



# Hacia la ciudadanía de los medios en México: trascendiendo la participación electoral

Towards the incorporation of the citizens in the Mexican media: going beyond the electoral participation

Alberto Carrera Portugal<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo reflexiona en torno a la importancia y centralidad que se ha conferido a la participación electoral frente a otras modalidades de participación, de manera particular aquella orientada a la inclusión de los ciudadanos en la democratización de los medios masivos "tradicionales". Se ofrece una perspectiva teórica en torno al espacio público como espacio de comunicación, desde donde es factible pugnar por una ciudadanía de los medios. El texto presenta un recuento de las instancias ciudadanizadas (CNDH, IFE, IFAI) así como las experiencias participativas derivadas de la planeación del desarrollo urbano. Se proponen escalas y niveles de involucramiento de los ciudadanos a partir de la consulta-evaluación, la participación y la ciudadanía, contemplando la implementación de canales, figuras y mecanismos específicos.

## Palabras clave

Ciudadanización, medios, participación ciudadana.

## Abstract

The article reflects on the importance and centrality that has the electoral participation compared to other forms, particularly the inclusion of citizens in the democratization of "traditional" media. It offers a theoretical perspective about public space and communication space, where it is feasible to push for more civic media. The text presents an account of the instances *ciudadanizadas* (CNDH, IFE, IFAI) and participatory experiences arising from urban development planning. Proposed scales and levels of involvement of citizens from the query-evaluation, participation and the citizenship, contemplating the implementation of channels, figures and specific mechanisms.

## Keywords

Citizenship, media, participation, democracy.

---

<sup>1</sup> Alberto Carrera Portugal es profesor de asignatura en el Área de Investigación y Teorías del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, campus Ciudad de México. albertocp5@hotmail.com

## Introducción

Una de las reflexiones que se derivan del proceso electoral mexicano de julio de 2012 es en torno a las limitaciones de la participación electoral y su contribución real al desarrollo de una cultura política democrática. Sin dejar a un lado el largo camino recorrido en la consolidación de las instituciones y los procedimientos vinculados con las elecciones, es posible advertir que acudimos a un escenario de agotamiento en cuanto a las expectativas, los niveles de satisfacción y la valoración social en relación con esta forma de participación.

No se trata de un cuestionamiento en torno al lugar y la importancia que tienen y seguirán teniendo los procesos electorales, así como a la posibilidad de mejorar, perfeccionar y afinar sus mecanismos, instituciones y procedimientos, tarea en la cual sin duda estarán involucrados ciudadanos, partidos políticos, académicos, especialistas, legisladores y funcionarios.

Estamos frente a una expresión social creciente que pugna por democratizar espacios, instituciones y procesos, que en algunos casos se encuentran aparejados a las elecciones, o bien, representan ámbitos complementarios, en los que se puede ahondar o ampliar la inclusión de los ciudadanos, sus voces y opiniones en el debate y la toma de decisiones en temas de la agenda pública.

En términos generales cuantitativos, ¿qué podemos apreciar en torno a la participación electoral en México?, ¿en dónde nos encontramos en cuanto al desarrollo de modalidades de participación distintas a la electoral?

La otra parte de la reflexión se da con respecto a la importancia de la comunicación para la promoción de una cultura política, ciudadana, democrática y participativa y, en particular, el peso e importancia que tienen los medios de comunicación no solamente a partir de sus rutinas informativas y su oferta programática, sino de la posibilidad de incluir ciudadanos y sectores representativos de la sociedad en la planeación y el diseño de estos contenidos.

¿Es momento de impulsar y promover una mayor participación e inclusión de los ciudadanos en el sistema de medios? Aunque la respuesta inmediata es afirmativa, resulta importante considerar que la incorporación de ciudadanos y sectores de la sociedad en la planeación de contenidos en medios de comunicación requiere de algunas consideraciones previas:

Es posible establecer, de acuerdo con Habermas, Castells y Benedicto, que la comunicación es la base para la deliberación en el espacio público, y, aún más, podríamos llevar esta afirmación a establecer que en las sociedades contemporáneas —por la evolución, ascenso y consolidación de las tecnologías de la información—, *el espacio público es un espacio de comunicación* debido a que los sistemas mediáticos lo prefiguran, moldean y, en algunos casos, regulan, al margen o por encima de las instituciones del Estado.

En el espacio público de intercambios y deliberación —apoyados en la comunicación—, los medios y, en particular, los medios *masivos tradicionales* (radio, televisión, periódicos, revistas y agencias de noticias) no son los únicos sistemas o mecanismos, pero, al menos en el caso de la sociedad mexicana, estos últimos son aún los preponderantes.

Los medios de comunicación, tanto públicos como privados, son administrados, operados y producidos por ciudadanos; por lo tanto, la noción de *ciudadanizar* o *democratizar* este sistema requiere de categorías, canales, mecanismos y dinámicas que trasciendan el carácter y la lógica bajo los cuales han venido operando hasta ahora.

Derivado de lo anterior, el principio para un proceso de ciudadanía y democratización del sistema de medios descansa precisamente en los mecanismos, los canales y las escalas de la participación.

