



# FILHA

## COMUNICACIÓN Y GOBIERNO: UNA MIRADA INSTITUCIONAL POR EL ENTRAMADO HISTÓRICO DE LA COMUNICACIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

**Communication and government: An institutional look at the historical framework of the presidential communication in Mexico**

Flores-Pérez, Claudia-Cecilia. (2019). Comunicación y gobierno: Una mirada institucional por el entramado histórico de la comunicación presidencial en México. Revista digital FILHA. *Julio-diciembre. Número 21. Publicación bianual.* Zacatecas, México: Universidad Autónoma de Zacatecas. Disponible en: [www.filha.com.mx](http://www.filha.com.mx). ISSN: 2594-0449.

**Resumen:** *A pesar de la vasta experiencia mostrada a través de la historia, en materia de comunicación social, hoy en día persisten en México graves problemas sobre su ejercicio, mismos que redundan en la falta de políticas claras que permitan a los diferentes órganos de gobierno manejar información con criterios uniformes y transparentes hacia la sociedad, los poderes y demás actores políticos, sociales y culturales, con los que interactúan.*

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

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

**Abstract:** *Despite their vast experience displayed through the history in the field of social communication, today persist in Mexico serious problems on their exercise, same that lead to the lack of clear policies that allow for the different organs of government manage information with uniform and transparent criteria toward society, powers and other political actors, social and cultural rights, with which they interact.*

*Since the Aztec Empire, until today, the establishment of such policies has resulted in a constant struggle from various trenches, counting in the best of cases, with a weak support of the Authority in turn, but in most of them, with its veto and total rejection. In this sense, the modern history tells us that from almost fifty years ago has been discussing the importance of the definition of the main lines of action information as well as the liability of the various sectors with regard to the transparency and accountability. However, to the return of many decades, the legislation on the matter remains by other poor, despite the recent enactment of the General Law of Social Communication, called by its detractors Ley Chayote (in allusion to the bribery that receive in Mexico the media and journalists colluding with the government), it has not done anything else other than to delve into the legal voids and existing social (Flores, 2018c).*

**Keywords:** Mexico-transparency-history-social communication-Ley Chayote.

## Introducción

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 (Flores, 2018a). 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 Artículo 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”, según se informó a través del diario digital Zócalo (Diario el Zócalo, 2018, s.p.).

En este contexto fue que se elaboró la presente investigación, con el objetivo de identificar el modelo inacabado de la comunicación presidencial en México, así como el entramado que la ha llevado a su estatus actual.

## Fundamentación teórica

Yolanda Meyenberg y Rubén Aguilar (2015) señalan que la forma en que se maneja la comunicación de un gobierno depende de la historia y de los hábitos comunicativos de cada país, y que además, ésta es posible si el gobernante considera prioritarias las tareas de comunicación y las exigencias de los distintos momentos políticos. En este sentido, Adrián García Cortés 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 Pardini considera de tal relevancia a la comunicación social que señala que “todo evento en que intervengan seres humanos es un evento de comunicación social” (Pardini, 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” (Pardini, 1978, p.8). 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 desviadas de los mensajes estatales de conductas aprobadas y aun toleradas (Pardini, 1978, p.154).

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). La investigadora Silvia Molina (2004) nos da su propia definición:

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. (...) 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 (Molina, 2004, p.9).

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). “La ‘comunicación de instituciones públicas’ hace referencia a toda aquella actividad comunicativa vinculada a la estructura que conforma el sector

público de un territorio” (Escalona, 2015, s.p.). Extrañamente, en la Ley General de Comunicación Social no se encuentra ninguna definición al respecto.

Por añadidura, el vocablo transparencia alude a la cualidad de transparente, que proviene del latín trans –a través de- y parens, entis, -que aparece-; dicese entonces del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente. Además, en el artículo 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), se señala en su noveno principio: “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” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, s.p.).

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 (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2017, p.1).

