

El entramado de la comunicación social en México y la deuda histórica con la transparencia: Del Imperio Azteca a la *Ley Chayote*

Claudia Cecilia Flores Pérez

Unidad Académica de Docencia Superior. Unidad de Posgrados, Torre 2
Av. Preparatoria S/N, Fracc. Progreso. Zacatecas, Zac. C.P. 98060
Teléfono: (492) 9256690, Ext.3450, 3451 y 3452.

Resumen

México, con una larga trayectoria en materia de comunicación social, ha transitado desde los genuinos esfuerzos informativos, hasta el escandaloso gasto en publicidad para la promoción de la imagen pública de algunos gobernantes, librando siempre la lucha constante entre el deber y el ser, entre la transparencia y la opacidad, y entre la rendición de cuentas y la impunidad. En alcance a lo anterior, y como consecuencia de una serie de reclamos sociales que se recrudecieron durante los últimos seis años, en relación al exacerbado gasto en publicidad oficial del ejecutivo federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó al legislativo reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, con la finalidad de frenar la discrecionalidad con la que se ejercen los recursos en este rubro, dando resolución a un amparo promovido por organizaciones no gubernamentales. De esta manera, el 11 de mayo de 2018, el entonces presidente Enrique Peña Nieto publicó la *Ley General de Comunicación Social* -renombrada por sus detractores como *Ley Chayote*-, causando una fuerte polémica con los organismos especializados en la materia, entre los que destaca *Article 19*, quien considera que la pelea por la transparencia informativa y regulativa, ha sido una contienda malograda en México, asegurando que dicha Ley no frenará la asignación discrecional de recursos públicos, ni su uso indebido para fines proselitistas, por lo que se incumple con el mandato constitucional. Tal controversia internacional ha causado su promulgación, que incluso Jan Jarab, representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), aseguró que “con su aprobación, se perdió la oportunidad de regular el uso de la publicidad oficial”. En este contexto fue que se elaboró la presente investigación, con la finalidad de identificar el modelo inacabado de la comunicación social en México, así como el entramado que la ha llevado a su estatus actual; además de estudiar su relación directa con la transparencia. Para ello, se realizó un recorrido histórico desde la época de los Aztecas, hasta el final del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, haciendo hincapié en la promulgación de la llamada *Ley Chayote*, con la cual –según la opinión de los expertos- se ha librado una lucha fallida por la transparencia, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por los diversos sectores y la sociedad mexicana. Asimismo, la investigación se justifica por su valor teórico, utilidad práctica y relevancia social, concluyendo así, que la falta de políticas públicas en materia de comunicación social, continuará siendo un tema pendiente en la agenda pública, institucionalizándose de esta manera, la deuda histórica con la transparencia.

Palabras clave: México; comunicación social; transparencia; historia; *Ley Chayote*.

1. El entramado de la comunicación social en México y la deuda histórica con la transparencia

1.1. Introducción

Uno de los principales problemas que en materia de comunicación enfrenta hoy en día el gobierno de México en sus distintos niveles, es la falta de políticas claras que permitan a sus diferentes órganos manejar información con criterios uniformes hacia la sociedad, los poderes y los actores políticos, sociales y culturales que interactúan con el Estado, lo que provoca desinformación, confusiones, escasa credibilidad y desconfianza en el quehacer gubernamental (Flores, 2018a). De esta manera, desde hace casi cincuenta años, se viene discutiendo en México la importancia que reviste el establecimiento de dichas políticas, en el sentido de definir las grandes líneas de acción informativas, así como la responsabilidad y consecuente participación de los distintos sectores que intervienen en dicho proceso.

Hoy, a la vuelta de tantas décadas, continúa sin definirse un modelo definitivo de comunicación social, y la legislación sigue siendo por demás insuficiente, a pesar de la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Social, abocada en su mayoría a “reglamentar” la propaganda gubernamental, pero no al establecimiento de una estructura correctamente cimentada. Paralelamente, los esfuerzos en materia de transparencia han sido paulatinos y poco alentadores, pues según el Foro Económico Mundial 2016¹, México se sitúa en la decimotercera posición de las naciones más corruptas del mundo, y en el primer lugar de esa lista, si se excluye a los países menos industrializados.

Desde el Imperio Azteca, hasta la actualidad, el ejercicio de la comunicación social se ha traducido en una lucha constante desde diversas trincheras, contando en el mejor de los casos, con un débil apoyo de la autoridad en turno, pero en la mayoría de ellos, con su veto y rechazo total; y para muestra de ello, basta con citar la llamada *Ley Chayote*, que no ha hecho otra cosa más que ahondar los vacíos jurídicos y sociales existentes, fomentando la opacidad de los actos públicos (Flores, 2018c). Por ello, la comunicación social debe adquirir su más significativa dimensión, reivindicándose como el elemento de cohesión por excelencia entre el gobierno y sus gobernados, y para este caso en particular, como el eslabón

¹ <https://www.weforum.org/>

fundamental para desplegar y arraigar las acciones de transparencia, que fortalecida mediante la participación ciudadana, el derecho a la información y la rendición de cuentas, se traduzca en garante de la gobernabilidad en México (Flores, 2017).

