

**Curso 2006/07**  
**HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES/6**  
**I.S.B.N.: 978-84-7756-749-3**

**IRVING GAMALIEL BERLIN VALLAFAÑA**

**Comunicación gubernamental en los espacios locales.  
Estudio de caso: el ayuntamiento de Mérida,  
Yucatán, México, durante el periodo (2001-2004)**

**Director**  
**JOSÉ MANUEL DE PABLOS COELLO**



**SOPORTES AUDIOVISUALES E INFORMÁTICOS**  
**Serie Tesis Doctorales**

Agradezco a la Universidad Autónoma de Yucatán, en especial a su rector, Dr. Raúl Godoy Montañez y a la directora del Centro de Investigaciones Regionales, Dra. Judith Ortega Canto, las facilidades prestadas durante el proceso de investigación y redacción del presente documento.

Mi cariño y reconocimiento a la C.P. Ana Rosa Payán Cervera, sin cuya pasión política, los hechos y las palabras tendrían rumbos desconocidos. Ofrezco del mismo modo un testimonio de afecto a numerosos funcionarios públicos, cuyas voces, opiniones y hechos alimentaron la vida de la ciudad y la investigación.

También doy gracias a los doctores Víctor Sampedro de la Universidad Rey Juan Carlos; Luis Ramírez Carrillo, de la Universidad Autónoma de Yucatán, y a José Manuel de Pablos Coello, de la Universidad de La Laguna, por el tiempo invertido y las ideas ofrecidas con generosidad. Dejo testimonio de mi gratitud a Alejandrina Garza de León, por su apoyo en la revisión de los originales.

A mi familia, Halia y Hortensia; a Josema y a Montse.

## ÍNDICE

1	
Metodología	
Planteamiento de problemas	9
Los ejes y categorías de la discusión teórica	13
Los objetivos	21
Las preguntas de la investigación	21
Las hipótesis de trabajo y sus ámbitos	22
2	
Marco Teórico	25
Interrelaciones entre comunicación política	25
Acción significativa y acción comunicativa	31
De la acción comunicativa a los sistemas autopoieticos	41
Lenguaje, medios de comunicación y opinión pública	50
La comunicación desde las ciencias políticas	54
El poder político, representación y gobernabilidad	56
Comunicación política (1)	68
Los enfoques tripartitas	76
Comunicación política (2)	87
Comunicación gubernamental y territorios locales	96
La formación de la agenda gubernamental	98
La formación de la agenda mediática: los procesos de tematización	107
El espacio público y las agendas político-mediáticas	110
3	
Configuración del actor gubernamental	113
Los medios de comunicación y la transición mexicana	123
Los escenarios locales: el municipalismo mexicano	129
Las coyunturas locales: Mérida	123
El Ayuntamiento de Mérida 2001-2004. La dimensión normativa	133
La dimensión política	138
4	
La agenda gubernamental	143
La ideología panista y la oferta electoral	144
La planeación institucional	147
Políticas organizacionales y la transferencia de servicios públicos	152
Proyecto integral de mejoramiento del sistema de recolección de residuos sólidos	163
El diseño del plan (La interacción expertos-políticos-periodistas-ciudadanos)	167
La comunicación para el desarrollo ambiental	175
Proyecto integral de reordenamiento del transporte público	183
Proyecto integral para la reordenación del Centro Histórico	207
Hechos vinculantes y relaciones políticas e intergubernamentales	239
5	
Mercado mediático y agendas polarizadas	253
<i>Diario de Yucatán</i>	254
<i>Por Esto!</i>	265
<i>El Mundo al Día</i>	270
Tematización central: el caso Medina Abraham	271
Periodismo y guerra de las agendas	301
Mercado mediático impreso y consumos de información	309

6	
Reflexiones en dos tiempos	
Comunicación y políticas públicas .....	315
Políticas públicas, (in)gobernabilidad y cambio social .....	329
Mérida, espacio público y cambio social .....	337
Las transformaciones en el espacio público .....	343
Hacia un modelo de observación del espacio público.....	353
7	
Conclusiones .....	357
8	
Bibliografía .....	360
9	
Anexo metodológico.....	371

## ANEXO 2

### ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

PIPSA, PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, SOCIEDAD ANÓNIMA  
 CIDE, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO  
 IFE, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.  
 FDN, FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL  
 INEGI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E HISTORIA  
 BANAMEX, BANCO NACIONAL DE MÉXICO  
 ARCOP, ANÁLISIS Y RESULTADOS EN COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA  
 PVEM, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO  
 PT, PARTIDO DEL TRABAJO  
 PAN, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL  
 PNR, PARTIDO NACIONALISTA REVOLUCIONARIO  
 PRI, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
 PRD, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA  
 SPV, SECRETARÍA DE PROTECCIÓN Y VIALIDAD (DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN)  
 SERVILIMPIA, SERVICIOS DE LIMPIEZA MUNICIPALES  
 PAGAMSI, GRUPO PAMPLONA, GAMBOA Y SIMA.  
 SUPSA, SERVICIOS URBANOS DE PUEBLA, SOCIEDAD ANÓNIMA  
 URBASER, SERVICIOS URBANOS  
 COSEYCO, COOPERATIVA DE SANEAMIENTO EN SERVICIOS Y COMERCIOS  
 CORBASE, COOPERATIVA DE RECOLECCIÓN DE BASURA Y SERVICIOS  
 NOM, NORMA OFICIAL MEXICANA  
 FUTV, FRENTE ÚNICO DE TRABAJADORES DEL VOLANTE  
 UCY, UNIÓN DE CONCESIONARIOS DE YUCATÁN  
 ACY, ASOCIACIÓN DE CAMIONEROS DE YUCATÁN  
 CANACOME, CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO  
 COPARMEX, CONFEDERACIÓN PATRONAL MEXICANA  
 INAH, INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA  
 CANACOPE, CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO EN PEQUEÑO  
 INBA, INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES  
 CMIC, CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN  
 CANIRAC, CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA RESTAURANTERA  
 UADY, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN  
 SETASA, SERVICIOS DE TECNOLOGÍA AMBIENTAL  
 SIPSE, SERVICIOS INFORMATIVOS Y PUBLICITARIOS DEL SURESTE

CTM, CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE MÉXICO  
CROC, CONFEDERACIÓN REVOLUCIONARIA DE OBREROS Y CAMPESINOS  
CERESO, CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL  
FOBAPROA, FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO  
UNASSE, UNIDAD DE ATENCIÓN SICOLÓGICA, SEXOLÓGICA Y EDUCATIVA

ANEXO 3

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

- TABLA 1. COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD
- TABLA 2. COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD
- TABLA 3. PROCESOS DE COMUNICACIÓN Y ZONAS DE GOBERNABILIDAD
- TABLA 4. SÍNTESIS DE LÍNEAS DE TRABAJO MUNICIPAL
- FIGURA 1. INFOGRAFÍA DE DIARIO DE YUCATÁN: ASCENSO Y DESCENSO
- FIGURA 2. INFOGRAFÍA DE DIARIO DE YUCATÁN: CARROUSEL DE PARADEROS
- FIGURA 3. INFOGRAFÍA DE DIARIO DE YUCATÁN: RESULTADOS ELECTORALES
- TABLA 5. VISIBILIDAD EN DIARIO DE YUCATÁN
- TABLA 6. CONCENTRACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- TABLA 7. COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD EN MÉRIDA

ANEXO 4

Curriculum Vitae del doctorando .....383

**COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN ESPACIOS LOCALES**  
**ESPACIO PÚBLICO Y CAMBIO SOCIAL**  
**ESTUDIO DE CASO: EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA, YUCATÁN, MÉXICO, (2001-2004)**

**I**

**PLANTEAMIENTO DE PROBLEMAS**

Es un hecho que la complejidad de la vida social ha creado esferas institucionales poseedoras de estructuras, funciones y lenguajes propios, haciendo muy difícil el estudio antropológico de observar el acto social como un todo, meta más fácilmente alcanzable en sociedades no diferenciadas. El alto grado de especificidad queda de manifiesto en las diversas teorías que acuñan conceptos tales como subsistemas (Luhmann, 1998), campos (Bourdieu, 1980), estructuras o ámbitos (Bell, 1977) para identificar grupos de instituciones que poseen características propias, operan con cierto nivel de autonomía y terminan construyendo puentes con las demás instituciones sociales.

La sociedad sigue siendo un todo que, sin embargo, debe ser abordado mediante la observación de las esferas autónomas (economía, cultura, política, entre otros) y la definición de los tipos de relación que guardan entre sí, las configuraciones posibles que permiten el cambio social o explican la estabilidad. Otros conceptos como ‘determinación en última instancia’, ‘autonomía relativa’, ‘sincronización de la crisis en diversos campos’, ‘acoplamiento estructural’ o ‘multidependencias’ sirven para establecer las conexiones probables entre las esferas y ofrecer una amplia gama de explicaciones sobre el funcionamiento social. Los enfoques sistémicos de la sociedad afirman que sus procesos de diferenciación, autorreproducción y transformación van de la mano de secuencias de coordinación entre los sistemas y las posibilidades que el entorno social o natural les permita. ¿Cómo se pueden recuperar las visiones integradoras en medio de la especialización de las esferas sociales? ¿Cuál es el valor de estas teorías en la explicación de sociedades tradicionales en tránsito a la modernidad? ¿Cómo se observa la realidad inmediata particular y después se abstrae su concreción hasta formular categorías generales en el marco de la teoría social contemporánea?

El recurso metodológico elemental supone la necesidad de acercarse a los problemas de un campo específico para delimitar su ámbito de acción y de relaciones, a fin de prepararse poco a poco al despegue conceptual que permita mirar las posibles afectaciones de unos sobre otros y su repercusión final en la sociedad global. Se asume que la realidad es una fuente de datos, interrogantes y respuestas empíricas que son la base para la elaboración de conceptos, categorías y esquemas teóricos o interpretativos cuya capacidad debe estar al servicio no solamente de la comprensión de los fenómenos humanos, sino también que aporten luz a la práctica social. De nada sirven las reflexiones profundas que no estén atadas a la carne, al hecho que se observa y a la acción política o social que los intenta corregir o hacer avanzar.

Este trabajo se sitúa en el plano de los estudios de caso –ya que se describirán y analizarán los procesos de comunicación gubernamental en un espacio local mexicano, el Ayuntamiento de Mérida durante el trienio 2001-2004–, como una vía para conocer el

funcionamiento de una parte de la esfera política mexicana y las conexiones que realiza con otras dimensiones de la sociedad.

La primera virtud de este encuadre es su alcance integrador, pues pretende obtener información profunda sobre el comportamiento de este territorio político en un momento específico de la gestión pública, por lo que será necesario echar mano de teorías sociales generales, lo mismo que de otras más específicas que los órdenes puntuales vayan requiriendo a lo largo del proceso. Ni qué decir del amplio abanico de técnicas de recolección de información que irán, seguramente, de la observación participante a la entrevista, pasando por la encuesta o el monitoreo cuantitativo o cualitativo de medios de comunicación.