## La participación electoral en México: repensar y replantear la visibilización de los ciudadanos

Hasta 2009 el abstencionismo en México se había venido incrementando. Aunque esta tendencia cambió durante el proceso de 2012; los porcentajes superiores al 30% de ciudadanos que ha vivido apartado de las urnas llevan a cuestionar nuevamente la centralidad otorgada al acto en que un elector se presenta cada tres o seis años frente a una urna para ratificar o cambiar una opción política, hecho que no garantiza el ser escuchado y mucho menos la incorporación de sus demandas en los años de gestión por seguir.

### Participación ciudadana en las elecciones federales de 1991 a 2009

Año	Lista nominal	Participación ciudadana	
1991**	36,675,367	24,194,239	65.96%
1994*	45,729,057	35,285,291	77.16%
1997**	52,208,966	30,120,221	57.69%
2000*	58,782,737	37,601,618	63.97%
2003**	64,710,596	26,968,371	41.68%
2006*	71,374,373	41,791,322	58.55%
2009**	77,470,785	34,677,923	44.76%

\* Con base en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

\*\* Con base en la elección de diputados federales de representación proporcional

Fuente: IFE, Prontuario de Información Electoral Federal, 2009, disponible en: [<http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2009/indexB.htm>]

De acuerdo con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) 2012, la participación ciudadana nacional en la elección de Presidente de la república fue del 63.14% —con el 98.95% de las casillas computadas—, equivalente a 49,087,446 millones de votos emitidos, de los cuales, 2.42% fueron votos nulos.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta los datos anteriores, y a reserva de que la autoridad electoral emita las cifras nacionales totales en cuanto a lista nominal y participación ciudadana para el caso de 2012, se puede observar que el porcentaje superó las estimaciones previas que situaban la participación cercana al 58% o 60% de la lista nominal. Desde otra perspectiva, estas cifras confirman al abstencionismo con una tendencia firme de entre el 35 y 40% en los últimos cuatro comicios federales.

2 Instituto Federal Electoral (IFE), Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), Elecciones 2012, disponible en internet: <http://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>, consultado el 6 de enero de 2013.

Es necesario también tomar en cuenta que la lista nominal 2012 (que contiene a todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente) ascendió a 79,454,802 ciudadanos, mientras que el padrón electoral (en el que se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto) sumó un total de 84,464,713 de ciudadanos, es decir, debido a que no acudieron a completar el proceso de credencialización, 5 millones de ciudadanos registrados en el padrón electoral no pudieron votar.<sup>3</sup>

Las elevadas cifras de empadronamiento y lista nominal se pueden explicar por el papel que ha venido jugando la credencialización de los ciudadanos en México por parte del IFE, como mecanismo de registro e identificación oficial nacional, ante la ausencia o el fracaso de los proyectos para contar con un sistema que cumpla con esta finalidad.

Los ciudadanos que buscan su inclusión en el padrón electoral tienen como expectativa el contar con una credencial para votar que es considerada como identificación oficial, misma que se solicita para múltiples trámites y procedimientos comerciales, financieros y administrativos.

Es claro que la participación electoral no puede continuar como la apuesta principal o única para que los ciudadanos incidan en los asuntos públicos; de acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del IFE, se asignó como presupuesto a los partidos políticos la cantidad de \$3,361,120,841.57 (tres mil trescientos sesenta y un millones de pesos) como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, tan sólo para los más recientes comicios.<sup>4</sup>

El exorbitante gasto público destinado a los procesos electorales y al funcionamiento del sistema de partidos y los diferentes órganos electorales, tanto federales como estatales, aún en temporadas no electorales, para continuar obteniendo porcentajes de abstencionismo cercanos al 40%, confirman la necesidad y pertinencia de promover, impulsar y fortalecer otros mecanismos y modalidades de participación en distintas esferas —incluido desde luego el sistema de medios de comunicación—, como una de las claves para la construcción de ciudadanía y el desarrollo de la cultura política democrática.

Sin embargo, el panorama en otros planos de la participación ciudadana no es tan diferente al del ámbito electoral, ya que en términos de cantidad y cobertura de organizaciones de la sociedad civil, México acusa rezagos con respecto a otras naciones del continente; un cuadro comparativo publicado por Michel D. Layton coloca a nuestro país en una correlación negativa entre el número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cada 10 mil habitantes, arrojando un exiguu 3.6.

Frente a este escenario en que se han puesto en juego tantos recursos y expectativas en una sola forma de participación como es la electoral, resulta claro que es necesario fortalecer, construir aprendizaje, generar experiencias participativas en otros ámbitos y escenarios en los que sea posible redimensionar el papel de los ciudadanos en la construcción del debate público.

3 Instituto Federal Electoral (IFE), Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral 2012, disponible en internet: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/), consultado el 6 de enero de 2013.

4 Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva, *Cifras re levantes del proceso electoral federal 2011-2012*, México, D.F., junio 28 de 2012, p. 35.

## Comparativo de organizaciones de la sociedad civil en el mundo

País	No. de OSC	Población	OSC por cada 10 mil habitantes	No. de habitantes por OSC
Estados Unidos	2,000,000	307,212,123	65.1	154
Chile	106,000	16,601,707	63.8	157
Argentina	120,000	40,913,584	29.3	341
Brasil	338,000	198,739,269	17.0	588
México	40,098	112,336,538	3.6	2,802

Fuente: Ireri Ablanado Terrazas, *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro y USAID, 2009, Washington, DC, p. 6, con adaptación de los datos de México según datos del INEGI. Publicado en: Michel D. Layton, "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada", *Este País*, noviembre de 2011, núm. 247, p. 11.