1.2. Conceptualizaciones fundamentales para la comunicación social y la transparencia

Ángel Gallo (1985) define a la comunicación como el proceso de poner en común o intercambiar estados subjetivos como ideas, sentimientos y creencias, usualmente por medio del lenguaje, aunque también por medio de la representación visual, la imitación y la sugestión. Insiste en que es uno de los fundamentos de la sociedad humana, debido a que las formas más elevadas de comunicación permiten a los grupos acumular, transmitir y conservar la cultura de un grupo.

“Sin comunicación no habría sociedad, o al menos no como la conocemos ahora, tan compleja y al mismo tiempo tan flexible, que permite la coexistencia de las formas más tradicionales de vida con las formas más avanzadas de la tecnología”, nos dice claramente Juan Francisco Escobedo (2006) en su ensayo “Comunicación gubernamental sin perspectiva estratégica. Nuevas reglas, parte irremplazable de la agenda del cambio de régimen”. De esta manera, la comunicación resulta un elemento fundamental e irremplazable en nuestros días, dada la necesidad de interacción entre los hombres, entre los pueblos y entre las naciones.

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

Nadie duda hoy, en efecto, que si hay algo determinante en la historia de la

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

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

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

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

Por su parte, Felipe Pardinas considera de tal relevancia a la comunicación social que señala que “todo evento en que intervengan seres humanos es un evento de

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

Hay naciones en que el monopolio de la comunicación es casi total. Existe en ellas un solo transmisor:-el estado- y un solo mensaje-la doctrina del gobierno-, con prohibición penalizada de escuchar otros transmisores y mensajes. Todos los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, libros) y todos los mensajes artísticos (poesía, pintura, novela, teatro) están regimentados. En esos países la existencia de iglesias domesticadas y perseguidas y la presencia de turistas y diplomáticos extranjeros, son ligeras brechas en el monolito monopólico junto con las prohibiciones clandestinamente burladas. En esos países las conductas-respuesta están uniformadas y a pesar de eso aparecen conductas desviantes de los mensajes estatales de conductas aprobadas y aun toleradas (Pardinas, 1978, p.154).

Igualmente, el periodista y comunicador Jesús Ramírez López señala que el fundamento de la comunicación social es aquel que le da sentido institucional a las acciones de gobierno, cuestionando fuertemente la ausencia casi total de la misma en México, en el sentido de brindar un servicio público trascendental para la democratización de la vida nacional, dada su característica de rendición de cuentas y transparencia institucional (Flores, 2010). En este contexto, la investigadora Silvia Molina (2004, p.9) nos da su propia definición de comunicación social de la siguiente manera:

1. La comunicación social es aquella que se mantiene dentro del gobierno entre sus diversas áreas y que busca asegurar su mejor integración, su funcionamiento, su diversificación y un campo crecientemente ampliado de asuntos de su competencia que le permiten evolucionar internamente.
2. Pero la comunicación social también es aquella que el gobierno mantiene

con su entorno, es decir, con los partidos políticos, los otros sistemas de la sociedad y la ciudadanía en general, así como con el sistema político global.

Asimismo, la comunicación social -también conocida en otros países latinoamericanos, como comunicación pública, comunicación gubernamental, o comunicación de gobierno-, Mario Riorda (2006) la define como “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Riorda, 2006, p.7). Extrañamente, en la Ley General de Comunicación Social no se encuentra ninguna definición sobre ésta.

Por su parte, el vocablo transparencia alude a la cualidad de transparente, que proviene del latín trans –a través de- y parens, entis, -que aparece-; dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente (Diccionario de la Lengua Española: 1992).

Asimismo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), señala que “La Transparencia es la obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen” (LGTAIP, 2015, p. 6).

De igual forma, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública hace hincapié en su artículo 2, en que “Son objetivos de la presente Ley”:

(...)

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;

III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados (LFTAIP, 2017, p.1).

1.3. Vestigios del ejercicio de la comunicación social y antecedentes de la transparencia en México: De los precolombinos a la Revolución Mexicana

1.3.1. El Imperio Azteca

Sabido es que nuestros primeros ancestros no tuvieron escritura propiamente dicha, sino que se valían de la jeroglífica; pero sus signos gráficos sirvieron para dar cuenta de los sucesos de interés para el pueblo (Caloca, 2003). A través de éstos se consignaban con claridad los años y su sucesión; de modo que tenían una cronología perfecta, base principal para la precisión de la historia. Al lado del año correspondiente colocaban el hecho o acontecimiento que querían consignar, uniendo así a la cronología con la relación de los sucesos históricos, usando sus pinturas de caracteres figurativos, simbólicos, ideográficos y aun fonéticos, que daban una idea bastante completa de lo que querían expresar. Así consignaron la exaltación de sus reyes y su muerte, sus batallas y conquistas, las pestes, terremotos, eclipses y apariciones de cometas, hambres, nieves y calamidades, todo con sus fechas precisas (Caloca, 2003).