Aunque en principio se trata de un estudio singular, se tiene la pretensión de construir un modelo teórico que dé cuenta de las relaciones comunicacionales de los sistemas políticos locales que operan en sociedades tradicionales transitando hacia la modernidad cruzadas por la globalización. Un primer caso será fuente atractiva de problemas empíricos y teóricos que poco a poco aumentarán con la revisión de otros que tengan condiciones socioeconómicas diferentes, de modo que se vaya ampliando el margen de comprensión teórica de la realidad a casos típicos de diferentes niveles de desarrollo. Por el momento, la investigación servirá para comprender mejor un hecho local y sugerir aportaciones teóricas a modelos generales.

La investigación tiene tras de sí el hecho de que su realizador formó parte de la administración municipal que se estudia, en una posición que le ha permitido conocer desde adentro y con información estratégica de primera mano, los procesos más importantes que han caracterizado la gestión. No se trata de un estudio monográfico exploratorio, sino de una investigación avanzada sobre un caso singular que ha sido previamente documentado y con una experiencia directa, de la que es necesario poner distancia.

Estudiar procesos de comunicación política supone no solamente una definición teórica del campo de estudio, sino también el posicionamiento desde el cual el investigador observa un conjunto de problemas. El mirador está en el territorio político municipal en un período de tiempo determinado y situado en el contexto de la transición –política, social y cultural– mexicana. Este nivel de gobierno realizó durante tres años hechos vinculantes y discursos que competen a diversas arenas o zonas de intervención social, gestionando una agenda política en contextos de consenso y conflicto, con diverso grado de gobernabilidad y participación ciudadana.

El objeto que se observa desde este mirador, viendo a los lados, es un conjunto de decisiones sobre problemas políticos que pudieran clasificarse según su naturaleza, función, actores que participan, así como los valores y la intencionalidad que el origen de la acción política plantea desde un actor político central y responsable de dichas decisiones. Si en cambio se viera más allá, como en el horizonte, entonces se identifica la acción de numerosos actores colaterales, coadyuvantes, oponentes, que tienen capacidades de intervenir en el espacio público y reorientar como en el golpe de una bola de billar contra otra, las decisiones y los discursos que ha realizado la autoridad municipal, creando no solamente reacciones en cadena, nuevas acciones sociales que controlar, sino también un

mosaico de representaciones periodísticas que pueblan con sus ruidos, gritos y esperanzas el espacio público.

Viendo a los lados, más allá en el horizonte y más arriba desde una esfera donde se pudiera ver una especie de totalidad conclusiva, podemos identificar las configuraciones de hechos y palabras como base para juicios morales donde la sociedad y el gobierno se han sancionado y reservado un lugar determinado en las pequeñas historias locales o regionales. En consecuencia, las miradas desde varios lados y ángulos permiten hacer valoraciones más precisas sobre el comportamiento de los actores en el espacio público de un municipio mexicano en pleno proceso de transición social y política.

Este proceso que describe lo particular y pone entre paréntesis lo observado y la experiencia a fin de encontrar los elementos estructurales, puede hacerse guiado por una teoría general y otras de alcance intermedio, de modo que se produzcan interpretaciones en las diversas zonas del estudio de caso.

Esta investigación plantea el estudio de algunos problemas de la comunicación política y la gobernabilidad local desde una perspectiva amplia que supere los reduccionismos mediáticos. En el mercado de las ideas frecuentemente se refiere a la comunicación política como un conjunto de herramientas al servicio de la imagen del político. Se le ha visto como una variante de la comunicación corporativa (Canel, 2004), de la publicidad y el mercadeo comercial (Napolitan, 1994), como área especializada de las relaciones públicas (Xifra, 2004) y también como la esfera donde coinciden todas las técnicas relacionadas con los mass media. (Izurietta, s/f)

Otros más (Wolton, 1998; Muraro, 1997) señalan que el campo de la comunicación política está definido por las relaciones entre políticos, periodistas y sondeos en enfrentamientos de múltiples legitimidades en el espacio público. Como quiera que sea, estos últimos representan el esfuerzo de construir una corriente teórica capaz de explicar los intercambios entre estos actores más allá del uso profesional instrumental de las herramientas de comunicación en los espacios políticos. Mientras los unos se esmeran en encontrar recursos de cualquier disciplina científica para orientar el trabajo político-electoral y hacer ganar a candidatos o posicionar gobiernos, los otros desean generar conocimiento general más allá de coyunturas y particularidades. En México –que tiene una historia breve de encuentros profesionales y de investigación con el tema– se pueden encontrar ambas tendencias.

Una de las primeras tendencias ha sido el análisis de las relaciones estructurales entre los medios de comunicación, tanto de la prensa como de la televisión y el modelo político mexicano, subrayándose los cambios que se producen mientras la política mexicana transita de un régimen autoritario nacionalista hacia la modernidad democrática globalizadora que asume los nuevos riesgos del adelgazamiento del Estado y el predominio de las fuerzas del mercado (Esteinou, 1998; Trejo Delarbre, 1995). Más recientemente se suman a estos enfoques estudios sobre la agenda política y la visibilidad mediática, la tematización como proceso de construcción de la realidad social y el comportamiento de los medios, los partidos y los ciudadanos en los procesos electorales. (Aguilar, 1996; Arredondo, 1990; Santillán, 2004)



El desarrollo de estos intereses produce una pequeña historia de los estudios sobre comunicación política en el país que sigue el vaivén teórico-práctico, ya que los primeros observan –en la mayoría de los casos– sobre todo procesos macrosociales estructurales, mientras que los segundos acopian información más particular y empírica sobre los hechos informativos y sus efectos en circunstancias políticas concretas como los procesos electorales, las coyunturas de la opinión pública, etcétera.

Los enfoques sugieren una necesaria complementación tanto por sus vacíos como por sus presencias. La sofisticada explicación de problemas estructurales adolece de vitalidad inmediata, de posibilidades de corrección del mundo cotidiano, mientras que los estudios aislados del campo del periodismo o de la comunicación dan cuenta de estos sucesos y sus posibles trayectorias particulares, sin que tengan una posición clara, una función específica en el concierto de la sociedad entera y sus procesos de cambio. No se cree, en consecuencia, que los estudios que relacionan comunicación con política deban dejar afuera ninguno de los aspectos anteriores, puesto que forman parte del entramado institucional de nuestras sociedades y su vinculación, sus estrechas interrelaciones deben ayudar a la comprensión tanto de la particularidad como del todo.

Es por esto, quizá, que las ideas con las que se inicia el estudio de las interrelaciones entre comunicación y política se asocian con experiencias concretas, y también con la búsqueda de un marco teórico general capaz de explicar los fenómenos de la realidad según se observa y, si fuera necesario, pulsar teorías de bajo rango que ilustren a detalle algunos de ellos. Así, el estudio pretende acercarse a la teoría mediante la observación de prácticas directas de la comunicación gubernamental en los ámbitos locales, considerando que ésta se forma con acción política en diversas zonas de gobierno; las políticas públicas que se decide promover y las luchas por imponer marcos interpretativos de los problemas sociales, definiciones y juicios conclusivos.

Aunque la comunicación gubernamental suele estudiarse como un apartado dentro del gran campo de la comunicación política, algunos autores como André Gosselin (1998) incluyen la variable institucional para definir territorios normativos desde los cuales se produce la acción política y comunicativa.

“La comunicación política se despliega primero en lo que podríamos llamar territorios (geográficos o sectoriales), tanto cuando se trata de comunicación política en la escala local, regional, nacional o internacional, como cuando nos referimos a la comunicación política de los estados, los partidos, los grupos de presión, los sindicatos, los movimientos sociales y las empresas (...) Las arenas de la comunicación política están constituidas por el conjunto de dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos (...) el eje acción/recepción ha sido caracterizado de múltiples maneras en las ciencias de la comunicación (...) Es posible pues, representar la comunicación política como un campo en el que se definen, se cruzan, se ponen en funcionamiento seis formas de accionar”. (Gosselin, 1998: 9-12)

Lo importante de esta definición es que considera diversas formas de acción social, – teológico, axiológico, afectivo, por hábitos, dramatúrgica, comunicativa– más allá de la única referencia frecuente y limitativa de la acción comunicativa y las observa desde los espacios normados de politicidad como lo son los diferentes territorios de poder. Esta afirmación del autor canadiense es, sin duda, una provocación que abre espacio para nuevas y fecundas discusiones teóricas que cobrarán forma en los siguientes capítulos.

## LOS EJES Y CATEGORÍAS DE LA DISCUSIÓN TEÓRICA

El estudio quiere demostrar que la interacción entre gobernantes y gobernados también se da mediante acciones y hechos vinculantes, entre los que destacan las políticas públicas tanto por su impacto social como por su presencia en los espacios públicos discursivos y en los procesos de formación de la opinión pública<sup>1</sup>. Entre los otros muchos códigos que entran en funcionamiento están el derecho, el dinero, la fuerza, y sus acciones también forman parte de procesos de comunicación que no suelen observarse en los estudios de comunicación política.

Una de las virtudes de esta concepción es que supera el lugar común de pensar la comunicación política únicamente desde los medios de comunicación. No se cree que la comunicación política sea solamente la actividad publicitaria gubernamental o la información institucional o las relaciones públicas. Al tripié que sostiene el espacio público (periodistas, políticos y sondeos) puede complementarse otro, el de la política como sistema, que considera otro eje (políticos, funcionarios administradores, los expertos y ciudadanos) ya que con ambos se completan los vacíos que el estudio restrictivo de los

---

<sup>1</sup> El concepto de Wolton sobre el espacio público afirma que es el lugar donde “se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton, 1998) ya que el mundo contemporáneo ha valorizado más los discursos intercambiados y el papel de los medios. No obstante, el autor francés reconoce que la “acción siempre se ha considerado la noble tarea de la política” y que se ha ido sustituyendo por los discursos poco a poco legitimados. Esta acotación permite suponer que la actividad política no tiene como fin último la producción de discursos, sino el desarrollo de políticas públicas, la toma de decisiones que si bien son interpretadas de manera simbólica, también surten efectos en la vida cotidiana como hechos a los que los ciudadanos están expuestos del mismo modo como se exponen a los discursos. ¿Cuál es el papel de estos hechos vinculantes en su relación con sus representaciones simbólicas en la formación de la opinión pública? ¿Porqué los estudios de la opinión pública insisten en observar detenidamente las agendas mediáticas y los supuestos efectos limitados o no en las audiencias, pese a las persistencias empíricas y teóricas que señalan que existen otros procesos de mediación, tales como la intervención de grupos primarios y hasta, hay que decirlo para mayor sorpresa, la propia realidad vivida desde las diferentes posiciones sociales de los (e)lectores? Uno de los aportes de este trabajo puede estar en la identificación de nuevas variables necesarias para entender los divorcios entre la opinión pública y la opinión publicada, generada desde nuestro punto de vista inicial por un efecto de negociación entre la realidad vivida y la interpretación publicada. Es decir, la consideración tanto de hechos vinculantes del gobierno (decisiones administrativas, políticas públicas, generación de leyes, reglamentos, etc.) como de las representaciones de estos hechos mediatizadas por otros políticos o periodistas.

discursos deja de lado. Ambas sugerencias conducen a lo largo del trabajo a una revisión de las ideas de Luhmann y Habermas.