## Desarrollo urbano y planeación participativa

Un ámbito que avanzó en la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones es el de la gestión urbana, particularmente en la Ciudad de México, que cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, la cual se logró concretar en 2004, luego de un largo camino desde los reclamos y vacíos evidenciados con motivo de los sismos de 1985. Dicha ley contempla una multiplicidad de figuras y mecanismos de participación, así como la vinculación que estas figuras pueden tener con diferentes esferas de la gestión urbana local.

En este proceso tienen que ver recursos, presupuestos, entornos de vida, patrimonio, capital político, gobernabilidad y aplicación de múltiples marcos normativos, es decir, se trata de un escenario altamente complejo, en el cual la innovación y aprendizaje por parte de los gobiernos locales y los ciudadanos, si bien no han estado exentos de presiones o equívocos, han arrojado un el resultado global que ha sido, con mucho, mejor que lo que pudiera esperarse en un escenario en el que no se canalizaran las demandas de los ciudadanos, o bien, éstas no se expresaran en esquemas de diálogo e inclusión.

La gestión del desarrollo urbano está ligada a las dinámicas de participación por parte de quienes habitan la ciudad; los gobiernos locales para ejecutar sus planes y programas, además de contemplar las acciones técnicas, requieren tener presente e incorporar el reclamo del derecho a una "vida de calidad" por parte de quienes usan el territorio. Es desde esta perspectiva que las acciones de planeación del territorio urbano quedan vinculadas a los procesos de democratización, que se traducen en la capacidad que tienen los habitantes de participar e intervenir en las acciones que transforman el espacio.

En este rubro, la participación ciudadana —sin quedar exenta de limitaciones— ha posibilitado el codiseño, los consensos y la incorporación de los ciudadanos en esquemas de participación a escala local, lo que algunos especialistas denominarían "participación real", en función de que atiende problemas y demandas inmediatas. Los procesos de participación para la gestión

del desarrollo urbano pueden proveer experiencias, marcos de actuación y mecanismos útiles para una ciudadanía de los medios de comunicación, atendiendo desde luego a las particularidades del caso.

Los ciudadanos, los votantes, los actores y las organizaciones sociales deben adquirir la convicción de que ningún proyecto político (sea que provenga de partidos, o bien, que se haya gestado a partir de organizaciones o personajes de la sociedad civil), garantiza por sí mismo un avance o un retroceso en el proceso de democratización.

Cualquier proyecto político es susceptible de implicar un retroceso e, incluso, un freno para la transición democrática en México, si la ciudadanía permanece inactiva, ajena y distanciada de tareas como la vigilancia, la interlocución con todos los poderes y niveles de gobierno y, en síntesis, ausente del espacio público y, por ende, de la estructura de comunicación y deliberación. El elemento que puede garantizar esta presencia son los mecanismos, los canales y la consolidación de espacios para la consulta, la participación y la ciudadanía.

Los escenarios locales y globales de presencia de la sociedad civil en los movimientos sociales y políticos, como en el norte de África, *Ocupa Wall Street*, las protestas derivadas de la crisis económica-financiera en el centro de Europa, el movimiento estudiantil universitario *Yo soy 132* en México, los disidentes cubanos o las organizaciones de ciudadanos opositores al gobierno de Hugo Chávez, en Venezuela, confirman que en efecto la participación de los ciudadanos en el debate público, más que tratarse de un fenómeno emergente, constituye un proceso de aprendizaje histórico y colectivo.

Desde luego que estos movimientos no reflejan o representan el total del universo en que se desarrolla la actividad de las OSC en el espacio público en la escala global y nacional, son en todo caso las expresiones más visibles y, por ende, sintomáticas de lo que podemos presenciar en otras esferas, como puede ser, para el caso mexicano, el sistema de medios.

## El espacio público como espacio de comunicación

Si asumimos, dentro de la perspectiva de Habermas, que el espacio público-político es una estructura de comunicación, que tiene como base la sociedad civil, y la cual finalmente está anclada en el mundo de la vida, no nos será difícil concluir que la Comunicación es hoy en día más que un factor, un campo para la transformación de las expresiones y prácticas ciudadanas.

Si hubiera que establecer un elemento esencial de los procesos de interacción social éste sin duda haría referencia a la dimensión comunicativa [...] el análisis de los procesos comunicativos que tienen lugar en el ámbito político constituye una etapa fundamental en cualquier reflexión que trate de comprender cómo los sujetos perciben y se sitúan ante las cuestiones políticas.<sup>5</sup>

Una de las múltiples preocupaciones presentes tanto en la investigación como en los proyectos-modelos de comunicación, radica precisamente en su capacidad transformadora, o, dicho de otra forma, en determinar si la *interacción social a través de mensajes* —siguiendo a John Fiske en su definición de comunicación— guarda el potencial o la capacidad de cambio en relación con las condiciones de vida o, más aún, la realidad de los sujetos en sus contextos histórico-sociales.

5 Jorge Benedicto, "La construcción de los universos políticos de los ciudadanos", en *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 257-258.