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

1.3.2. La Colonia

Hacia el año de 1524 –tres años después de que la Gran Tenochtitlan cayera en manos de Hernán Cortés- surgieron en México los primeros “Pregoneros” (verdaderos antecesores de los periodistas de hoy), con la finalidad de informar a la comunidad sobre las medidas tomadas por el Ayuntamiento, mismas que debían obedecerse invariablemente. Dichos personajes de la historia pregonaban públicamente en las plazas principales del pueblo, las leyes, prohibiciones y multas -entre otras cosas- constituyéndose en verdaderas fuentes de conocimiento, información popular y voceros de la comunicación social (Caloca, 2003).

Tiempo después, hacia el año de 1539 fue introducida la imprenta en América, lo que trajo como consecuencia que dos años después, en 1541, comenzaran a circular en la Nueva España las “Hojas Volantes”, las cuales indistintamente recibían el nombre de nuevas, noticias, sucesos, traslados y relaciones. Posteriormente, las hojas volantes se convirtieron en verdaderos folletos que daban principalmente cabida a las ideas políticas de los diferentes

grupos de aquel entonces, y fueron reducidas a su máxima expresión por los intereses políticos del reino español (Caloca, 2003).

De esta manera, el zacatecano Juan Ignacio de Castorena y Ursúa Goyeneche y Villarreal, primer periodista de América, funda en enero de 1722 “La Gaceta de México y noticias de Nueva España”, de la cual sólo aparecieron seis números mensuales. Años más tarde, el padre Juan Francisco Sahagún Arévalo, funda la “Gaceta” en 1728, que publicó 157 números, hasta que cambió de nombre en 1742, para después difundirse como “Mercurio de México” (Caloca, 2003). La tercera “Gaceta de México” fue fundada por el impresor Manuel Antonio Valdés, con autorización del Virrey Matías de Gálvez y apareció el 14 de enero de 1784, y con el mismo nombre circuló hasta el 27 de diciembre de 1809. Finalmente, el 2 de enero de 1810 se transformó en “Gaceta del Gobierno de México” –órgano de comunicación social-, para concluir junto con el virreinato, el 29 de septiembre de 1821 (Caloca, 2003).

1.3.3. La Insurgencia

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

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

Posteriormente, en 1812, con la promulgación de La Constitución de Cádiz, en la que se

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

Otros periódicos de esta época fueron “El Correo Americano del Sur”, “Clamores de la fidelidad americana contra la opresión”, “Fragmentos para la historia futura”, “La Gaceta del Gobierno Provincial Mexicano de las Provincias del Poniente”, “El Boletín de la División Auxiliar de la República Mexicana”, “El Mejicano Independiente”, “La Gaceta del Gobierno de Guadalajara”, “La Abeja Poblana”, “El Buscapié” y, “El Diario Político Mejicano” (Caloca, 2003).

1.3.4. El Primer Imperio y la República Federal

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

1.3.5. La Época de la Reforma

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

1.3.6. El Porfiriato

La época conocida en México como *El Porfiriato*, no se distingue precisamente por sus

esfuerzos en materia de comunicación social, ni de transparencia, sino al contrario, estuvo marcada desde sus inicios por una fuerza represora de la incipiente libertad de prensa, a través del encarcelamiento de los directores de los medios que no eran de su contentillo. Por otra parte, estaba la prensa comprada, la que sí era del agrado del General. De esta manera, hacia el año de 1888, el gobierno de Porfirio Díaz vivía tan obsesionado con el tema, que tenía subvencionados en la capital 30 periódicos, que requerían para su sostenimiento de unos cuarenta mil pesos al mes. Asimismo, contaba con 27 periódicos oficiales en los estados y compraba a casi toda la prensa del interior (Caloca, 2003). “Según un cálculo aproximado, al Estado Mexicano le costaba sostener este aparato de propaganda oficial, tanto como los 248 diputados, los 56 senadores federales y las 27 legislaturas locales, es decir, poco más de un millón de pesos al año” (Caloca, 2003, p.156).

1.3.7. La Revolución

Durante el gobierno de Madero surgieron también infinidad de periódicos, que del elogio al Presidente pasaron a los más despiadados ataques. Entre ellos destacan, “El Noticioso Mexicano”, “El Colmillo Público”, “La Muela del Juicio”, “El Diablillo Rojo” y “Multicolor”. Como respuesta, a principios de 1912, el presidente reaccionó severamente contra esos ataques y en una acción sorpresiva expulsó del país al director del periódico Multicolor, acusado de entrometerse en asuntos políticos internos, siendo extranjero. Además, para escarmiento de muchos, Madero mandó apalear al caricaturista Ernesto García Cabral, y ordenó abofetear en público a Nemesio García Naranjo, amén de encarcelar a los periodistas José Garrido Alfaro, Ignacio Montes de Oca, José Otero y Mariano Duque, acusados de ultrajes al primer magistrado (Caloca, 2013). Las “porras” maderistas, a su vez, incendiaron el periódico “La Tribuna”. Al mismo tiempo, Madero reforzó el único medio que le era completamente leal, “Nueva Era” fundado por su hermano Gustavo A. Madero, mismo que fue incendiado durante los combates de la decena trágica (Caloca, 2003). Más tarde, con el triunfo de los rebeldes de la ciudadela, consumada ya la traición de Victoriano Huerta y el asesinato de Madero y Pino Suárez, la situación de la prensa independiente se tornó más difícil, pues fueron reprimidos duramente varios periódicos por acusar a Huerta “del asesinato a sangre fría del presidente y del vicepresidente”. En cambio, fueron premiados de manera cuantiosa los diarios que alababan al nuevo gobierno encabezado por

Huerta (Caloca, 2003).