La actividad política es en sí misma un proceso de comunicación –dice el primero de estos autores– puesto que establece temas y áreas de interés que son o deben ser visibles para todos los ciudadanos. Lo público, aquello que corresponde a la captación y destino de los recursos de todos los ciudadanos, no tiene, en teoría, límites de accesibilidad, salvo aquellos que corresponden a la seguridad del Estado. Los hechos, las decisiones, los documentos y procesos administrativos corresponden al interés legítimo de todos y, por lo tanto, son objeto de comunicaciones permanentes<sup>2</sup>. Aunque incluye a todos en sus procesos de mantenimiento y aplicación de políticas, excluye a muchos en cuanto a la selección y ejecución de las mismas. Unos representan a otros, toman decisiones en su lugar.

Para hacer posible la representatividad, es decir, la exclusión de muchos sujetos, partidos, instituciones, grupos de presión en la operación política real, es necesario incluir a todos los ciudadanos en los discursos públicos. Así, el Estado o los diversos niveles de gobierno federal, estatal o municipal, se organizan para responder a la oposición permanente de los excluidos políticos que tienen la obligación de sumar a los marginados de otras esferas para ampliar su margen de legitimación y, por otro lado, a tomar decisiones vinculantes con los sectores incluidos que mantengan los niveles de legitimación y gobernabilidad.

El sistema político, en consecuencia, comunica mediante la selección de sus inclusiones y de sus exclusiones, generando múltiples contactos con otras esferas de la sociedad, quienes resguardan, amplían o degradan su poder de representación. Los niveles de gobierno, por ejemplo, generan incesantemente comunicación social con cada uno de los hechos individuales y colectivos que realizan en el ejercicio del poder, siendo la selección de las políticas públicas, de los programas de gobierno, los mecanismos de enlace o ruptura con grupos sociales, individuos, instituciones, organismos de la sociedad civil, al mismo tiempo que generan derroteros probables del desarrollo social. Las políticas públicas son decisiones vinculantes con la esfera económica, cultural, educativa, religiosa, tanto en términos estructurales como individuales. Se conectan las instituciones, pero también se conectan los individuos, con los que se establecen relaciones de cohesión, solidaridad, comunidad de intereses, tensiones o divergencias, mismas que se amplifican de manera indirecta, ya que cada sujeto forma parte de una red de contactos sociales. La comunicación genera más comunicación. Más, si está entrelazando aquellos mundos sistémicos representados por la burocracia y los expertos que conocen los recursos, los límites de la acción política y las consecuencias con el mundo de la vida donde los individuos realmente padecen o viven

---

<sup>2</sup> La incorporación de los funcionarios administrativos como se propone en la corriente sistémica (Luhmann, 1997) obedece a que el sistema político se ha abierto con el sufragio universal y el centro del poder se ha distribuido circularmente en otros subsistemas, como la misma burocracia, los ciudadanos, los grupos sociales, resaltando el valor de los administrativos por su conocimiento técnico de los problemas a resolver y los recursos, desde la escasez, con los que se cuenta. Ellos aportan iniciativas que los actores políticos deberán consensar con otros tanto en la realización de los programas de gobierno como en los discursos que los interpretan y justifican, enlazando la decisión técnica con la valoración política. En ambos casos, hablamos de procesos codificados de comunicación entre sistemas, más allá de los meros discursos.

directamente las consecuencias de la política. Estas formas de comunicación pueden crear equilibrios o desequilibrios entre los demás sistemas sociales, ya que tienen una acción transformadora, de cambio o de reproducción social, independientemente de los procesos mediáticos de politización.

Otro de los terrenos de la comunicación política se refiere al espacio de discusión y consenso de las selecciones programáticas que reseñamos anteriormente, entre los grupos de poder y de presión tanto partidistas como de otra índole. La racionalidad inclusiva-exclusiva de las políticas públicas se comporta como centro de argumentación para la construcción de diferencias partidarias e identidades electorales, tanto al interior de los partidos políticos como de asociaciones cívicas, como afuera de ellos en los procesos generales de elección. Las alianzas, los pactos, los acercamientos entre las diversas elites partidistas como empresariales presionan las políticas públicas y los actores individuales que detentan el poder o bien tiran puentes de negociación sobre temas excluidos a cambio de aumentar los capitales de legitimación y representación políticas.

Este nuevo proceso de comunicación se parece mucho a la traducción, porque los ideales de una plataforma política, la convocatoria de incluidos o el saldo de excluidos que un programa de gobierno produce, debe ser ajustado o remodelado de acuerdo con los lenguajes e intereses de las elites políticas que podrían no ser los mismos, puesto que apuestan al mantenimiento de grupos intermedios gestores del poder, que los incluye naturalmente, además de su discurso público de afinidad a ciertos grupos sociales que forman su clientela. Las redes de comunicación que se tejen a partir de las políticas públicas, no tienen los mismos mecanismos ni los mismos intereses que aquellas que se tejen con las elites políticas. Los primeros quieren respuestas inmediatas a sus demandas de grupo y los segundos aumentar su grado de legitimidad.

Los medios de comunicación son otro nivel de comunicación política. Constituyen diversos puntos de observación social que deben tener la capacidad de mirar los otros ámbitos sociales, desde la especificidad informativa y sus intereses ideológicos y empresariales. La comunicación institucionalizada es un tipo de mediación, como los anteriores, que obedece a su propia reproducción como institución social, con sus propias reglas y procedimientos estructurales. Tienen la oportunidad de hacer real la transparencia u opacidad del espacio público, reseñando sus inclusiones o sus exclusiones, administrando la visibilidad de los actores políticos e influyendo como un actor más, cuya ambición es la misma de las elites partidistas o gubernamentales: la representación de grandes núcleos sociales mediante el intercambio de credibilidades inestables, ya que, en los mercados altamente competidos, los medios suelen equivocarse, corregirse, negarse unos con otros, del mismo modo que la polarización del esquema binario gobierno / oposición.

La inclusión de la población abierta tanto en la esfera política como en la mediática es una necesidad derivada del poder de la representación. Sólo quien es capaz de hablar y decidir en el lugar de muchos, de defenderlos y guiarlos colectivamente a metas aceptables, puede detentar y distribuir el poder económico y simbólico. Los representados están en el lugar donde se desplaza y distribuye el poder formando cadenas de interpretación, de voces concordantes o de ruptura, de tomas de conciencia, de posición o de acción entre la resistencia hasta el activismo favorable.

La comunicación política permite que los diversos generadores de representación, puedan tener relaciones de coordinación –acuerdo y desacuerdo– ante las personas que consienten en última instancia la cesión activa o pasiva de sus derechos de obrar en su nombre. Quienes, nos representan en la democracia, lo hacen bajo el argumento de que unos y otros formamos parte de la misma identidad de sentido político o bien, bajo otro elemento que es la permisibilidad promovida por la indiferencia. Entre estos dos extremos se mueve la gobernabilidad, como se verá más adelante.

Habermas, en contra de las ideas sistémicas, ha resaltado en su teoría de la acción comunicativa el valor de coordinación para la acción del discurso y el consenso como gran ideal de la argumentación en el espacio público más allá de la concordancia de los intereses y el conflicto. La teoría ofrece recursos para la creación de una democracia deliberativa, en donde la sociedad civil conversa, se manifiesta de manera múltiple y plural, brindando al sistema político la orientación necesaria para la toma de decisiones vinculantes. Los detalles de confrontación con la teoría sistémica y los puentes, serán revisados en los próximos capítulos.

Si se analizan estas zonas de gobierno -la esfera de la burocracia, las políticas públicas, las relaciones políticas entre actores de diverso signo y diverso nivel de gobierno y los medios de comunicación- como lugares de gobernabilidad, entonces podremos aventurar una meta central a la que aspira este trabajo: comprender la comunicación gubernamental de un modo integral que permita observar las configuraciones estratégicas encaminadas al mantenimiento y / o transformación de ciertos aspectos de la realidad social, de manera eficiente y legitimadora para el sistema político y la sociedad. De esta meta se desprenden otras más particulares, entre las que destacan: a) comprender el papel de las políticas públicas y su tensión con las agendas mediáticas en el cambio social y en la generación del consenso hacia los gobernantes; b) identificar el peso específico de los conflictos o transformaciones que se pueden asumir con éxito en cada una de las zonas para conducir acertadamente el cambio social, sin saturación para las figuras políticas centrales y con efectos mantenidos a lo largo del tiempo y c) observar la posición de los ciudadanos respecto de las agendas políticas y mediáticas, así como algunos elementos de ruptura en circunstancias de cambio social.

En síntesis, la comunicación política permite la representación, la gobernabilidad y el desarrollo social como hemos querido esbozar párrafos arriba, y se realiza mediante a) hechos y programas administrativos y de gobierno, b) valores, discursos y formas de relación con las elites políticas y niveles gubernamentales y c) la generación de materiales comunicantes y relaciones de poder con las instituciones mediáticas. ¿Cómo se entrelazan y relacionan las agendas del gobierno, de las representaciones mediáticas y la agenda de necesidades sociales que identifican los ciudadanos como su horizonte deseable de expectativas?

Si las democracias modernas multiplican los puntos de observación y sus opiniones pueden coexistir con las radicalmente contrarias en una edificación del nuevo relativismo donde no hay verdad ni mentira, sino todo es de acuerdo con el cristal con que se mira, como dicen actualmente como lema algunos noticieros mexicanos, ¿Cómo se construye o destruye la

capacidad de gobernar y la credibilidad tanto en los centros de refracción de las imágenes políticas, como en sus productores originales? ¿Cómo se realiza en los ciudadanos, lugar de confluencia de esta multiplicidad de reflejos, las afiliaciones mediáticas y partidistas, las tomas de posicionamiento eventual y hasta el comportamiento de consentir, por ausencia y hartazgo, la transferencia del poder de tomar decisiones de unos en lugar de otros? ¿Cómo se puede llegar a un mínimo de coordinación efectiva en medio del desorden de la sociedad abierta? ¿Cómo se promueve la participación cívica, el consentimiento activo en medio de escenarios probables de excedentes de información que producen más cansancio y confusión que interés por el desarrollo colectivo?

Los conflictos derivados de la lucha de clases tenían la esperanza de un posicionamiento legítimo de sectores subordinados que asumían una especie de destino histórico, mientras que las confrontaciones en la posmodernidad, se relacionan con la corrupción, la crisis del Estado benefactor, el manejo macrosocial de la economía, los descontroles de la seguridad y el orden, y con la competencia mediática por nuevos escándalos que reaviven la memoria de la pasión en medio del descrédito. La confrontación en los tiempos modernos genera, como en todos los casos, procesos de diferenciación e identidad, aunque pareciera añadirle un sentido desilusionado y cínico a la política que hace más difíciles los consensos necesarios para la legitimación política y gubernamental. ¿Hay una situación inédita de cambio social o de crisis en los procesos de representación como plantea Alain Touraine? (1989) ¿La sociedad posmoderna ha trasladado los intereses y conflictos entre las clases al choque de intereses entre las elites mediáticas, empresariales y políticas? ¿Estos procesos pueden, en un mediano plazo, afectar esa relación tridimensional que Luhmann le achaca al sistema político (políticos-administración-ciudadanos) alejando notablemente la base de legitimación del sistema? ¿Esta circularidad del poder que tiene incesantes procesos de aprobación / rechazo genera inmovilidad en las democracias y un atraso de las decisiones de cambio social y político? ¿Cómo se viven estos problemas en sociedades tradicionales en proceso de transición?