## **Indicios de la comunicación gubernamental en México**

### **El imperio Azteca**

Sabido es que nuestros ancestros no tuvieron escritura propiamente dicha, sino que se valían de los códices, pero sus signos gráficos sirvieron para dar cuenta de los sucesos de interés para el pueblo (Caloca, 2003). De esta manera, nuestros antiguos pueblos nos legaron 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 gubernamental (Caloca, 2003).

### **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).

## **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 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).

## **La época de la Reforma**

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

## **El Porfiriato**

La época conocida en México como *El Porfiriato*, no se distingue precisamente por sus esfuerzos en materia de comunicación social, 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).

## **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”.

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).

## **La historia contemporánea de la comunicación presidencial en México: Del general Cárdenas a los neoliberales**

El 17 de junio de 1936, el Diario Oficial de la Federación publicó un acuerdo mediante el cual se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El documento promulgado por el jefe del ejecutivo federal, creó la Dirección de Publicidad y Propaganda, como parte integrante de la Secretaría de Gobernación. Con la puesta en marcha de esta dependencia, el gobierno encabezado por el general 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 (Diario Oficial de la Federación, 1936, p.3). 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 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” [i] (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, p. 9).

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 (Diario Oficial de la Federación, 1977) [ii]. 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), citada 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.

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 López Portillo en 1976. Pero antes de darse a esa tarea, modificó por enésima vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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 cimbró a la sociedad mexicana, exigiendo incluso su declinación como mandatario de la nación. No obstante, y pese al bajo perfil del presidente en los medios de comunicación, su administración sentó un precedente favorable en el manejo de la comunicación estratégica del gobierno (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Por su parte, 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 comunicacionalmente -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).

## **Enrique Peña Nieto y la promulgación de la *Ley Chayote***

Con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder (2012), el gasto en su imagen pública –disfrazado de comunicación social-, alcanzó cifras escandalosas, gastando más 36 mil 261 millones de pesos en publicidad oficial, de 2013 a 2016, según los datos de Fundar (2017, p.12); 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 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 entró en vigor el 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 (Ley General de Comunicación Social, 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” (Ley General de Comunicación Social, 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” (Ley General de Comunicación Social, 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 subordinados: 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 discriminación [iii]. De esta manera, y mediante un boletín de prensa emitido expreso [iv], 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 2018 [v], 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 lucha fallida por la regulación de los recursos públicos y el establecimiento de las políticas de comunicación social en México.

## **La 4T en el entramado de la Ley General de Comunicación Social**

El 24 de septiembre del 2018, ante la recién instalada 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”, según destacó el líder de MORENA en la cámara de diputados, Mario Delgado.

Sin embargo, a cinco meses de la entrada en vigor de dicha ley, no se ha vuelto a tocar el tema, y en la administración pública federal actual, conocida como el gobierno de la *Cuarta Transformación (4T)*, se han desplegado las políticas de comunicación social bajo esta cuestionada normatividad durante los primeros cuatro meses de gestión, ya que el día 17 del pasado mes de abril, fue presentado durante la “conferencia mañanera” de ese día, *el ACUERDO por el que se establece la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal*, publicado respectivamente,

en el Diario Oficial de la Federación. Con lo anterior, se pudiera pensar que la Ley General de Comunicación Social no será derogada, al menos durante este sexenio.

Entre lo más destacable del ACUERDO en mención podemos citar los siguientes considerandos:

(...) que la estrategia de comunicación social del Gobierno Federal, deberá estar alineada con los tres principios básicos del actual gobierno: austeridad, honestidad y combate a la corrupción, concebida para que los servidores públicos lleven a la práctica estos principios en sus vidas cotidianas, y además fomentar la participación ciudadana;

Que en atención a lo anterior, la austeridad en materia de comunicación social en el Gobierno Federal, se implementará a través de la disminución del gasto en dicha materia, así como con el aprovechamiento al 100 por ciento de los tiempos oficiales y en la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles en cada una de las áreas de comunicación social del Gobierno Federal, incluyendo a la Coordinación General de Comunicación Social y Vicería del Gobierno de la República. Adicionalmente, con las medidas de austeridad que se pretenden implementar se busca que el límite del gasto en publicidad institucional no rebase en ningún ejercicio fiscal el 0.1 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por el Poder Legislativo; (ACUERDO, 2019, p.2).