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

1.4. La historia contemporánea de la comunicación social en México y la incipiente transparencia: Del general Cárdenas a los neoliberales

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

La función de esa institución fue dar a conocer a la opinión pública nacional y extranjera, la versión oficial de los acontecimientos en que intervenía el gobierno mexicano. Es decir, una oficina casi exclusiva de difusión de las acciones del titular del poder ejecutivo. No se consideró a la institución como instancia para el diálogo o la participación social; mucho menos para la intermediación, más bien se le asignó un carácter vertical y censor. De manera simultánea, el gobierno federal inició la práctica de proporcionar información a los reporteros y periodistas mediante boletines preparados ex profeso centralmente, evitando así también, las entrevistas de “banqueta” que tanto disgustaban al General (Hernández, 1996).

Sin embargo, el 31 diciembre del mismo año, el Presidente Cárdenas volvió a modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (DOF, 1936). Con este cambio, la incipiente Dirección de Publicidad y Propaganda se convirtió en Departamento de Publicidad y Propaganda y se le otorgó un rango superior dentro de la Administración Pública Federal,

adquiriendo teóricamente, una autonomía de funcionamiento al separarse de la tutela de la Secretaría de Gobernación y ejercer un presupuesto propio.

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

Pero el evento más importante en materia de comunicación durante este sexenio fue el establecimiento de oficinas de prensa en cada institución federal (secretarías, departamentos, institutos, consejos, comisiones, etc.), con el fin de elaborar nuevamente boletines que serían repartidos en diferentes periódicos para difundir y construir, la versión oficial de los hechos nacionales. En aquel tiempo, dicha información “boletinada” se constituyó -al igual que las declaraciones de los reporteros-, en el contenido exclusivo de las primeras páginas de los diarios en cuanto a información nacional (Hernández, 1996).

Con el paso de los años, las funciones y actividades de dichas oficinas no sufrieron modificaciones importantes en cuanto a su normatividad y operación, y continuaron trabajando igual, con la misma monotonía de siempre. Fue hasta el gobierno de José López Portillo (1976-1982) cuando se puso en marcha una ambiciosa reforma jurídica con el fin de establecer nuevas reglas del juego en la convivencia entre gobierno, medios de comunicación y sociedad. El paquete de reformas inició con la sustitución de la Ley de Secretarías por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) –hoy vigente-. Dicha Ley asignó otra función a la Secretaría de Gobernación, que fue la de “formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información”² (LOAPF, 1976, p. 9).

² Artículo 27.

Con ello, por primera vez se introdujeron conceptos de comunicación social y servicio al público. El primero supone un modelo horizontal de intercambio de información, en el cual la sociedad no sólo participa como receptora de mensajes gubernamentales, sino también como creadora de los mismos (Hernández, 1996.). La segunda medida tomada meses después, fue la inclusión en el artículo 6º de la Constitución, la siguiente frase: *El derecho a la información será garantizado por el estado*. Al mismo tiempo, López Portillo anunció su propósito de convocar a una consulta popular de carácter nacional con el fin de elaborar un reglamento a este artículo.

Como parte importante del nuevo esquema de comunicación, el Presidente publicó un acuerdo, por el que se creaba la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Secretaría de Gobernación (DOF, 1977)³. López Portillo justificó la creación de esta dependencia bajo el argumento de que “el derecho a la información de los ciudadanos es presupuesto del ejercicio de sus libertades políticas y sociales y por lo tanto, es fundamental para estos el conocimiento de los actos que realiza el gobierno de la República” (Hernández, 1996, p.64).

Fue tanta la importancia que López Portillo le dio en ese tiempo a las tareas de comunicación social, que “provocó un rápido aumento en las partidas presupuestarias para las oficinas de comunicación social. En 1978 les fueron asignados poco más de 200 millones de pesos; tres años después, la cantidad era de 1 967 millones de pesos”, señala Scanella (1982), citado en (Hernández, 1996, p.65). De esta manera, la última modificación jurídica que en materia de comunicación social realizó el presidente José López Portillo durante su mandato, fue el cambio de nombre de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, ya que mediante un acuerdo presidencial -en el ocaso de su administración-, esa dirección se convirtió en Coordinación General de Comunicación Social y pasó a depender de la Oficina de la Presidencia de la República (DOF, 21 de junio de 1982).