Pareciera que los temas de una agenda social urgente pueden verse notablemente afectados por un catálogo de problemas que el sistema no puede resolver sin riesgos, de modo que se trasladan, se difieren, se manosean, pasan de una institución a otra, sin que en ninguna parte del proceso pueda resolverse de manera satisfactoria, formando parte de la reserva crítica de los medios en tiempos de estabilidad o anomia informativa y de audacia de los actores, a la que nadie quiere recurrir a menos que enfrente situaciones límite de legitimidad. En cambio, otra agenda, la mediática, la de la corrupción escandalosa entre las elites, alienta el descrédito, confirma acoplamientos estructurales entre políticos y periodistas –sea para ocultar, transparentar o gestionar– desvía la atención de los temas importantes, aplaza los problemas y ofrece un espectáculo de pasión e interés a los diversos grupos sociales, minando sus deseos de participación política. La agenda política y gubernamental, por su lado, está siempre limitada por los recursos y la dinámica de confrontación de intereses entre las elites y el pueblo.

Si se puede confirmar esta debilidad estructural de la política en los espacios locales, entonces ¿Cuál es el tipo de relación y/o dependencia que guardan los gobiernos municipales respecto del sistema de medios que, hay que reconocerlo, puede ser muy diferente de una localidad a otra, en su lucha por el juego de controlar las agendas de la

opinión pública? Si bien se reconoce, en general, que el sistema político es una fuente de información que alimenta el sistema mediático y no es éste el productor de hechos sino de interpretaciones, también se ha desarrollado el argumento de que los medios validan más sus propios comentarios sobre los hechos que a los hechos mismos, resaltando el poder de la mediatización periodística o comunicativa sobre la acción política. De ahí la importancia para los actores políticos, individuales o corporativos, del alineamiento ideológico con los medios de comunicación o bien el control férreo, que en tiempos de la transparencia es más difícil de lograr, de la información gubernamental y de los actores políticos declarantes.

Un último punto necesario es la recepción de estos procesos, las lecturas que la base de legitimación política, la sociedad abierta, realiza ante la exhibición de este jardín caleidoscópico de espejos y refracciones. Este último eje, quizá, es el más distante de este enfoque comunicacional con el mirador puesto en la comunicación gubernamental. El funcionamiento del espacio público y la deliberación sobre los procesos de formación de la opinión pública y su impacto en la participación ciudadana, son temas cuya profundidad ameritaría otro estudio paralelo a este y complementario, situado desde las lecturas ciudadanas.

No obstante, se utilizarán algunos datos indirectos para observar de lejos este proceso, aun solo para aproximarse a algunas de las preguntas generales o particulares que nos hemos hecho.

La problemática que aquí se plantea supone la enorme necesidad de poner en su lugar dos líneas teóricas y metodológicas que parecen ser abismalmente diferentes, la sistémica y la discursiva, y que se arrojan el valor de haber dado a la comunicación política un sentido radical: el de la comunicación como supercoordinación sistémica más allá de los discursos y, en el lado opuesto, el de la comunicación como acción comunicativa. Quizás este tema sea el de mayor riesgo intelectual a lo largo de esta investigación, puesto que implica conciliar conceptos antagónicos o bien, reelaborar grandes marcos interpretativos a fin de poder explicarse fenómenos que se observan en la realidad. Las categorías centrales que se irán definiendo, como se sugiere en esta breve introducción a la problemática, son las siguientes:

**COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GUBERNAMENTAL.** Es el flujo de poder que se traslada entre varios actores y subsistemas mediante acciones y discursos en el espacio público, siendo los actores más importantes los expertos-políticos (gobierno-oposición)- periodistas-ciudadanos encaminados a gestionar adecuadamente el conflicto y lograr una eficiente coordinación en la sociedad para mantener un orden o producir un cambio. Es decir, la comunicación política produce (in)governabilidad. Por su lado, la comunicación gubernamental es el conjunto de procesos mediante los cuales un organismo territorial de poder público selecciona –incluyendo y excluyendo– las decisiones de gobierno para intervenir en otras esferas sociales de tal manera que coordine eficazmente la transformación social y la participación ciudadana.

**PROCESOS DE FORMACIÓN DE AGENDAS POLÍTICAS Y MEDIÁTICAS.** Los hechos vinculantes y discursos que realiza un territorio gubernamental son resultado de un complejo proceso de decisión política donde se disputan el derecho de seleccionar problemas, definir las

soluciones e implementar los procesos, diversos actores intra y extragubernamentales que reflejan la estructura del poder de la sociedad y sus niveles de pluralismo o elitización, de inclusión o exclusión de un cierto tipo de orden social. Así, el esquema comunicacional de acciones y discursos del gobierno viene condicionado o promovido por otras redes de decisión que incluyen, desde luego, a los medios de comunicación, los expertos, los grupos de presión, etcétera.

Efectivamente, al proceso de formación de agenda gubernamental se suma otro, la formación y defensa de la agenda mediática que tiene procesos especiales de TEMATIZACIÓN, con la cual interactúa, apoya, lucha o refuerza, según las condiciones y recursos que los actores tengan en la coyuntura particular del análisis. Otro proceso más, el de la formación de la agenda de los ciudadanos puede contraponerse a las anteriores como resultado de momentos de cambio y de intensa movilización social.

**TÁCTICAS DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL.** Los diferentes niveles de gobierno y, especialmente, los territorios municipales, requieren de una adecuada representación y participación ciudadana para el ejercicio e impulso de sus políticas públicas, por lo que desarrollan periódicamente intensas campañas de comunicación por medios dominantes o alternativos, olvidando en alguna medida que existen otros procesos de generación de representaciones simbólicas, cuyo descontrol puede ser fuente de noticiabilidad adversa y de pérdida de credibilidad. En consecuencia, conviene incorporar a la dimensión estratégica de la comunicación gubernamental otra de orientación táctica que permita ponderar en lo posible los equilibrios de las diferentes arenas políticas y sus impactos en la representación gubernamental global.

**ESPACIO PÚBLICO.** Espacio donde se producen, intercambian, acuerdan o enfrentan las agendas periodísticas, políticas y ciudadanas, en un proceso complejo de lectura y valoración, cuya resultante es la participación ciudadana en sus diversas modalidades, tanto como la creación de formas de consentimiento político que pueden ir desde la confirmación de la confianza en el gobernante, la promoción de actitudes y predisposiciones de credibilidad a las acciones de gobierno hasta la deslegitimación de las órdenes de gobierno y la (in)governabilidad. También es el lugar donde se fortalecen las identidades partidistas y periodísticas en oposición a otras descalificadas moral y políticamente, mediante la gestión de la (in)visibilidad.

**GOVERNABILIDAD.** Este es un concepto de las ciencias políticas que se usa para observar el ejercicio de la autoridad en determinada esfera en términos de su eficacia, consenso o consentimiento. En efecto, la voluntad de reconocer la autoridad y el valor de sus decisiones que obligan a los ciudadanos a ciertos comportamientos es una condición para el ejercicio del poder. La condición de gobernar, de conducir a la sociedad supone tomar decisiones en diferentes ámbitos y someter o promover acciones en amplias zonas de actividad social que pueden o no reconocerse como legítimas, generando escenarios de consentimiento, inestabilidad o conflictos incontrolables. La (in)governabilidad es, en este trabajo, una línea de gradación sobre la que transita (a) la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, (b) producida por la gestión efectiva del conflicto o del consenso (c) en determinadas zonas de la vida pública con el propósito de conducir a



energía social hacia la (re)producción de un orden social, y (d) conseguir la ampliación de una interpretación legitimadora y participativa de los ciudadanos sobre la acción política.

**CAMBIO SOCIAL.** Los territorios políticos mexicanos están siendo presionados por la sociedad civil para consolidar cambios en las instituciones centrales, de modo que la transición política no sea la reproducción sin fin de una ‘democracia defectuosa’. En los gobiernos municipales, las presiones se materializan en la necesidad de profesionalizar las estructuras burocráticas, actualizar los marcos legislativos y modernizar los servicios públicos tanto en sus procedimientos técnicos como en las organizaciones tradicionales y clientelares. Así, las decisiones administrativas de modernización generan fácilmente conflictos políticos focalizados en ciertas zonas de retraso, cuya negociación implica el fortalecimiento o desaparición de relaciones sociales de dependencia y / o el fracaso de nuevas políticas públicas. El cambio social pendiente está relacionado también con el cambio de las posiciones de los diferentes medios de comunicación en un mercado más plural y competido que viene a significar un motivo adicional para generar espacios de democracia confrontacional, donde parecen imprevisibles las consecuencias de la acción política. La problemática política y mediática del cambio social en ambientes municipales pueden generar momentos de ingobernabilidad si no se tiene en cuenta el funcionamiento integral del sistema político y sin generar pactos sociales nuevos. El cambio social en los gobiernos locales puede referirse a transformaciones estructurales de la vida pública y también a cambios de diferente magnitud que van desde la transformación de instituciones hasta la modificación de comportamientos de los ciudadanos. Si articulamos estas categorías básicas podríamos afirmar que la comunicación política genera (in) gobernabilidad en determinadas zonas de acción política que incluye, desde luego, zonas mediáticas y comunicacionales.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD (TABLA 1) ELABORACIÓN PROPIA

Calidad de la relación	Esfera comunicacional	Esfera social y económica	Esfera política	Esfera burocrática
Gobernabilidad	Modelos de comunicación mediática	Políticas de control económico y gasto	Representación de intereses sociales y partidos políticos	Consolidación normativa
Participación	Procesos de formación de la opinión pública	Políticas de desarrollo social	Estabilidad de las instituciones que regulan el acceso al poder	Eficiencia
Consentimiento	Procesos de participación cívica	Orden social y aplicación de la justicia	Consenso en las reglas para la institucionalización del conflicto	Efectividad
Tolerancia	Acceso a la información		Equilibrio de poderes y de las Relaciones entre gobiernos	Profesionalización
Indiferencia				Libre acceso a la información y transparencia
Descontento				
Protesta				
Oposición organizada				
Acción ilegal o desobediencia				
Violencia				
Ingobernabilidad				

## LOS OBJETIVOS

Los objetivos de este proyecto de investigación son los siguientes: a) enumerar, describir y analizar las formas de construcción de la agenda municipal, en tanto hechos comunicantes que vinculan al gobierno con los intereses de diversos sectores sociales y la construcción de redes de contacto y de interlocución política, b) observar y analizar los procesos de comunicación gubernamental y participación social relacionados con la implantación de proyectos que impulsaron cambios sociales en diversos servicios públicos, c) identificar y analizar las formas de comunicación y de gestión entre las autoridades municipales y otros niveles de gobierno, así como con actores políticos afines y de oposición, d) documentar y analizar los procesos de mediación social de las políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con los grupos de interés y su posicionamiento respecto de otras agendas mediáticas y e) valorar el estado del espacio público y el papel de las agendas mediáticas y de gobierno en relación con las demandas ciudadanas.