Aunque desde la perspectiva del poder propuesta por Manuel Castells, éste “se ejerce fundamentalmente mediante procesos de comunicación que tienen lugar en las redes multimedia globales-locales de comunicación de masas, incluida la autocomunicación de masas”.<sup>6</sup>

Con *autocomunicación de masas*, Castells se refiere a todas las posibilidades que ofrecen los sistemas personales, tanto informáticos como de telecomunicaciones; la gran mayoría de ellos, portátiles, articulados con las redes y flujos globales en las modalidades de uno a uno, uno a varios o uno a miles para la difusión de información y las interacciones sociales, por lo que precisamente en este escenario delinea sus potencialidades para el cambio social.

Participando en la producción cultural de los medios de comunicación de masas y desarrollando redes independientes de comunicación horizontal, los ciudadanos de la Era de la Información son capaces de inventar nuevos programas para sus vidas con los materiales de sus sufrimientos, miedos, sueños y esperanzas. Construyen sus proyectos compartiendo su experiencia. Subvierten las prácticas de la comunicación tradicional ocupando el medio y creando el mensaje. Superan la impotencia de su solitaria desesperación interconectando sus deseos. Luchan contra los poderes establecidos identificando las redes establecidas.<sup>7</sup>

Si bien es posible señalar que las tecnologías de la comunicación y la información han venido imponiendo nuevos esquemas no sólo de consumo mediático-informativo, sino también innovadoras formas para visibilizar conflictos y demandas de los ciudadanos, la radio y la televisión (pública y privada) en México, debido a su alcance y penetración, continúan siendo un factor determinante en la relación entre los ciudadanos y la esfera pública-política.

## Medios masivos tradicionales: aún preponderantes en el escenario de México

De acuerdo con Ibope<sup>8</sup>, el equipamiento de comunicación en los hogares a nivel nacional se distribuía de la siguiente manera:

	1998	2000 - 2001	2004	2006	2008	2009
Computadora	7.2%	15.6%	24.1%	28.9%	32.1%	33.7%
Videocasetera	45.1%	53.4%	47.3%	43.9%	31.4%	25.1%
DVD	---	---	---	64.4%	72.3%	74.6%
Penetración de TV	98.6%	99.2%	98.5%	98.8%	98.4%	98.8%
TV de paga	14.2%	19.8%	24.0%	28.6%	30.8%	32.2%

Fuente: Anuario 2009-2010, Ibope, disponible en: [https://www.ibopeagb.com.mx/biblioteca/anuario.php]

6 Manuel Castells, *Comunicación y poder*, Alianza, Madrid, 2009, p. 535.

7 *Ibid*, p. 552.

8 Ibope, *Anuario 2009-2010. Audiencias y medios en México*, febrero de 2010, p. 136.

En lo que corresponde a la radio, Ibope especifica que la zona metropolitana de la Ciudad de México se ubica como el área geográfica con el “mayor número y proporción de radioescuchas, con poco más de 9 millones 930 mil personas expuestas diariamente a este medio, es decir, 60% de su población con al menos 13 años de edad”, y un tiempo de escucha de la radio (promedio diario de lunes a domingo de 6:00 a 24 horas) de 3 horas con 32 minutos.

En materia de televisión abierta nacional, las empresas Televisa y TV Azteca poseen juntas el 94% de las frecuencias<sup>9</sup>, aunque a nivel local y regional en los últimos años se han generado proyectos televisivos como Cadena Tres (perteneciente a Grupo Imagen), Multimédios Televisión y Milenio Televisión.

La Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México cuenta con 56 sistemas de radio y televisión públicos afiliados (gubernamentales, de instituciones educativas y culturales, así como de la sociedad civil).

El número total de emisoras de radio en México es de 1579, 725 en FM y 854 en AM. El total de estaciones bajo el esquema de frecuencia permitida (estaciones públicas, gubernamentales, estatales, universitarias, culturales y/o educativas, sin autorización para comercializar espacios) es de 347, 95 en AM y 252 en FM. En cuanto a las estaciones de radio concesionadas (comerciales, operadas por grupos empresariales-privados), el total es de 1232, 759 en AM y 473 en FM.

El Índice de Producción del Sector de Telecomunicaciones (ITEL), elaborado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), con corte a marzo de 2012, señala que el servicio de televisión vía satélite o DirectTo Home (DTH) atiende a 5.98 millones de usuarios.

Respecto de los servicios de banda ancha móvil, México cuenta con 8.7 millones de suscriptores, mientras que la telefonía móvil suma un total de 95.6 millones de usuarios, lo que equivale a una penetración de 85.1 por cada 100 habitantes, mientras la telefonía fija reportó un total de 19.7 millones de líneas.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Cofetel, en el año 2011 en México de una población cercana a los 110 millones de habitantes, había 40.6 millones de usuarios de internet equivalentes a un 36.1 usuarios por cada 100 habitantes, se tenían 11.4 accesos de banda ancha por cada 100 habitantes y en las localidades donde se concentraba el 71% de los hogares sólo el 30% tenía una computadora con acceso a internet.<sup>10</sup>

Cifras de la Asociación Mexicana de internet (AMIPICI) señalan que entre 2010 y 2012 el 61% de los internautas era usuario de más de una red social y también accedía a ellas más de una vez al día y hasta por seis horas, destinando el 24% de su tiempo a actividades *online*.