Por su parte, su sucesor, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ejecutivo federal de 1982 a 1988 -y considerado el primer presidente neoliberal de México- contempló retomar el debate inconcluso sobre la reglamentación del artículo 6º constitucional, iniciado por

³ Publicado el 1 de julio de 1977.

López Portillo en 1976. Pero antes de darse a esa tarea, modificó por enésima vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), con el objeto de afinar el modelo de comunicación que habría de caracterizar a su gobierno (Hernández, 1996). En este sentido, el 31 de enero de 1983, se crearon la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y la Unidad de la Crónica Presidencial (Hernández, 1996). Y así transcurrieron sus 6 años de gobierno, con un modelo de comunicación centralizado, y enfocado en la figura del mandatario.

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

También, enmarcada en las acciones en materia de comunicación social del gobierno, en julio de 1993, se puso a la venta el paquete de medios del Estado, que comprendía entre otras cosas, la Red de Televisión Azteca, la Compañía Operadora de Teatro, Estudios América y el periódico El Nacional (Caloca, 2013). Así, el sexenio 1988-1994 es recordado aún, como uno de los más difíciles en la historia de México, pues se traduce en el periodo en el que se puso en evidencia el agotamiento del modelo político hasta entonces dominante, y por supuesto, las oficinas de comunicación social no resultaron ajenas a este caos (Hernández,

1996). A partir de entonces, comenzó el declive de dichas oficinas, mismas que fueron reestructuradas parcialmente durante la administración del doctor Ernesto Zedillo, quien llegó al poder con un amplio margen electoral -pese a la convulsión social contemporánea-, pero su capital político fue agotado en muy poco tiempo, como consecuencia de la inestabilidad económica, política y social, que caracterizaba a nuestro país durante los inicios de su mandato.

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

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

Sin embargo, su sucesor Felipe Calderón Hinojosa, llevó a cabo una estrategia de comunicación muy diferente, enfocada desde el inicio, en el posicionamiento de su persona como presidente, marcada fuertemente por la sombra del fraude electoral, que aún hoy en día, eclipsa su administración. De igual manera, se vio severamente afectada esta etapa de gobierno, por la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que limitaba la promoción de la imagen del mandatario. Y por si esto fuera poco, esta administración tuvo que enfrentar momentos coyunturales, como lo fueron la muerte de Juan Camilo Mouriño en 2008 y Francisco Blake en 2011 –ambos secretarios de gobernación-, estableciendo medidas radicales a través de “una estrategia de

comunicación que despejara la idea de que ambos habían sido asesinados por la delincuencia organizada” (Meyenberg y Aguilar, 2015, p. 164). Asimismo, otro momento muy difícil de enfrentar -porque se les salió de control-, fue la paralización del país entero, ante la supuesta amenaza de epidemia del virus de la influenza H1N1 (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Además, este sexenio será recordado en toda la historia de México, por el pretendido “combate frontal al crimen organizado”, llegando a cobrar una cifra incuantificable de víctimas, en cuyo marco de operación se firmó un “pacto con los medios para establecer algunas normas para cubrir los hechos de violencia, estando presentes organizaciones de la sociedad civil, gobernadores y los poderes del Estado” (Meyenberg y Aguilar, 2015, p. 172).

1.5. Enrique Peña Nieto y la promulgación de la *Ley Chayote*: La deuda histórica con la transparencia

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

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

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

Oficial de la Federación, al considerarse que no cumple con las exigencias planteadas desde su inicio (Flores, 2018b). En este contexto, y a pesar de las múltiples protestas encaminadas a frenar su promulgación, dicha Ley ha entrado en vigor desde el pasado 1 de enero de este 2019, quedando estructurada mediante 45 artículos y ocho disposiciones transitorias, bajo el supuesto de regular la contratación de propaganda oficial, que a la letra dice:

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

Sin embargo, pese a la enunciación del postulado anterior, la Ley no precisa los criterios bajo los cuales deberá regirse la asignación de recursos públicos a los medios de comunicación. De igual manera, el artículo 1 es determinante al señalar que dicha Ley es de orden público e interés social, y “de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social” (LGCS, 2018, p.1).

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

Es importante señalar también que esta Ley fue aprobada por una mayoría legislativa llamada “de derecha”, integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -hasta ese entonces hegemónico- y sus partidos satélite: el verde ecologista y el nueva alianza, éste último, hoy extinto después de las elecciones federales del 1 de julio de 2018, donde se derrocó al partido en el poder (PRI), dando paso por primera vez en la historia de este país, a la izquierda mexicana.

En alusión a lo anterior, vale la pena destacar que un mes después de la promulgación de la llamada *Ley Chayote*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que la Ley General de Comunicación Social representa un verdadero riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión, argumentando que no establece reglas claras para la contratación de publicidad oficial, por lo que las dependencias de gobierno pueden contratar publicidad con los medios de su preferencia, con total discrecionalidad, silenciando a los medios críticos a cambio de contratos publicitarios, propiciando con ello la desigualdad y discriminación⁴. De esta manera, y mediante un boletín de prensa emitido exprofeso⁵, la entidad defensora de los derechos humanos en México señaló enfáticamente que es inconcebible que dicha Ley busque delegar en las autoridades administrativas la definición de criterios para la contratación propagandística, porque el gasto en publicidad e imagen es uno de los rubros más cuestionados en la administración pública.