## LAS PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

- a) ¿Cómo se construye la agenda de un gobierno local –hechos vinculantes y discursos– en el contexto de cambio social de la transición mexicana?**
- b) ¿Cómo se relacionan las agendas periodísticas y cuál es su relación con las agendas gubernamentales en el espacio público del municipio de Mérida?**
- c) ¿Cuál es la configuración del mercado periodístico, sus condiciones de pluralismo, profesionalismo, competitividad y acoplamiento con la identidad de los partidos políticos y sus (e) lectores?**
- d) ¿Cuál es el papel y la lógica del intercambio entre el sistema político y el sistema mediático en la gestión de (in)visibilidades capaces de coadyuvar en la construcción de estados de gobernabilidad, participación social y la reproducción del poder de figuras políticas y periodísticas?**
- e) ¿Cuál es el peso específico de las acciones políticas implementadas en zonas de (in)gobernabilidad, tales como el diseño de las políticas públicas, las relaciones intergubernamentales, los vínculos con las elites políticas, económicas y mediáticas en los procesos de transición democrática y social?**
- f) ¿El cambio social puede verse frenado o retardado por la (in) visibilidad mediática derivada de relaciones clientelares y su combinación con la falta de otros mecanismos sociales de expresión?**
- g) ¿Cuál es la configuración del espacio público meridano definido a partir de las formas de construcción de las agendas político mediáticas y la participación de la sociedad en las mismas?**

## LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

- a) **Si la comunicación gubernamental es el conjunto de hechos vinculantes y discursivos –que implican argumentos y decisiones sobre políticas públicas aplicadas en zonas determinadas de intervención social– entonces el diseño de la agenda de gobierno implica procesos de comunicación social tan importantes como aquellos relacionados con los medios de comunicación**
- b) **Si el diseño de una agenda gubernamental implica tomar decisiones, diseñar políticas y aplicarlas en diversas zonas de la vida social, entonces el adecuado equilibrio entre políticas públicas de consenso y de conflicto, facilita la gobernabilidad y la transformación social eficaz**
- c) **La coordinación de las agendas –gubernamentales, mediáticas y sociales– es indispensable para la transformación social eficaz**
- d) **En etapas de transición política, los principales factores de ingobernabilidad derivan de la acción protagonista de los medios de comunicación, de los procesos de modernización de relaciones sociales y de la resistencia de grupos clientelares**
- e) **La modernización de sociedades tradicionales supone el debilitamiento de relaciones clientelares en diversas zonas de la vida social, incluyendo el modelo periodístico conocido como pluralismo polarizado.**

Los ámbitos sociológicos y políticos entre los que se mueve el proyecto son: a) los gobiernos locales y sus coyunturas de cambio social o político, b) las estrategias comunicantes –hechos y discursos– con diversos grupos sociales y políticos, c) la inclusión y exclusión en los procesos de cambio social, d) los procesos de mediación social, mediática y de representación política, e) la conformación de consensos en el espacio público para promover prioridades sociales que subrayen el poder de coaliciones político mediáticas y la coordinación entre sus agendas f) los procesos de gobernabilidad, cambio social y la participación ciudadana.

El derrotero del proceso de investigación supone cinco momentos a saber, que comprenden, en primer lugar, la elaboración de un marco teórico que explique las principales categorías utilizables en las observaciones concretas; el segundo, que abarca el derrotero histórico que configura el actor gubernamental; el tercero, la recopilación de la información empírica de los diversos procesos, y el cuarto; la correlación entre planteamientos teóricos y la información empírica acumulada. El proyecto culminará con la revisión de las teorías utilizadas para encauzar las observaciones empíricas a la luz de las variantes de reflexión que sugiere el estudio de caso.

Como en otras experiencias de investigación, uno propone y el objeto dispone. Este camino lo habremos de recorrer con flexibilidad, imaginación, creatividad y apertura, de modo que las conexiones múltiples que tiene la realidad vayan dando forma a un discurso que pretende abarcarla en alguna medida y superarla en otra, de modo que sirva para iluminar el

camino de otros procesos políticos locales comprometidos con la modernización de la vida y la democratización de las relaciones sociales.

Ya a punto de finalizar, se confirma la organización expositiva de las ideas: en el primer capítulo se reproducen estos dibujos preliminares; en el segundo, se trabajan las teorías y los métodos generales que prolongan sus aportes, vacíos, contradicciones y luces a marcos interpretativos de rango intermedio que, no obstante, son útiles como herramientas para describir la realidad y explicarla en primera instancia. Ambas secciones culminan con preguntas empíricas y teóricas que esperan ser la semilla de respuestas y generalizaciones. El tercer capítulo configura las circunstancias de la transición política mexicana y el lugar que ocupa la discusión de los gobiernos locales en el proceso nacional, así como las dimensiones poblacionales, normativas y políticas del municipio de Mérida y el cabildo actuante en el período 2001-2004. Una cuarta sección da cuenta del proceso de formación y aplicación de las políticas públicas más importantes de la administración, así como de las luchas por la legitimación de las mismas y los argumentos utilizados en el espacio público. El mercado de medios y las agendas periodísticas se estudian en el capítulo cinco. En él se enumeran los rasgos definitorios del mercado periodístico en Yucatán y en el municipio de Mérida, así como los procesos de tematización y estructuración de relaciones de poder que puedan realizarse por medio de ellos de frente a la agenda de gobierno.

En el capítulo seis se revisan los datos empíricos a la luz de las guías teóricas a fin de ubicar los hechos en marcos mayores de interpretación, mientras que en el apartado siete se enumeran las conclusiones del presente trabajo. Un buen final será el que sea: confirmación o negativa al uso de las herramientas conceptuales seleccionadas para encuadrar una realidad gubernamental local cruzada por los procesos de transformación de una sociedad tradicional a otra, por lo menos, moderna.

## INTERRELACIONES ENTRE COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

Si “la política comienza por ser un problema de palabras” como afirma la investigadora estadounidense Doris Graber, entonces es muy antigua la correlación entre comunicación y política, por más que ésta no haya sido estudiada específicamente a través de una sola disciplina. Incluso hoy, el estado de su desarrollo muestra un mapa empírico de las relaciones entre ambos términos como una convergencia de actividades profesionales que se amparan en habilidades y conocimientos derivados de un amplio número de disciplinas interconectadas, entre las que destacan las ciencias políticas, la sociología, la psicología social y las ciencias del lenguaje.

Más allá de las agrupaciones temáticas que suelen repetir la clasificación de Meadow (1980) y Nimmo y Sanders (1981) y las diferentes concepciones que recientemente se han elaborado de la comunicación política, se puede decir que el término se refiere a interrelaciones entre ambos campos que pueden tener por lo menos tres orientaciones básicas: a) la relación instrumental que pone al servicio de la política las herramientas de comunicación para mejorar la imagen de los políticos ante los ciudadanos, b) la relación esencial que supone que los procesos mismos de la política son al mismo tiempo procesos comunicacionales y c) la relación metapolítica que sitúa la comunicación social como un proceso de amplio espectro capaz de estructurar las formas sociales, incluyendo las de naturaleza política. Es decir, en el primer enfoque la comunicación está al servicio de la política; en el segundo, forma parte de ella, y en el tercero, excede los límites del campo de los aparatos del poder. Tenemos interés en explorar las últimas dos relaciones más que la primera<sup>3</sup>, así como las diferentes aproximaciones metodológicas que pueden ser utilizadas para explicar sus fenómenos.

Una concepción esencial de la política desde la comunicación supone que todas las actividades políticas activan dimensiones comunicacionales, sea para formar subsistemas en coordinación o también para realizar acciones que mantengan y amplíen el poder; si la comunicación, en cambio, fuera el mirador desde el que se observara la política, estaríamos hablando entonces de las diferentes formas de interacción humanas que hacen posible la creación de pautas culturales e intercambios simbólicos que permiten la comprensión de las relaciones humanas en contextos de libertad, participación o enajenación. Lo esencial de estas relaciones, no obstante, puede ser observado desde la ciencia política o bien desde las ciencias de la comunicación, generando una interesante combinación de miradas que, finalmente, admiten los lazos estrechos e inevitables entre ambos campos.

---

<sup>3</sup> La comunicación como herramienta al servicio del sistema político está ampliamente difundida en muchos países gracias al auge del mercadeo electoral, los sondeos de opinión y las técnicas demoscópicas. El valor de estas experiencias es importante en el plano de las técnicas y la recolección de informaciones que, sin embargo, reclaman un marco conceptual de mayor tamaño que les den su justa dimensión. Es propósito de este trabajo observar el papel que puede tener la teoría para orientar mejor sus procedimientos técnicos y sus aplicaciones concretas.

Desde la comunicación, se han utilizado sus modelos y conceptos básicos para aplicarlos a problemas concretos de la política, como lo demuestran los estudios que definen “la política (como) una cuestión de comunicación” (Del Rey, 1996) mientras otros entienden la actividad política como un espacio de la expresión donde se ubican las posiciones y los problemas típicos de los circuitos lingüísticos (Lemieux, 1998; Severin y Tankard, 1992; Gerstlé, 1992; Charron, 1990)

Este tipo de aproximaciones incluye versiones que exigen la normalización de las relaciones humanas y la convivencia, del mismo modo que otras permiten observar las tensiones entre los polos de la comunicación y los recursos con los que se disputan diferentes coeficientes de comunicabilidad.

Javier del Rey afirma que la política es una cuestión de comunicación donde los mensajes de los gobernantes tienen que contrarrestarse con los mensajes de los gobernados y de la realidad, con el propósito de disminuir la incertidumbre que genera el tener siempre información incompleta sobre el entorno y tomar decisiones que siempre excluyen temas que se consideran menos urgentes.

“El Estado es sujeto y objeto de la información de actualidad (...) en definitiva el referente de la organización perceptiva del material informativo (...) Esa realidad convierte al Estado en el marco receptivo en el que se produce la conciencia de la sociedad, que acepta y vive en el ‘dentro’ perceptivo creado por una organización”. (Del Rey, 1996: 199)

En este sentido, el Estado no es solamente un espacio territorial del derecho acotado por un sistema de normas, sino también es un lugar definido por un conjunto de valores culturales comunes a todos los individuos que tienen una comunidad simbólica que les permite vivir realmente la relación que garantizan las normas. Es decir, “es un sistema organizado y organizante de información y de la comunicación englobada en un entorno continuo o discontinuo, territorialmente homogéneo o heterogéneo”. No hay Estado, pues, sin nación. La comunidad política supone la existencia de la comunidad de creencias, de lengua, de valores compartidos, de expectativas, de ideales sobre la naturaleza del hombre y las formas de relación social.

Los enfoques comunicacionales de la política frecuentemente recurren a definiciones esenciales que suben de los fenómenos particulares hasta los modos más generales y abstractos de la relación humana. La comunicación es una interrelación dedicada al intercambio de mensajes entre hombres, sea cualesquiera los medios y los códigos utilizados.