En México se estima —a marzo de 2012— en 11 millones el número de cuentas activas en *twitter* y en 24 millones los usuarios activos de *facebook*. Un elemento por considerar con respecto a las redes sociales es la dificultad para definir la correlación entre el número de cuentas, los usuarios totales-reales y la frecuencia con que éstos interactúan, participan en debates o difunden información u opiniones propias a través de las redes.

Hasta aquí es importante reflexionar que los datos de penetración-usuarios de telefonía móvil, banda ancha móvil e internet, aunados a las cuentas activas en redes sociales, nos permiten

9 Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa-Plata, *Los medios digitales en México*, p. 8.

10 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), *Agenda Digital.mx*, SCT, México, D.F., enero de 2012, pp. 15-17.

dimensionar el ritmo al que han venido creciendo estas plataformas y los efectos que dicha expansión tendrá en las dinámicas de acceso y consumo de información y otros contenidos, ya que este fenómeno involucra, al menos de forma potencial, el tránsito de los medios masivos —donde predominaba la dinámica de los receptores pasivos— a un escenario *postmasivo*, caracterizado por los entornos participativos y colaborativos, apoyados en el ascenso de la denominada *Web 2.0*.

Así, el panorama de la *ecología mediática*, dentro de la cual más que apostar a la diferenciación entre “nuevos” y “viejos” medios, la desaparición de unos por otros, o bien, la perspectiva de que la plataforma de internet es un fenómeno meramente aditivo (un medio más que se suma), nos advierte que estamos en presencia de amplias posibilidades para la interacción entre plataformas, lenguajes, narrativas y usuarios, en donde la figura de *prosumidor*<sup>11</sup> ofrece ya de entrada un sentido participativo por parte de las audiencias, tanto en el consumo como en la producción de contenidos.

Como ya se ha señalado, los medios digitales son, de origen, participativos y colaborativos, por tanto: ¿no sería mejor aportar esquemas, experiencias y marcos para la construcción de ciudadanía en estos entornos?, ¿resulta pertinente aún plantearse ensanchar los canales de inclusión de la ciudadanía en los llamados *medios masivos, analógicos y tradicionales*, frente a las posibilidades que ofrece el tránsito hacia la televisión y la radio digital terrestre (TDT y RDT)?

En el presente artículo se plantea que, en efecto, es pertinente plantearse esquemas de participación ciudadana que vayan más allá de los ámbitos colaborativos en los que —en ocasiones, no siempre— ya se incluye a las audiencias, toda vez que la radio y la televisión conservarán su peso y relevancia dentro del *ecosistema de medios* local, y que, finalmente, temas como el de la concentración o falta de competencia en el sector, así como un lento tránsito hacia la apertura en los medios públicos, demandan fortalecer el papel de los ciudadanos —no sólo en cuanto a audiencias, consumidores, productores o receptores— en la construcción de un sistema de medios que favorezca la inclusión y la diversidad, en apoyo al desarrollo social y otras agendas.

Como ya se expuso en las reflexiones iniciales, la comunicación —incluido desde luego el sistema de medios— es la estructura fundamental del espacio público de deliberación y prefiguración de los ámbitos políticos, culturales e identitarios de los ciudadanos. A continuación se buscará aportar una reflexión en torno a las posibilidades y los retos que entraña la ciudadanía de la radio y la televisión, tanto pública como privada, en México.

En este sentido, como primer paso es necesario analizar experiencias de ciudadanía impulsadas en diferentes temas de la agenda nacional; dicho análisis facilitará la identificación de los elementos necesarios para impulsar un proceso de ciudadanía de medios en México, partiendo de la siguiente pregunta: ¿por qué ciudadanizar los medios, si estos ya son administrados, operados, gestionados y producidos por ciudadanos?

Experiencias de ciudadanía: derechos humanos, elecciones y acceso a la información

Entre los modelos de instituciones ciudadanizadas, destacan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. La gestación, diseño y consolidación de estos organismos

---

11 Carlos Scolari, *Hipermediaciones, Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*, Gedisa, Barcelona, 2008, pp. 243-264.

fue gradual; surgieron en un contexto de presión social por parte de organizaciones civiles, en un periodo específico, lo que llevó a una inclusión del tema-eje (derechos humanos, elecciones, acceso a la información) en la agenda mediática, política y legislativa.

La incorporación de las figuras ciudadanas en instituciones como la CNDH, el IFE y el IFAI está vinculada a instancias de consenso para la gestión y conducción de los organismos a través de consejos. Su elección-designación recae en el Poder Legislativo, en algunos casos a sugerencia del Ejecutivo, o bien, en el caso de las presidencias de organismos, mediante procesos internos.

La autonomía operativa y presupuestaria, así como la descentralización de la administración pública, obedece a todo un diseño institucional, y a una evolución de los organismos (en el caso concreto del IFE), moldeados por procesos políticos y sociales en los que la sociedad civil organizada impulsó, por diversos mecanismos, estas transformaciones. Sólo en el caso del IFAI, su diseño institucional fue concebido, de origen, con los elementos antes mencionados, incorporando la figura de comisionados.