“La nueva ley es tan mala, que logró una respuesta conjunta de los relatores especiales en derechos humanos de la OEA y la ONU: Edison Lanza, y David Kaye”, señaló Jesús Cantú en su editorial del “Siglo de Torreón”, el 6 de mayo de 2018⁶, ante la ya entonces inminente publicación de la Ley General de Comunicación Social. “Denunciaron que la normatividad deja un amplio margen para la asignación discrecional de la publicidad oficial; no prohíbe el uso de la publicidad oficial para fines electorales o partidarios; y no tiene un sistema de rendición de cuentas”, remató Cantú en su escrito; confirmando con ello una vez más, la

⁴ <https://www.animalpolitico.com/2018/06/suprema-corte-admite-tres-impugnaciones-contrala-ley-chayote/>; fecha de acceso: 8 de junio de 2018.

⁵ Disponible en www.cndh.org.mx

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

lucha fallida por la regulación de los recursos públicos y el establecimiento de las políticas de comunicación social en México.

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

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

El objetivo de esta investigación fue estudiar la historia de la comunicación social en México y de sus políticas, así como su relación con el ejercicio de la transparencia, con la finalidad de identificar si existe o no un modelo establecido, y en base a ello, impulsar mejoras para su desarrollo.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

En virtud del objetivo del presente trabajo, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de información en los anales de la historia, así como en otras áreas del conocimiento, entre las que destacan la comunicación, el derecho, la sociología, y la antropología. La investigación fue netamente cualitativa, bajo un enfoque social y multidisciplinario. Asimismo, fue revisada la literatura contemporánea, para reconstruir el último eslabón de la cadena.

De esta manera, en la búsqueda de una respuesta a las consideraciones anteriores, se consultaron trabajos ya publicados, y se dio una relectura a las normas y leyes vigentes. También se realizó un minucioso seguimiento hemerográfico y se revisó la teoría correspondiente. Con extremo detalle se analizó la recién publicada Ley General de Comunicación Social, y se consultó la opinión de otros especialistas en el tema. Y como ya se mencionó al inicio, este trabajo se justificó por su valor teórico (existen pocos antecedentes en la materia), utilidad práctica y relevancia social.

3. RESULTADOS

Mediante la investigación realizada, se pudo determinar que a pesar de la gran trayectoria que México tiene en materia de comunicación social, no existe un modelo bien definido para su ejercicio, y tampoco existen políticas de operación específicas, por lo que con toda certeza podemos afirmar que se trabaja a discreción, según lo determina cada dependencia. Ello, a pesar de la entrada en vigor el pasado 1 de enero de este 2019, de la Ley General de Comunicación Social. De igual manera, pudo determinarse que la transparencia continuará siendo una deuda histórica en este país, pues con la vigencia de dicha Ley, el gasto en la promoción de la imagen pública queda legalizado, así como la discrecionalidad en la asignación de contratos publicitarios, lesionando gravemente la libertad de expresión.

También se pudo comprobar que la escasa participación ciudadana ha propiciado un sinnúmero de abusos cometidos contra la sociedad, por parte de las diversas administraciones de gobierno. Finalmente, vale la pena señalar que por así convenir a los intereses de los grupos en el poder, tanto el establecimiento de las políticas de comunicación social, como el compromiso con la transparencia, continuarán siendo una eterna quimera. Derivado de lo anterior, podemos afirmar entonces que los resultados de esta investigación comprobaron la hipótesis planteada, concluyéndose así que la falta de políticas claras en materia de comunicación social en México, se traduce en una deuda histórica con la transparencia.

4. DISCUSIÓN

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

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

Abundando sobre ello, vale la pena destacar que los vacíos jurídicos y la reglamentación escasa y confusa en la materia, han provocado una ausencia total de políticas de comunicación social en México, como lo observamos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del gobierno saliente, el cual ni siquiera las contemplaba de manera directa en ninguno de sus ejes rectores. Estas omisiones generaron estructuras de comunicación social irregulares que en la mayoría de los casos no son consideradas en los reglamentos, manuales de organización, ni organigramas de las dependencias del sector público federal, provocando por un lado, una falta de compromiso y seguimiento a las tareas encomendadas por parte de los titulares de las mismas; y por el otro, un anquilosamiento de la sociedad, ante los constantes vacíos informativos.

Por ello, a partir de ahora resultará imprescindible que la comunicación social deje de ser un tema pendiente en la agenda pública y se busquen los concesos entre los diferentes actores sociales, ya que la población informada es menos vulnerable al rumor, a la desinformación, a la desestabilización y a la desconfianza.