“La posibilidad de comunicarse es inherente a la formación de toda estructura social, y no un subproducto posterior a ésta. Siendo así (la comunicación como factor esencial de sociabilidad), toda manifestación o control de las comunicaciones revierte en una modificación o control de la sociedad”. (Pasquali, 1978: 42)

No se trata, pues, sólo de la relación entre gobernantes y gobernados, entre partidos políticos y militantes, entre instituciones políticas y ciudadanos, sino de formas de estructurar la vida social en los diferentes momentos y escenarios en los que ella se construye. Así, la orientación comunicacional de la política debe elaborar conceptos que sirvan para observar tanto procesos macrosociales como aquellos escondidos en la privacidad de las relaciones humanas y los entornos limitados. De la democracia como sistema político que organiza y hace fluir la información mediante subsistemas entre todos los ciudadanos hasta los circuitos comunicacionales de menor nivel en los que se relacionan actores-hablaantes que disputan posiciones sociales, recursos y decisiones en contextos definidos por la pertinencia simbólica, es que se construyen las visiones comunicacionales de la política. Siendo la comunicación una relación<sup>4</sup> de sociabilidad, entonces los desequilibrios en las arenas de interacción develan las estructuras de poder, aun se hable de la vida privada o de la vida pública. En ambos, la comunicación tiene un componente que se asocia con el ejercicio del poder.

Los pasos de Javier del Rey llevan a revalorar los conceptos utilizados en las ciencias políticas, tales como representación, responsabilidad y participación o bien redefinir las instituciones políticas –partidos, territorios gubernamentales, procesos– a la luz de los postulados de la comunicación. Si se sitúa más adentro de estos procesos, entonces tendríamos un buen número de opciones metodológicas para mirar las arenas particulares.

Sin que estas aproximaciones sean exhaustivas, se encuentran algunas características entre las tendencias que parten de la comunicación para observar la política. En primer lugar, se privilegian las formas de interacción social y simbólica entre los individuos, como formas para construir relaciones más duraderas y productos simbólicos compartidos. La comunicación no se entiende sin la incesante necesidad de poner en común, de generar comunidad y convivencia entre individuos que no son precisamente individuales, sino que forman parte de los otros, con cuya relación forman su unidad.

En este proceso, es posible generar relaciones de reciprocidad, de respeto a las diferencias y también de dominación. El poder es consecuencia de cierto tipo de relación humana y sólo se puede mantener mediante procesos simbólicos de legitimación que van desde el sistema de creencias y valores hasta la construcción de principios, normas incluidos dentro del concepto de ideología. La problemática que sugiere ese campo puede enfatizar sus investigaciones en la formación y funcionamiento de códigos de comunicación y aun de información, capaces de argumentar, convencer, persuadir y hasta obligar a otros miembros de la sociedad de que sus decisiones son necesarias y legítimas. Esto, claro que tiene

---

<sup>4</sup> Para poner en común derechos y obligaciones, creencias y valores, es necesario que los hombres tengan ciertas formas de relación unos con otros. Antonio Pasquali recurre a categorías kantianas para definir 'la relación'. Dice: "Entendemos por relación la situación o representación según la cual un objeto sólo nos resulta comprensible en su unión o síntesis con otro objeto, e incomprensible fuera de ella, y con la cual asumimos el momento relacional o unificador como parte constitutiva, no accidental y sobreviviente, de los conceptos así concebidos" (Pasquali, op cit: 77-78). En consecuencia, la vida social y el hombre mismo son resultados de una relación que puede ser de cierta inherencia o de causación, sea que una de las partes se deje ocupar con reciprocidad o con imposición respecto de la otra, derivando estructuras sociales de poder, de libertad o de dominación.

repercusiones en el individuo, pero sobre todo en la colectividad a la que le brinda condiciones y temas de consenso y adhesión.

Es quizá por esto, que los enfoques de la política desde la comunicación tienden sus puentes y explicaciones más allá de las zonas típicas e institucionalizadas donde se mueve la política hasta englobar el sistema social en su conjunto. Es decir, afirman que los hechos producidos desde los procesos de comunicación se deben explicar a partir de su función en el sistema social completo y su impacto en la reproducción o ruptura de su orden. Siendo la comunicación un proceso, entonces es frecuente observar las tensiones que se generan entre unos y otros mediante códigos compartidos que deben contraponerse para explicar argumentos de posicionamiento social de sus actores. Los hechos, como resultado, no son inevitables ni fatales, sino que pueden ser interpretados al servicio de proyectos históricos y la construcción de nuevos órdenes sociales.

En consecuencia, la política desde la comunicación siempre está ineludiblemente en el contexto de otras prácticas sociales más amplias y que se denominan en este estudio como meta políticas. Más allá de la política, pero englobándola, se pueden encontrar visiones sociológicas que enfatizan el racionalismo individualista de la acción (Mead, 1990), otras que recobran el peso de la colectividad normativa en la construcción de escenarios simbólicos y sistemas culturales (Geertz, 1987); unos desde una perspectiva crítica que subraya las formas racionales de la acción social (Habermas, 1999) y otros más que enfatizan los procesos estructurales de reproducción de los sistemas sociales. (Luhmann, 1998)

Para Herbert Mead, la comunicación participada es la toma de conciencia de la posición del otro ya que los resultados del acto son especialmente cruciales a la hora de establecer su significado y este es producto de una relación “de la perspectiva individual con la perspectiva de la comunidad”. De esta manera, la acción social y el entramado de ésta bajo la ejecución de los individuos se vuelven la base para la construcción de significados. “La posibilidad de una plena participación comunicativa va a depender de una organización institucionalizada de todo el proceso social que permita que el ‘self’ puede reconocerse mejor a sí mismo como sujeto al actuar en la sociedad”. (Dader, 1992: 30)

Se entiende, pues, que deben existir entramados sociales que faciliten una mejor relación humana y otras que, pese a sus desequilibrios, permitan que haya agregación social de algún modo.

Garfinkel, por su lado, prestó atención a las prácticas intencionales, pero especialmente para demostrar la formación de reglas colectivas y suprainstanciales. Es decir, confirma la autonomía de un orden normativo compartido por todos los miembros de un espacio comunicativo, en el cual “el modo en que está organizado un sistema de actividades significa la misma cosa que el modo en que se reproducen y se mantienen las características organizativas”. En esta concepción, las prácticas individuales de significación necesitan de la existencia previa de reglas que se dinamicen en cada caso concreto, facilitando la convivencia estable que, de otra manera y considerando la libertad individual, sólo podría generar significaciones y estructuras contingentes.



“La interacción ordenada entre personas, la estabilidad de sus personalidades y emociones, la continuidad de sus sistemas simbólicos, todo ello parece depender del uso que hace el actor de procedimientos constitutivos y del supuesto de que dichos procedimientos son igualmente empleados por otros”. (Alexander, 1995: 215)

En opinión de Jeffrey Alexander, Garfinkel no pudo sostener la aleatoriedad de la condición individual, empírica y libre de las relaciones humanas, por lo que terminó abrazando la idea de la estructuración colectiva de las normas que el individuo aplica en diferentes espacios, aunque inserto en un proceso confuso donde él crea las normas y las normas lo crean a él<sup>5</sup>.

Los postulados de ambos enfoques, el interaccionismo simbólico y la etnometodología, son reacciones en contra de Talcott Parsons. Incluso algunos de sus seguidores más radicales afirmaban que Parsons había convertido al hombre en un “pelele cultural” sujeto de las normas. La idea era rescatar la subjetividad, aunque en opinión de muchos se logró la confusión de un individualismo no individualista.

Inmerso en la tradición hermenéutica, Clifford Geertz se suma a la tarea de construir un cuerpo de ideas donde el objeto sea la cultura y ésta sea el paraguas colectivo que dé cobijo a las individualidades. La ideología es un sistema cultural que insiste en “entender el mundo a través de modelos de experiencia”, no como la mera interpretación de la experiencia, ni como proceso autorreferencial, sino que pensar es la concordancia de los estados y procesos del mundo más amplio. La cultura es como un mapa, “transforma localidades físicas en lugares” y desplaza el foco colectivista a los símbolos, más que al proceso de simbolización. A diferencia de Garfinkel, le interesan las reglas, no cómo se producen las reglas.

Así pues, la cultura tiene una estructura formada por los patrones de significaciones interactivas, aunque también tiene procesos de interpretación. Por eso, para Geertz “el hombre es un animal suspendido en redes de significación que él mismo ha tejido, entiendo (...) que el análisis de (la cultura) no es pues una ciencia experimental en busca de leyes sino una ciencia interpretativa en busca de significados”. (Alexander apud Geertz, 1995: 234)

---

<sup>5</sup> Las ideas de Mead y especialmente las de Garfinkel han servido para reelaborar conceptos sobre medios de comunicación y la práctica de los periodistas. El primero considera que los medios de comunicación hacen posible la puesta en común de experiencias más allá de las limitaciones espaciales y temporales, de tal modo que los individuos disminuyen su aislamiento y pueden asumir como suyos los problemas generales de la colectividad. Por su parte, Garfinkel brinda inquietudes para que otros sociólogos como Moloch (1974) y Tuchman (1978) las apliquen al campo mediático. Estos últimos “sugieren que los reporteros de los periódicos no se dedican tanto a descubrir nuevos datos empíricos como a normalizarlos, que usan el método documental para demostrar y especificar expectativas preexistentes”. Algunas explicaciones sobre los procesos de opinión pública también denotan esta influencia, sobre todo cuando analizan los procesos argumentales sobre los que se construye. “La opinión pública hace basar en la suposición de que todos nosotros creemos algo sobre otros que no sabemos que les estamos endosando una aseveración, misma que es la base para futuros juicios que se van generalizando entre la mayor cantidad de miembros de la sociedad”. (Livet, 1998)

A diferencia de otras corrientes, la antropología simbólica tiende puentes entre la cultura y las relaciones sociales ya que supera ambos reduccionismos. Aquellos que pensaban que la vida social eran objetos, incidentes y trama de relaciones que se presentan como hechos objetivos en el mundo y los otros que enclaustraban toda actividad social en la simbolización ajena a las acciones y las vidas concretas de los hombres. La cultura para Geertz es significado, simbolismo, interpretación de lo que dice el texto cultural, es “jerarquía estratificada de estructuras significativas. Consiste en acciones, símbolos y signos, espasmos, guiños, falsos guiños, parodias, así como en enunciados convencionales y soliloquios”. (Thompson apud Geertz, 1998: 196)

Esta definición coexiste con otras acepciones del mismo autor –que pueden resaltar su contenido simbólico y los procesos de estructuración de la cultura– pero es lo suficientemente amplia para no quedarse en las observaciones simbólicas, reducirse a las relaciones sociales o bien a los elementos racionales, como sería el caso, posteriormente analizado, el de Habermas.

Esta corriente, no obstante trabajar con zonas específicas de representación simbólica, pretende conformar una teoría social que no separe los sistemas sociales de los sistemas culturales. Bellah, uno de los discípulos de Geertz, señala que así como los sistemas sociales encuentran significado a partir de los sistemas culturales, se debe considerar que los símbolos siempre están alojados dentro de estructuras sociales. Hay que distinguir entre sistema cultural en un sentido puro y cómo funciona la cultura en un sistema social. No es que la cultura sea una variable dependiente a partir de la cual se expliquen todos los demás fenómenos, sino que es una parte fundamental en relación con las otras<sup>6</sup>.