El entramado normativo, operativo e interinstitucional en los tres casos señalados es muy amplio: obedece o se deriva del tema central bajo el que se diseña la gestión de cada organismo y se aplica a diferentes niveles de la actividad que desarrolla cada organismo; existen procesos internos y niveles de gestión en los cuales la intervención de las figuras ciudadanas puede advertirse claramente, y, en muchos otros (como la administración), no es la principal, apoyándose en un cuerpo de funcionarios bajo la modalidad del Servicio Profesional de Carrera.

Como se deriva del punto anterior, aún en esta clase de organismos "eminentemente" ciudadanos-ciudadanizados, la esfera de la gestión pública se encuentra articulada con la misión y los objetivos de los institutos, pero diferenciada de los ámbitos colegiados o de toma de decisiones, es decir, la dirección-conducción de los organismos. Así, aún en estos organismos ciudadanos no todo está ciudadanizado forzosamente. Ámbitos como los consejos son los encargados de velar por la consecución del sentido de la acción pública de los organismos, apegándose a los valores y expectativas derivadas de las discusiones y procesos socio-políticos que intervinieron en su creación.

Un principio para instrumentar las figuras de ciudadanización es la necesidad de obtener consensos, garantizar la representatividad, preservar los valores asociados a un bien o servicio público y, particularmente, ganar autonomía (que no independencia) con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Además de estos organismos, hoy en día, en temas como el de la inseguridad pública o la educación, están surgiendo consejos ciudadanos, foros y observatorios que mantienen una interlocución con las instancias gubernamentales responsables, en todos los niveles, así como con los actores sociales involucrados; el medio ambiente y la ecología también constituyen otro tema en el que se puede apreciar un involucramiento visible y permanente de ciudadanos, movimientos y organizaciones.

## **Experiencias ciudadanas y participativas en los medios mexicanos**

En abril de este año, y luego de casi tres décadas de acciones de presión social en la Cámara de Diputados se aprobaron por mayoría (con 244 votos) las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, que "autorizan a las comunidades indígenas del país [a] adquirir, operar y administrar me-

dios de comunicación y a que, por medio de la radio y la televisión, se promuevan la cultura de la justicia, la no violencia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación".<sup>12</sup>

El dictamen establece que "los solicitantes de permisos para estaciones indígenas deberán presentar una constancia de pueblo o comunidad indígena expedida para efectos de la solicitud de mérito por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en términos del artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", y precisa que "dos o más estaciones podrán ser operadas bajo la figura de red o cadena, ya sea regional o nacional".

En 2007, el *Canal 22* activa la figura de Defensor del Televidente, teniendo como antecedente el defensor del lector instrumentado por primera vez por el periódico *El Economista* en 1997, modelo que fue seguido por los principales diarios nacionales. A partir de 2007, otros medios, principalmente públicos (*Canal 11*, *IMER*, Radio Educación, *Notimex*) implementaron también sus defensorías de televidentes y audiencias, a cargo de académicos y representantes de la sociedad civil.

En junio de 2006 fueron reformados los estatutos de la agencia de noticias *Notimex*, desincorporándose ésta de la Secretaría de Gobernación; su gestión quedó a cargo de una junta de gobierno integrada por representantes del Estado. En 2003 inició transmisiones el proyecto denominado *Radio Ciudadana*, en el 660 de AM del Instituto Mexicano de la Radio, incorporando programas diseñados y producidos por organizaciones de la sociedad civil.

Otra dinámica constante en este proceso de involucramiento de los ciudadanos con proyectos y figuras de la radio y la televisión en lo que va del milenio la representan la salida del aire de *Monitor*, *Radio Red* —proyecto a cargo de José Gutiérrez Vivó—; el ascenso y declive del proyecto informativo impulsado desde *CNI Canal 40*, y la salida del aire del programa noticioso de Carmen Aristegui en *W-Radio*.

En los casos antes citados se han suscitado acciones incipientes de respuesta y organización en la sociedad civil, que, por otra parte, mantiene su preferencia y sigue en sus periplos tanto a los conductores como a los proyectos, pero lo hace ya no en calidad de actor movilizad socialmente, sino como receptor o audiencia. Desde luego que estos proyectos son susceptibles de un análisis crítico en cuanto a contenidos, interrelación con la sociedad y estrategias en su manejo jurídico-financiero; sin embargo, se hace referencia a ellos por las dinámicas de involucramiento y participación que despertaron entre sus audiencias.

No obstante, y esto se mencionará también más adelante, aún en estos casos (*Monitor*, *CNI*, *W-Radio*) el eje articulador de los ciudadanos en torno a los proyectos radiofónicos o televisivos lo continúan constituyendo las "personalidades", es decir, las figuras centrales sobre las que descansa la idea de que un medio o espacio es "alternativo" o contestatario, extrañándose la presencia de proyectos o modelos verdaderamente colectivos o comunitarios.

Pero, entonces, si en efecto los medios privados ya están en manos de ciudadanos, pero operan con intereses particulares-corporativos, o bien, en el caso de los medios públicos, en ocasiones generan contenidos bajo el concepto de cultura, identidad regional-local que asume cada organismo, ¿por qué debemos abrir el debate en torno a su ciudadanía? La respuesta inicial sería: reivindicar el carácter social de la comunicación y el sentido de servicio público (un

---

12 Víctor Chávez, "Autorizan legisladores las radio comunitarias", *El Financiero*, abril 13 de 2012, p. 34.

ejercicio que sobrepasa la extensión del presente texto) que deben procurar todos los medios que operan o explotan una frecuencia concesionada o permitida por el Estado.