5. CONCLUSIONES

Como ha podido observarse a lo largo de esta investigación, el objetivo que le dio origen se cumplió a cabalidad, y la hipótesis planteada fue demostrada. De esta manera, entre los principales hallazgos de la misma, tenemos que, pese a los grandes esfuerzos que se han hecho a lo largo de la historia, no existen actualmente en México políticas bien definidas para su operación, y mucho menos, un modelo de comunicación social que se traduzca en una estructura homogénea que garantice el despliegue de líneas de acción en todo el país, ni en todos los ámbitos de la administración pública federal.

De esta manera, el gran entramado de las tareas informativas que construyeron los presidentes de México a finales del siglo pasado, comenzó a decaer de manera paulatina a partir del mandato de Vicente Fox Quesada, hasta llegar a diluirse casi por completo, con la administración de Enrique Peña Nieto, recién concluida. Asimismo, la lucha por el derecho de acceso a la información que enarboló José López Portillo, encontró su cauce 26 años después –de manera parcial-, a través de la primera ley de transparencia publicada en el 2002, denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoy severamente confrontada mediante la Ley General de Comunicación Social, que vio la luz en el ocaso de la administración pasada.

Comunicar es gobernar; pero también, comunicar es transformar, -se ha dicho siempre-, y comunicar de manera eficiente es gobernar de manera extraordinaria, pero cuando se involucra a los ciudadanos, se gobierna de manera democrática, responsable y transparente, generando certidumbre en la población. Por ello, hoy en día, la información gubernamental en cualquier país del mundo se traduce en un bien público de interés nacional que redundando en una comunicación social eficaz, dado su carácter estratégico y mediador. Sin embargo, en México, la comunicación social requiere urgentemente ser concebida, diseñada e implementada bajo el enfoque de política pública, considerando su uso como un instrumento determinante para difundir de manera oportuna y verídica, las acciones realizadas por el gobierno, ya que hasta hoy, la opacidad de los actos públicos han sido los medios perversos

para el florecimiento del abuso del poder, de la violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune, generando con ello un problema sistémico, como bien lo ha señalado recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la escalada de la violencia y la impunidad.

Todos sabemos que la libertad de información es un derecho inalienable de hombres y mujeres, pero la única forma de garantizarla es legislando con la mayor precisión posible, pues de lo contrario, lo que se ejerce es una interpretación subjetiva, caprichosa y discrecional de cada institución o funcionario, según sean sus intereses coyunturales que debe defender (Tello, 1996). Por ello, deben romperse todo tipo de paradigmas, comenzando por concebir a la comunicación social de una manera diferente, dejar de verla como una mercancía y comenzar a visualizarla como un bien social que favorece la participación de la ciudadanía en el proceso político-social para validar la adopción de decisiones y el debate público, con el fin de llegar a un consenso sobre las cuestiones importantes (Tello, 1996).

De esta manera, debe valorarse como un instrumento de transparencia en el ejercicio del poder, una suerte de regla de ética pública que venga a reforzar la legitimación de la actividad gubernamental (De Masi, 2001). Asimismo, el contenido y sus alcances deben tornarse también irreconciliables con la antigua visión de los manipuladores de noticias, de periodistas y de medios que proliferaron en las oficinas del gobierno mexicano, quienes hicieron escuela en el régimen político hoy caduco, acostumbrados al manejo discrecional de las partidas públicas que se asignan todavía en muchas oficinas de comunicación social, y que buscan legalizarse con la llamada *Ley Chayote*.

Además, la comunicación social no deberá ser considerada como un mero instrumento de control hacia los medios masivos de comunicación y la sociedad, sino al contrario, deberá responder directamente a las necesidades y alternativas que tenga la sociedad para su desarrollo y para el fortalecimiento de su convivencia política, ya que hoy en día, no puede concebirse ningún sistema político y legítimamente democrático que no conceda un lugar preponderante a la comunicación social, que no la considere como una de sus tareas sustantivas, como una función pública ineludible y de la mayor trascendencia (Tello, 1996). Desde este momento, se propone proyectarla bajo un enfoque diferente, ya que las

condiciones políticas, sociales y económicas que favorecían al viejo modelo han cambiado y deben asumirse los nuevos retos y desafíos que en un contexto de globalización, democratización, desarrollo tecnológico y fuerte rezago social, implican el diseño e implementación de las nuevas políticas de comunicación social, ya que a través de ella se pueden crear las condiciones necesarias de aceptación de las acciones y decisiones de los gobernantes o de cualquier otro poder público, en la búsqueda constante de la legitimidad desde la legalidad, por lo que no puede transigir en el carácter público que debe caracterizarla, puesto que debe ir al encuentro de su condición de política pública, con la finalidad de atender las demandas de participación y ensanchamiento de los espacios de expresión que el público y los ciudadanos necesitan y reclaman.