Si el significado no es una creación individual y contingente sino el producto de corrientes colectivas, la empatía no puede llegar hasta su fuente. La hermenéutica admite que es imposible llegar a las intenciones del autor, pero no lo es conocer el significado del texto. ¿Cómo hallamos el texto cultural y dentro de él encontramos el discurso del poder? ¿Qué dice el hablante y qué dice el discurso?

La acción social tiene valor como texto, no como intencionalidad psicológica de los actores, y se separa del acontecimiento que produjo, de modo que no importan sus condicionamientos subjetivos, sino sus expresiones formales. La acción significativa requiere de la fijación del discurso mediante símbolos, patrones culturales, que le den objetividad al pensamiento humano. Todo, desde luego, formando lenguajes o sistemas simbólicos.

El mundo de las representaciones y sus actores requiere de cierta complicidad hermenéutica basada en la comprensión de las reglas del lenguaje que operan como gramática en el texto

---

<sup>6</sup> De nuevo cobra vigencia la necesidad de considerar en cualquier estudio social un enfoque que incluya diversas dimensiones, de modo que los vacíos no contradigan los esfuerzos globales. Existen diversas tendencias sobre este tipo de relaciones, cuyo análisis excede los límites de este trabajo. No obstante, las relaciones entre sistema social y sistema cultural serán analizadas en otro apartado, dada su relevancia en la definición de los sistemas políticos y la ponderación de sus diferencias en la realidad.

y como proceso de recepción en el actor. Algunos autores como Ricoeur “no habla(n) de teorías sino de reglas constitutivas de zonas particulares de la vida social”.

Uno de los temas que más llaman la atención del antropólogo es el estilo. Las formas expresivas son los sustentos de las fuentes del poder y su erosión puede generar una disminución de ese poder. Los tropos configuran significados diferentes a partir de los cuales derivan poderes expresivos y la fuerza de la ideología, confirmando que los sistemas culturales no están en la cabeza, sino en el espacio público donde las personas conversan, dialogan, definen cosas y afirman.

La antropología simbólica viene a proveer de nuevos problemas y nuevos acercamientos a los temas ideológicos que tanto ocuparon a los estudiosos de la sociología y de las comunicaciones. Geertz, a diferencia de otros autores como Thompson, no entra a la discusión sobre cómo y por qué se crean las ideologías. Incluso, declina elaborar un acercamiento al sistema político moderno ya que existen grandes tensiones sociales y psicológicas con el poder.

#### ACCIÓN SIGNIFICATIVA Y ACCIÓN COMUNICATIVA

Aunque las nociones comunicacionales<sup>7</sup> y el peso diferencial de éstas pueden observarse en diversos campos del pensamiento, Habermas es uno de los autores que elabora una teoría social basada en los procesos de comunicación. En la empresa estaban otros autores como Levi Strauss desde la antropología estructural, Herbert Mead desde el interaccionismo simbólico o, en Latinoamérica, Antonio Pasquali mediante el uso de categorías relacionales de Kant y un análisis comparativo entre información y comunicación<sup>8</sup>. Estamos pues, ante

---

<sup>7</sup> Existe una larga historia de nociones comunicacionales que no se reseñará aquí porque no es relevante para el trabajo. No obstante se quiere resaltar el hecho sistemático de la preocupación de la humanidad en el papel que las comunicaciones tienen en la conformación del sistema social. Del padre Francisco de Vittoria, gran reivindicador del *ius communicationis* y del derecho de libre circulación de bienes y pensamientos como parte de la sociedad natural extendida, hasta los nuevos teóricos de la sociedad de información globalizada, hay una gran cantidad de esfuerzos intelectuales por explicar los acontecimientos sociales mediante estos conceptos. Tanto desde los precursores de la antropología como de la sociología, la trayectoria tiene frecuentes paradas de reflexión para ver, sea desde el lado de la interpelación cultural del mundo tradicional o del orgullo de las promesas de la razón instrumental de la sociedad industrial, al *alter* y al *ego*, que reclaman este puente de dos vías para mirarse. No es casual que el desarrollo de la sociedad contemporánea haya promovido la creación de un gran aparato tecnológico de comunicación mediada, como se venía soñando desde Bacon, Mercier, etc., y que los encuentros culturales —una de las causas del nacimiento de la antropología— hayan aumentado su complejidad. Así, los enfoques de muchas disciplinas se han orientado hacia los procesos de comunicación desde hace siglos y hace falta una revisión exhaustiva de las nociones comunicacionales, como se ha señalado, desde las tradiciones de las dos ciencias sociales clásicas, la antropología y la sociología.

<sup>8</sup> Apremiado por las presiones innovadoras de la teoría matemática de la información y la cibernética, Antonio Pasquali hace una crítica filosófica que deslinda los procesos informativos de los netamente comunicacionales, enfatizando la consecuencia humana original, auténtica y emancipadora de la relación dialógica, a diferencia de la transmisión controlada de datos de un punto a otro. En su trabajo, Pasquali propone el descentramiento de la información de la vida social para dar pie a una adecuada distribución de los recursos de modo que se construyan en Latinoamérica auténticas democracias participativas. Esta teoría ayudó a sostener, en buena medida, las teorías de la resistencia cultural y del nuevo orden informativo mundial en la década de los años setenta.

una elaboración teórica que, si bien incluye elementos de política, no excluye otros que derivan de los demás subsistemas sociales y aún que los rebasa hasta elaborar, como se ha dicho antes, una teoría social.

Para alcanzar este ambicioso objetivo, el autor de la Teoría de la acción comunicativa revisa el pensamiento antropológico, del cual extrae el concepto ‘mundo de la vida’; el pensamiento sociológico (en especial Herbert Mead, Max Weber y posteriormente Talcott Parsons y Niklas Luhmann) para reformular los conceptos de acción social y racionalidad, así como diversas teorías sobre filosofía del lenguaje, sobre todo basado en las ideas de Wittgenstein, Austin y la Escuela de Frankfurt. El mismo autor confirma que:

“tanto la sociología como la antropología cultural se ven confrontadas con el espectro completo de los fenómenos de la acción social y no con tipos de acción relativamente bien delimitados que puedan interpretarse como variantes de la acción racional con arreglo a fines, relativas a los problemas de maximización del lucro o de la adquisición y utilización del poder político. Esas dos disciplinas se ocupan de la práctica cotidiana en los contextos del mundo de la vida y tienen, por tanto, que tomar en consideración todas las formas de orientación simbólica de la acción”. (Habermas, 1999: 21)

El mundo de la vida es un concepto englobante con(tra) el cual se definen los campos de racionalidad y sus códigos de pretensión de validez. Se construye con imágenes del mundo que tienen la “ función de conformar y asegurar la identidad proveyendo a los individuos de un núcleo de conceptos y suposiciones básicas que no pueden revisarse sin afectar la identidad tanto de los individuos como de los grupos sociales. Este saber garantizador de identidad se torna cada vez más formal en la línea que va de las imágenes cerradas a las imágenes abiertas del mundo; depende de estructuras que cada vez se desligan más de los contenidos, los cuales quedan así francos para poder ser revisados”. (Habermas, op. cit; 97)

Es en el mundo de la vida, en la tradición cultural donde el lenguaje se teje de manera esencial con las vidas de personas que viven realmente. Para Habermas,

“La tradición cultural tiene que poner a disposición de los agentes los conceptos formales de mundo objetivo, mundo social y mundo subjetivo, tiene que permitir pretensiones de validez (...) tiene que permitir una relación reflexiva consigo misma; tiene que despojarse de su dogmática hasta el punto en que las interpretaciones nutridas por la tradición puedan quedar puesta en cuestión (...) tiene que permitir, en lo que concierne a sus componentes cognitivos y evaluativos, una conexión retroalimentativa con formas especializadas de argumentación hasta el punto en que los correspondientes procesos de aprendizaje puedan institucionalizarse socialmente (...) tiene, finalmente, que interpretar el mundo de la vida de modo que la acción orientada al éxito quede exenta de los imperativos que lo supeditaría un entendimiento que fuera menester renovar comunicativamente de forma incesante y quede desconectada, a lo menos parcialmente, de la acción orientada al entendimiento”. (Idem: 105-106)

En pocas palabras, para el autor alemán la tradición cultural -sus valores, su lenguaje- forman un marco interpretativo particular sin pretensión alguna de universalidad, por medio del cual se crea una comunidad intersubjetiva que permite contar con elementos compartidos para definir las situaciones, identificar un interés común y controlarlo. Con ella y contra ella nos situamos en el mundo, nos comprendemos a nosotros mismos y a los demás y organizamos la reflexión crítica que pueda, entonces sí, fundar las condiciones para el pensamiento universal.

Más allá de las culturas tradicionales sujetas a la autoridad comunitaria y a la sacralización del poder, Habermas se apoya en las ideas de Karl Popper para afirmar que existen mundos de la vida cerrados sin capacidad de fomentar ideas alternativas, basados en una forma de irracionalidad que sólo puede estabilizar sus conceptos e instituciones mediante la represión de las contradicciones y también otros mundos más abiertos y libres en este proceso de vivir la tradición cultural y recrearla. Así, la racionalidad comunicativa implica la experiencia y la capacidad de generar consenso sin coacciones –sean éstas de la cultura, de su lenguaje, de las instituciones o de los individuos– a fin de que los participantes superen la subjetividad inicial de sus puntos de vista y mediante convicciones racionales se aseguren de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad en que desarrollan sus propias vidas. ¿Cómo alcanzar esta racionalidad si el individuo está inmerso en los valores interpretativos de la cultura? ¿Cómo construir sistemas de validez universal que vayan más allá del particularismo de los valores del mundo de la vida?

Aunque existen pretensiones de validez conformados a partir de las interacciones particulares o contextos de acción, a Habermas le interesan más las pretensiones universales de validez basados en la argumentación que no es, para este autor, un proceso formal interno entre los enunciados que se limite a controlar su coherencia y la no contradicción, sino entre la pragmática de los actos del habla y sus argumentos. La validez de la racionalidad comunicativa –una entre tantas racionalidades que se producen en la relación individuos-mundo de la vida, pero más que todas, la trascendente, porque es resultado del aprendizaje social que subraya la actitud cooperativa– se construye mediante las siguientes consideraciones argumentales: a) que los enunciados sean verdaderos o que se cumplan las condiciones de existencia del contenido que se menciona, b) que sea correcto en el contexto normativo vigente o en el contexto normativo en el que se ejecuta y c) que la intención expresada por el hablante sea de verdad lo que él piensa.

Con estas orientaciones, la racionalidad comunicativa se sitúa por encima de otras, ya que dispone del diálogo, de la voluntad de entendimiento, de la pretensión universal y de la superación de la intersubjetividad concreta de los hablantes. No es que sea la única. En las diversas culturas existen subsistemas de interpretación (como la ciencia y el arte en el mundo contemporáneo) que funcionan como formas de racionalidad, siendo la comunicativa aquella que enfatiza el consenso ético como mecanismo de creación del orden social. Toda discusión implica el uso de estas reglas de validez encaminadas al acuerdo, al consenso universal.