## Apuntes iniciales para una ciudadanía de los medios

Las experiencias previas, inscritas algunas en el ámbito de la comunicación y otras en esferas diferentes, permiten vislumbrar una serie de elementos básicos o iniciales para una ciudadanía de los medios, la cual consistiría en:

- Cambios al marco jurídico, que permitan la incorporación de nuevos jugadores en el escenario de la oferta mediática<sup>13</sup> y contemplen la incorporación de los ciudadanos a través de figuras como la consulta, la participación o la instauración de consejos o comités de programación.
- Incorporación del conocimiento experto, es decir, la necesidad de consultar e incorporar la opinión de especialistas, académicos e investigadores vinculados con las temáticas y/o aspectos técnicos derivados del marco normativo y la operación.
- Diseñar e implementar escalas y categorías vinculadas con la consulta-evaluación, la participación y la ciudadanía, lo cual permitirá concebir la incorporación de los ciudadanos en niveles o escalas, adaptables a las características de cada medio.

Para ampliar el último punto, es importante subrayar que las escalas de participación han sido un elemento característico en la democratización de la planeación del desarrollo urbano, en donde en función de cada una de las escalas se han diseñado, implementado y perfeccionado los mecanismos, canales y dinámicas de participación.

En el caso de la democratización de los medios de comunicación, un esquema inicial a partir de dichas escalas o niveles contemplaría las siguientes definiciones:

Consulta y evaluación	Participación	Ciudadanización
<p>Conocer la opinión-percepción (aprueba-desaprueba). Hacer evaluaciones (en escala de + a -). Sobre contenidos actuales o futuros. Comunicación en una dirección, para obtener respuestas.</p>	<p>Conocer qué contenidos se desea escuchar o recibir. Cómo quisieran-proponen que fueran los contenidos. Cómo quisieran o proponen ajustar-mejorar lo existente. Qué temas de interés hay en el entorno que se identifican que deben o que quieren que formen parte de los contenidos. Sobre contenidos actuales o futuros. Comunicación con retroalimentación, diálogo, consensos, propuesta, agenda.</p>	<p>Comunicación con retroalimentación, diálogo, consensos, propuestas, teniendo como objetivo el codiseño. A partir de recursos, espacios, infraestructuras, porcentajes de programación, se articulan mecanismos que avancen en la dirección de consolidar e institucionalizar las figuras de consejos, comités o grupos de trabajo cuyas decisiones son resolutivas.</p>

<sup>13</sup> Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa-Plata, *Los medios digitales en México*, Open Society Foundations, Cambridge, febrero 2011, p. 90.

Las escalas contemplan los tres niveles de la comunicación y el cambio organizacional que plantea Abraham Nosnik<sup>14</sup> en su modelo de análisis e intervención, donde distingue tres niveles: lineal (que correspondería con la consulta-evaluación); dinámico (participación), y productivo (ciudadanización).

Además, permiten diferenciar el proceso por etapas; generar guías, manuales y marcos de evaluación, ya sea internos o apoyados en observatorios ciudadanos, promover experiencias que aporten conocimiento, y, particularmente, interés y empoderamiento para impulsar estos procesos dentro de cada medio —como escenario deseable— o mediante el diseño de una instancia u organismo público o creado en la figura pública-privada, ya sea combinando o adoptando una de las tres escalas.

En este punto, es importante reflexionar en torno a que la democratización de los medios no pasa únicamente por la incorporación de nuevos jugadores en el mercado; la sola competencia —aunque deseable y necesaria— no es una garantía de cambios en el modelo de comunicación, ya que, por un lado, nos conduce necesariamente al tema de las inversiones, que para el caso particular de la televisión deja con posibilidades reales de acceder a ella a un reducido grupo de corporativos.

Por otra parte, tampoco garantiza que transitemos de un esquema de comunicación donde el eje son las personalidades, los “decidores de noticias y opiniones” que se posicionan en múltiples medios —radio, televisión, prensa, redes sociales—, agregando a la concentración de las concesiones, la “concentración de la voces”; en síntesis, si contáramos con una tercera cadena nacional en televisión para ampliar los espacios de esta suerte de élite *opinadora-informadora*, estaremos perdiendo la oportunidad de apostar por un modelo de medios masivos sustentado, más que en figuras, en un sentido colectivo o comunitario donde el eje son los contenidos, los perfiles y los enfoques.

Las ciudadanización de los medios debe reflexionar también sobre el sentido mismo de ciudadanía, ya que, para el caso de los medios, la condición de no ciudadano no excluye de los impactos o efectos de la comunicación; como ejemplo de lo anterior, cabe citar la cobertura periodística que han merecido los flujos migratorios provenientes del sur y centro de América hacia los Estados Unidos a través del territorio nacional.

También será necesario llevar a cabo un amplio análisis de experiencias y modelos internacionales de radio y televisión públicas, comunitarias y ciudadanas, con la finalidad de contar con un marco de referencia, más que con “recetas” o mecanismos susceptibles de importar y aplicar a una realidad tan particular como la mexicana, ya que, en reconocimiento a que existen modelos virtuosos en este ámbito, su aplicación ha sido posible en un contexto nacional, cultural y legislativo particular.