En este orden de ideas, vale la pena destacar que al presidente Andrés Manuel López Obrador le ha tocado sortear durante este corto tiempo una serie de vicisitudes que han redundado en comunicación de crisis, como lo son el “huachicoleo” y la escasez de gasolina; la explosión de una toma clandestina de gasolina en un ducto del municipio de Tlahuelilpan, estado de Hidalgo; la cancelación de apoyos para guarderías y refugios para mujeres maltratadas; el recorte de recursos a sectores prioritarios como salud, educación, seguridad y agricultura; y el más reciente, “la guerra de los aranceles” contra el presidente norteamericano Donald Trump.

Sin embargo, contra cualquier pronóstico, el capital político del tabasqueño no se ha visto mermado bajo ninguna circunstancia, sino al contrario, pues según el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE), el 83 por ciento de los mexicanos aprueba la gestión de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), “es decir, siete de cada diez mexicanos tienen una opinión ‘buena o muy buena’ sobre el mandatario” [vi].

## **Metodología**

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 la literatura contemporánea y 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.

## **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.

## **Conclusiones**

Como ha podido observarse a lo largo de esta investigación, el objetivo que le dio origen se cumplió a cabalidad. Asimismo, 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 (Flores, 2019).

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.

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 enarbolaron 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.

Por ello, a partir de ahora resultará imprescindible que la comunicación social deje de ser un tema pendiente en la agenda pública y adquiera 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 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).

## **Bibliografía**

*ACUERDO por el que se establece la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal.* (17 de abril de 2019). [Texto vigente a partir del 07-04-2019]. Recuperado de <http://dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=04&day=17>

Caloca, E. (2003). *Recuento histórico del periodismo. México: Instituto Politécnico Nacional.*

Diario el Zócalo. (12 de mayo de 2018). Recuperado de: [http://www.zocalo.com.mx/new\\_site/articulo/publican-decreto-que-expide-la-llamada-ley-chayote](http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/publican-decreto-que-expide-la-llamada-ley-chayote)

Diario Oficial de la Federación (31 de diciembre de 1936). *Acuerdo mediante el cual se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.* Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5537492&fecha=31/12/1936&cod\\_diario=27590](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5537492&fecha=31/12/1936&cod_diario=27590)

Diario Oficial de la Federación (6 de diciembre de 1977). *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Escalona, N. (2015). *Comunicación de instituciones públicas*. España: UOC. Edición de Kindle.

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. (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 Digital FILHA. [en línea]. Julio. Número 18. Publicación bianual*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas. Recuperado [10 de julio de 2019] de: <http://www.filha.com.mx/publicaciones/edicion/2018-05/comunicar-para-gobernar-hacia-la-construccion-de-una-cultura-de-paz-en-mexico-por-claudia-cecilia-flores-perez>

— (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.

— (2019). *La comunicación social en México y la lucha fallida por la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

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 <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

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>.

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. (9 de mayo de 2016). [Texto Vigente. Última reforma publicada, 27-01-2017]. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf)

*Ley General de Comunicación Social*. (11 de mayo de 2018). [Texto vigente a partir del 01-01-2019]. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS\\_110518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf)

*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. (4 de mayo de 2015). [Texto vigente. Nueva Ley publicada el 04-05-2015]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (29 de diciembre de 1976). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_orig\\_29dic76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf)

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](http://www.revistas.unam.mx)

Pardinas, Felipe. (1978). *Manual de Comunicación Social*. México: Edicol.

## Notas

[i] Artículo 27.

[ii] Publicado el 1 de julio de 1977.

[iii] <https://www.animalpolitico.com/2018/06/suprema-corte-admite-tres-impugnaciones-contra-la-ley-chayote/>; fecha de acceso: 8 de junio de 2018.

[iv] Disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

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

[vi] <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20190311/aprobacion-amlo-porcentaje-100-dias-gobierno-mexico-marzo-2019/>