El desafío es enorme y debe asumirse con todas sus consecuencias, ya que la democracia ha traído consigo nuevas formas de relación social, donde los viejos referentes y actores sociales y políticos adquieren nuevos y polivalentes rostros y perfiles, que en el pasado no existían, dada la rigidez de las formas de comunicación tradicional. Detrás de las audiencias hay ciudadanos que disponen de libertades y derechos que deben ser respetados. Entre ellos, es importante destacar la libertad de expresión y el correlativo derecho a la información. Por lo tanto, diseñar e implementar la política de comunicación social gubernamental debe convertirse en un asunto fundamental de la gobernabilidad democrática, dado que el carácter público de todo gobierno, entendido éste como no secreto, como abierto al público, constituye uno de los criterios fundamentales para distinguir el Estado constitucional del Estado absoluto (Tello, 1996), como garante de sus principios y valores, trabajo y bienestar, propiciando un factor de participación y un fuerte reconocimiento social.

REFERENCIAS

- Acosta, M. (1998). Notas para el estudio del origen de la comunicación social. *Revista Historia y Comunicación Social*. (3), pp.391-401.
- Álvarez, T. y Caballero M. (1997). *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*. España: Paidós.
- Caloca, E. (2003). *Recuento histórico del periodismo*. México: Instituto Politécnico

Nacional.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de mayo de 2018). *Ley General de Comunicación Social*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente a partir del 01-01-2019]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (9 de mayo de 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. [Texto Vigente. Última reforma publicada, 27-01-2017]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (4 de mayo de 2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente. Nueva Ley publicada el 04-05-2015]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de diciembre de 1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. [Texto vigente. Últimas reformas publicadas, 30-11-2018]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Casas, M.L. (2006). Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda. *Global Media Journal*. 3 (5), p.12.
- De Masi, O. A. (2001). *Comunicación gubernamental*. Argentina: Paidós.
- Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Escobedo, J. F. (2006). Comunicación gubernamental sin perspectiva estratégica. Nuevas reglas, parte irremplazable de la agenda del cambio de régimen. *Revista Mexicana de Comunicación*, 15 (74), p.26-27.
- Flores-Pérez, C.C. (2010). *La comunicación social en México: Un modelo inacabado*. (Tesis inédita de doctorado), Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México.
- Flores-Pérez, C. C. y Trujillo, G. (2013). Comunicación social, historia y política: la rendición de cuentas a la ciudadanía en el estado de Zacatecas, México. En *Memorias del I Congreso Centroamericano de Comunicación: Desafíos de la comunicación en Centroamérica*. (p.998-1018). Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Flores-Pérez, C.C. (2017). Comunicación y poder: Una mirada desde la gestión pública. En *Memorias del Quinto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales: La humanidad frente a los desafíos del capitalismo decadente*. (p.2799-2810). México:

Universidad Autónoma de Zacatecas.

— (2018a). Derecho a la información y rendición de cuentas para la gobernabilidad en México: un enfoque desde la comunicación social. En M. Camacho y E. Camarero (Coords.). *Nuevos tratamientos informativos y persuasivos*, (p.81-94). España: Tecnos.

— (2018b). Comunicar para gobernar: Hacia la construcción de una cultura de paz en México. *Revista electrónica FILHA*, (18). Disponible en <http://www.filha.com.mx>

— (2018c). Crónica de una lucha fallida: la pugna histórica por el establecimiento de las políticas de comunicación social en México. En Luis Mañas Viniegra, Sendy Meléndez Chávez y Estrella Martínez Rodrigo (Coords.). *La comunicación ante el ciudadano*, (p. 220-233). España: Gedisa. Biblioteca de Educación. Herramientas universitarias.

Foro Económico Mundial (2016). Recuperado <https://es.weforum.org/agenda>

Fundar. Centro de análisis e investigación. (2017). *Contar “Lo Bueno” cuesta Mucho. El Gasto en publicidad oficial del gobierno federal. De 2013 a 2016*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/contar-lo-bueno-cuesta-mucho-y-lo-pagamos-todas-y-todos/>

Gallo, A. (1985). *Diccionario de Historia y Ciencias Sociales*. México: Quinto Sol.

García, A. (1983). *Diccionario de Comunicación Social*. México: Siglo Nuevo.

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>

Hernández, F. (1996). Las oficinas de comunicación social en México. *Revista Comunicación y Sociedad*, (25-26), p.57-72. Recuperado de <http://publicaciones.cucsh.udg.mx>.

Meyenberg, Y. y Aguilar, R. (2015). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; y Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Molina-Y Vedia S. (2004). Comunicación gubernamental: ¿encanto o desencanto? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (190), p.31-45. Recuperado de www.revistas.unam.mx

Pardinas, F. (1978). *Manual de Comunicación Social*. México: EDICOL.

Ruiz-Acosta, M. J. (1998). Notas para el estudio del origen de la comunicación social. *Revista Historia y Comunicación Social*. (3), p.391-401. Recuperado de <https://revistas.ucm.es>.

Tello, E. (1996). Comunicación, sociedad y gobierno, en el estado de México. *Revista Razón y Palabra*, (1). Recuperado de <https://oldversion.razonypalabra.org.mx>

Transparencia Internacional (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>

Villanueva, E. (2010). Publicidad oficial, transparencia y equidad. 2ª edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fundación para la Libertad de Expresión.