La perspectiva de la ciudadanización es un concepto que para los medios —como organizaciones— resulta difícil de asumir en una primera instancia; toda vez que los esfuerzos y recursos están orientados a la producción y administración en línea con las demandas cotidianas, se asume como una tarea más que demanda aprendizaje e interacción con actores y canales con los que no están familiarizados o, incluso, no se simpatiza.

---

14 Abraham Nosnik, “Comunicación productiva: un nuevo enfoque teórico”, *Razón y Palabra*, agosto-septiembre, 2003.

Serviría entonces avanzar en experiencias, ir generando este aprendizaje en un principio desde los medios públicos (frecuencias permisionadas), al tiempo que demostrar la ventana de oportunidad que representa la incorporación de ciudadanos en consejos de evaluación o programación, como una vía para renovar su interlocución con la sociedad y colocar contenidos significativos y validados por la comunidad a la que sirven.

Si bien el sentido del concepto de ciudadanía ha sido ya devaluado por su frecuente uso en la esfera de la política electoral, adoptarlo para el sistema de medios debe y puede conducir a disipar los prejuicios existentes sobre el mismo, en particular uno que se refiere a la idea de homogenización e intervención en el sistema de medios.

Ciudadanizar los medios no es homogeneizar; por el contrario, implica auspiciar la diversidad, conservar el sentido de línea o enfoque editorial promoviendo códigos de ética y procedimientos; la ciudadanía de los medios trasciende la idea del activismo o los movimientos —donde hay necesariamente uniformidad y coincidencias políticas e ideológicas— para colocar en el centro del proceso la pluralidad y la inclusión de todas las variantes del pensamiento y la expresión.

Ciudadanizar no implica una intervención de los medios, involucra una ampliación y reforzamiento de los canales de inclusión de la ciudadanía en un tema y un bien de interés público, desde el diseño de canales, esquemas y mecanismos de diálogo, consenso y evaluación, preservando el derecho de particulares al aprovechamiento de estas concesiones del Estado, y, en el caso de los medios públicos, a la administración de ese bien público por parte de organismos e instancias responsables.

## Bibliografía

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), *Agenda Digital.mx*, SCT, México, D.F., enero 2012, p. 171. Disponible en internet: [<http://agendadigital.mx/descargas/AgendaDigitalmx.pdf>].
- Alva de la Selva, Alma Rosa y Alberto Carrera, "Sociedad civil, participación y comunicación", en *La comunicación en México. Una agenda de investigación*, Vega, Aimée (coord.), UNAM-CEIICH, México, 2009, pp. 245-266.
- AMIPICI, *Hábitos de los usuarios de internet en México*, 2012, disponible en: [<http://www.amipci.org.mx/?P=editomultimedia&Multimedia=115&Type=1>].
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010, disponible en: [<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>].
- Benedicto, Jorge, "La construcción de los universos políticos de los ciudadanos", en *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.), Alianza, Madrid, 1996, p. 436.
- Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Alianza, Madrid, 1996.
- Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, Alianza, Madrid, 2009, p. 679.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Índice de Producción del Sector de Telecomunicaciones (ITEL), COFETEL, México, D.F., cuarto trimestre, 2011. Disponible en internet: [<http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/home.php>].
- Chávez, Víctor, "Autorizan legisladores las radio comunitarias", *El Financiero*, abril 13 de 2012, p. 34.
- Fiske, John, *Introduction to Communication Studies*, 3rd edition, Routledge, New York, 2011.
- Gómez, Rodrigo y Gabriel Sosa-Plata, *Los medios digitales en México*, Cambridge, Open Society Foundations, febrero 2011, p. 100. Disponible en internet: [[http://www.cofetel.gob.mx/work/models/Cofetel\\_2008/Resource/12934/Los\\_medios\\_digitales\\_Mexico.pdf](http://www.cofetel.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/12934/Los_medios_digitales_Mexico.pdf)].
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, [tr.] Manuel Jiménez Redondo, Trotta, Madrid, 1998.
- Ibope, *Anuario 2009-2010. Audiencias y medios en México*, Febrero 2010, disponible en: [<https://www.ibopeagb.com.mx/biblioteca/anuario.php>].
- \_\_\_\_\_, *Media Performance*, mayo de 2011, disponible en: [<http://mediaperformance.ibopeagb.com.mx/>].

- Instituto Federal Electoral (IFE), *Estadísticas. Lista nominal y padrón electoral, 2012*, disponible en: [[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)].
- \_\_\_\_\_, Secretaría Ejecutiva *Cifras relevantes del proceso electoral federal 2011-2012*, México, D.F., p. 35. Disponible en Internet: [[http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012\\_docs/numeraliapef2011-2012\\_28062012.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf)].
- Layton, Michel D., "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada", en *Este País*, noviembre de 2011, núm. 247, pp. 9-13.
- Nosnik, Abraham, "Comunicación productiva: Un nuevo enfoque teórico", en *Razón y Palabra*, agosto-septiembre, 2003, disponible en: [<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n34/anosnik.html>].
- Scolari, Carlos, *Hiermediaciones. Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*, Gedisa, Barcelona, 2008, p. 319.