enfrentó el nuevo mandatario estatal estuvo relacionado precisamente con el periodismo local, el cual se suscitó a raíz de un anuncio público que hiciera, el entonces director de comunicación social del estado, Sabás Flores, respecto a una lista de periodistas que cobraban sin trabajar en el gobierno estatal. La denuncia realizada por Flores, a la vez que ponía al descubierto la relación viciosa mantenida por gobiernos priístas y medios de comunicación, a través de la práctica del corrupción conocida también como "chayote", hacía pensar que el nuevo gobierno

[120] Tonatiuh Guillén (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana B.C., El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, p.14

pretendía establecer una relación "más transparente" con los periodistas y con los medios de comunicación locales. Sin embargo, después de protestas airadas de los aludidos y algunas asociaciones locales de periodistas, el incidente fue "suavizado" con la salida de Sabás Flores de la Dirección de Comunicación Social. Derivado de este señalamiento público, los periodistas involucrados, ubicados en su mayoría en la prensa escrita, acentuaron sus críticas y ataques hacia la administración gubernamental y hacia el panismo en general, situación que vislumbraba una relación muy tensa entre medios y gobierno local.

Sin embargo, la situación de los medios de comunicación en el horizonte regional adquirió otras dimensiones. Además de la influencia ejercida por el acelerado cambio -relacionado con aspectos tecnológicos y de competencia mercantil- que se ha presentado en el terreno de la información y de los medios de comunicación alrededor del mundo y que, por supuesto, también impactó a los medios locales, fueron otros elementos de carácter local los que influyeron para que en Baja California lo medios de comunicación presentaran una rápida evolución a partir de la última década. Entre estos elementos es posible señalar que el cambio presentado por los medios localizados en la entidad puede ubicar su antecedente en las elecciones federales de 1988 y las estatales de 1989. Durante esos proceso buena parte de los emisores masivos locales otorgaron apoyo incondicional a los candidatos del PRI, pero aún así la ciudadanía bajacaliforniana votó mayoritariamente por la oposición.[121] Esa situación exigía una modificación sustancial de los medios -si pretendían continuar en la entidad-, pues era clara su pérdida de credibilidad ante la ciudadanía. Además, después del triunfo de Ruffo Appel, varios emisores masivos se instalaron en la región con la intención de seguir de cerca al primer gobierno estatal de oposición surgido en México; aunado a ello estaba la referencia de una ciudadanía más politizada, por lo cual su desempeño requería ser más profesional y de mayor apertura.

A partir de entonces Baja California empezó a experimentar otra dinámica en el terreno de la información. Algunos medios desaparecieron, otros se modificaron y algunos

---

[121] Es sabido que durante las elecciones presidenciales de 1998 la mayoría de los votantes bajacalifornianos sufragaron a favor del Frente Democrático Nacional y su candidato a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas. Y para las elecciones estatales de 1989, el PAN ganó la gubernatura, varias diputaciones locales y dos presidencias municipales.

más surgieron. En la prensa desapareció el diario Novedades de Mexicali y surgió en su lugar La Crónica de Baja California, así mismo hizo presencia estatal el periódico "Diario 29" filial de El Nacional. En cuanto a televisión, con la llegada de Televisa a la región los noticarios locales presentaron mayor profesionalización y modificaron su estructura noticiosa; además surgieron nuevos espacios televisivos. En Tijuana, se instalaron Televisa e Imevisión y también se contaba con el canal 33 local; en Mexicali, además de las emisiones de televisa inició transmisiones el canal local de Imevisión. El cambio más notorio pudo presenciarse en la radio, en donde resurgieron y empezaron a tomar mayor auge los programas de tribuna pública o micrófono abierto, a través de los cuales la ciudadanía bajacaliforniana empezó a emitir sus opiniones, quejas y críticas. Este tipo de programación radiofónica empezó a extenderse por todos los municipios de la entidad, conviertiéndose en el principal medio de expresión ciudadana. Estas tribunas, prácticamente fueron tomadas por los militantes de partidos, especialmente del PRI y del PAN, que hicieron de esos espacios verdaderos campos de lucha político-electoral.

Derivado de lo anterior, a finales del sexenio era posible percibir otra dinámica en torno a los emisores masivos ubicados en la entidad, pues algunos medios presentaban ciertos rasgos de cambio y apertura en la información política que publicaban, principalmente la radio y en menor medida la televisión; otros, especialmente los escritos, continuaron con sus líneas políticas bien definidas, y, si bien, algunos presentaban inclinaciones claramente priístas, hubo otros que empezaron a modificar su línea informativa y editorial al grado que hoy se les tacha de panistas. Encontrar ese tipo de polarización en los medios de comunicación, adquiere matices distintos en el contexto de un gobierno estatal de oposición y en la dimensión nacional. Si tomamos en cuenta que en Baja California el partido gobernante es el PAN y el PRI pasó a las filas de la oposición, mientras que en el ámbito nacional el partido en el poder es el PRI y el PAN es parte de la oposición, la reflexión sobre la función que cumplen los medios de comunicación y su posible "apoyo" a una u otra opción exige análisis y explicaciones distintas, ya que se ubican en contextos con dinámicas diferentes.

En suma, podemos decir que a partir de 1989 Baja California cuenta con mayor cantidad y con mejor calidad en medios de comunicación, al menos en lo que a emisores