¿Si existen estructuras universales de racionalidad, como la acción comunicativa, entonces qué papel se le puede dar a otras formas de racionalidad como aquella que deriva de la acción instrumental? ¿Es posible aplicar una misma forma de racionalidad a diferentes

sistemas de interpretación o estamos condenados a la fragmentación de la razón que se genera con la creciente diferenciación social?

Una de las principales aportaciones de Max Weber a la teoría de la acción comunicativa es su propio concepto de racionalidad. Considerando que las imágenes sagradas del mundo de la vida están en declive, junto con su propia racionalidad, y que en su lugar la legitimación del orden se ha trasladado a aspectos racionales, burocráticos y contractuales de la acción, entonces se requiere más una racionalidad práctica basada en la utilización de medios, elección de fines y la orientación de valores. En este contexto, la comprensión del mundo pasa por la observación de las esferas autónomas de valor y los procesos de integración de estos subsistemas sociales o esferas de vida.

“Max Weber parte de un modelo que Parsons desarrollaría más tarde (en una versión influida por Durkheim): los sistemas de acción social o los órdenes de la vida social integran ideas e intereses pudiendo así ordenar las oportunidades legítimas de satisfacción de intereses materiales e ideales. La compenetración de ideas e intereses y su mutua estabilización sirven para regular la apropiación de bienes materiales e ideales y para anclar esta regulación en los motivos y orientaciones de valor de los afectados, de suerte que exista suficiente probabilidad de que por término medio se van a respetar las correspondientes normas. Los intereses tienen que quedar ligados a ideas para que las instituciones en que esos intereses se expresan tengan consistencia; pues sólo a través de ideas puede un orden de la vida social cobrar validez legítima”. (Habermas, 1999 a: 252)

Un orden social, una configuración de subsistemas sociales, de esferas autónomas del valor, no puede ser mantenido sin validación, a menos que fuera mediante la represión, la violencia, la costumbre o la trama energética de los intereses.

“En cambio, un orden instrumental basado en una trama de intereses se apoya tan sólo en la ponderación racional con arreglo a fines de ventajas y desventajas por parte de sujetos que actúan estratégicamente, que hace que sus expectativas, al tornarse complementarias, se estabilicen mutuamente. (Habermas, op.cit: 253)

Este es uno de los centros preferidos para el ataque del autor de la acción comunicativa a los conceptos previos que le ofrece Weber. Por un lado, piensa que los conflictos de acción suscitados por la existencia de esferas autónomas del valor –ciencia, arte, economía, por ejemplo– no pueden llegar a “independizarse hasta tal punto en órdenes de la vida antagónicos, que desbordan la capacidad de integración del sistema de la personalidad y conduzcan a conflictos permanentes entre estilos de vida”. Es inaceptable, dice Habermas, que la razón se disocie en una pluralidad de esferas de valor, destruyendo su propia universalidad. Esto se debe a que Weber utiliza un concepto Kantiano de racionalidad poniendo el énfasis en las pretensiones de validez empíricas y no en otras de carácter argumental. Sólo estas últimas pueden desarrollar la fuerza de una motivación racional, haciendo que otros sistemas culturales de acción puedan conciliarse.

La racionalidad de Weber es del tipo de racionalidad con arreglo a fines. Mientras que la de Habermas está basada en el entendimiento. La primera obedece a la llamada acción instrumental y la segunda a la acción comunicativa, siendo que esta última puede englobar a la primera pero no al revés. Y esto se debe a que en la acción instrumental el actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes, mientras que la acción comunicativa es la interacción de dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que buscan entenderse sobre la base de una situación de acción, a fin de coordinarse para realizar sus planes de acción y en consecuencia de sus acciones. La cooperación puede tener como consecuencia una acción instrumental o teleológica, pero éstas no necesariamente producen entendimiento ni consenso social y sus grados de conflictividad pueden poner en riesgo su realización.

Como se ve, la acción comunicativa es el uso del lenguaje como mecanismo de coordinación para la acción. Siguiendo a Austin distingue entre acto locucionario, ilocucionario y perlocucionario.

“Llama locucionario al contenido de las oraciones enunciativas (p,) o de las oraciones enunciativas nominalizadas (que p). Con los actos locucionarios el hablante expresa estados de cosas; dice algo. Con los actos ilocucionarios el agente realiza una acción diciendo algo. El papel ilocucionario fija el modo en que se emplea una oración (mp,) afirmación, promesa, mandato, confesión, etc. En condiciones estándar el modo se expresa mediante un verbo realizativo empleado en primera persona del presente del indicativo: el sentido de acción se pone particularmente de manifiesto en que el componente ilocucionario del acto del habla permite la adición de *hereby* (hereby, por la presente): (por la presente) te prometo (te ordeno, te confieso) que p. Por último, con los actos perlocucionarios el hablante busca causar un efecto sobre su oyente. Mediante la ejecución de un acto del habla causa algo en el mundo. Los tres actos que distingue Austin pueden, por tanto, caracterizarse de la siguiente forma: decir algo, hacer diciendo algo, causar algo mediante lo que se hace diciendo algo” (Habermas, 1999: 370-371). Él no se dio cuenta, dice Habermas, “que los actos del habla funcionan como mecanismos de coordinación de otras acciones”.

La afirmación del oyente sobre los actos del habla funda relaciones y obligaciones relevantes para futuras formas de acción ya que es un efecto vinculante que ordena otras modalidades comunicativas en torno de posturas afirmativas o negativas motivadas de manera racional.

“El término entendimiento tiene el significado mínimo de que (a lo menos) dos sujetos lingüística e interactivamente competentes entienden idénticamente una expresión lingüística. Ahora bien, el significado de una expresión elemental estriba en la aportación que ésta hace a un acto de habla aceptable (...) La intención comunicativa del hablante comprende pues, a) el realizar un acto de habla que sea correcto en relación con el contexto normativo dado, para poder con ello establecer una relación interpersonal con el oyente, que pueda considerarse legítima; b) hacer un enunciado verdadero (o presuposiciones de existencia ajustadas a la realidad) para que el oyente pueda asumir y compartir el saber del hablante; y c) el expresar

verazmente opiniones, intenciones, sentimientos, deseos, etc. para que el oyente pueda fiarse de lo que oye. Pues bien, el que todo consenso normativamente alcanzado genere una comunidad intersubjetiva que cubre tres planos alcanzados: el de un acuerdo normativo, el de un saber proposicional compartido, y el de mutua confianza en la sinceridad subjetiva de cada uno, es algo que a su vez puede explicarse recurriendo a las funciones del entendimiento lingüístico”. (Idem: 393-394)

Esto quiere decir que la racionalidad práctica y su acción instrumental pueden estar sujetas a la comunicativa y que ésta, de acuerdo con sus pretensiones universales de validez, puede operar en otros campos diferentes del de la ciencia. La ética de la comunicación lo permite, ya que los interlocutores tienen el imperativo de hablar con la verdad, con la corrección de las normas y con honestidad.

“Al sujeto que participa en una ‘ética comunicativa’ se le supone o exige una flexibilidad crítica, en el sentido de ser capaz de ponerse en la interpretación que el otro hace de lo que estima son ‘necesidades’; ha de autocriticar también o distanciarse de la propia interpretación de esas necesidades (dado que Habermas tampoco acepta una noción objetiva, sino culturalmente limitada de lo que puede ser considerado ‘necesidad’, por lo que cualquier idea de necesidad básica o ‘general’ está siempre sujeta a una tradiciones y pautas culturales)”. (Dader, 1992: 53)

Esta ética es también el sustento de la legitimación de la acción comunicativa. A diferencia de Weber, que hace depender un orden social de los valores o de la trama de los intereses, Habermas señala que la legitimidad descansa fácticamente sobre una validez consensual que consiste en que “los miembros de un grupo reconocen el carácter vinculante de las normas de acción que rigen en el grupo y saben” que están obligados a cumplirlas.

Con las reflexiones que unen a la acción comunicativa con la legitimidad se cierra el círculo de teoría social-comunicativa-política como asegura el profesor español José Luis Dader ya que se esboza una nueva concepción deliberativa de la democracia basada fundamentalmente en el diálogo y en el consenso.

En contra de las valoraciones de Weber sobre las ideas y los intereses y del modelo pluralista político en el cual los intereses forman parte del proceso de conformación social, Habermas piensa que no es preciso pagar semejante precio por el colaboracionismo “y que es posible conceptuar los intereses reales generales con racionalidad igualmente universal, pero sin caer en el peligro característico del fundamentalismo: la manipulación autoritaria”. (Dader, op. cit: 56)

Se cree, en consecuencia, que ya no hay que partir de los deseos privados sino de intereses de orden superior que contribuyan a formas de vida mutuamente gratificantes conforme a ciertos criterios de normatividad. El peso en este modelo no está puesto en los intereses particulares, en las posiciones de fuerza, en los desequilibrios económicos, en los poderes altamente concentrados, sino en la argumentación genuina. Como escribe Ferry, citado por José Luis Dader:



Es “un modelo de democracia del consenso, que notoriamente se distancia del modelo liberal de compromiso (propio de la visión pluralista antes denunciada). Para el primero los intereses sociales se descubren en la universalización de la discusión, donde la ética comunicacional es el principio de toda democracia posible. Para el segundo lo único que cabría hacer era regular esos intereses mediante la aplicación de unos principios formalmente universalistas pero artificialmente impuestos desde fuera (ideológicos, podríamos decir) como principios abstractos”. (Dader, Idem: 57)

¿Quiénes y cómo participan en la esfera de las decisiones políticas? ¿Cuál el sitio para el experto, el ciudadano y los grandes grupos sociales anónimos? Para Habermas hay correspondencia entre racionalidad comunicativa y legitimidad política, pues la construcción del consenso admite cierta variedad de interpretaciones y posibilidades y la participación en la opinión pública es indispensable para el sostenimiento del orden social.

Las consecuencias de la teoría de la acción comunicativa en el plano de la política son importantes. La democracia deliberativa se diferencia con la republicana y la liberal, enfatizando el poder del debate en la construcción del consenso y la legitimación.

“Según la concepción liberal dicho proceso desempeña la tarea de programar al estado en interés de la sociedad; el estado a su vez, se concibe como el aparato de la administración pública y la sociedad como el sistema de interrelación entre las personas privadas y su trabajo social estructurado en términos de la economía de mercado. La política (en el sentido de la formación de la voluntad política de los ciudadanos) tendría ahí la función de amarrar e impulsar los intereses sociales privados frente a un aparato estatal especializado en el empleo administrativo del poder político para alcanzar los fines colectivos. De acuerdo con la concepción republicana, la política no se agotaría en dicha función de mediación, sino que representaría más bien un factor constitutivo del proceso de socialización en su conjunto. La política se concibe como una forma de reflexión de un entramado de vida ético. Constituye el medio con el que los miembros de comunidades en cierto sentido solidarias asumen su recíproca dependencia y con el que en su calidad de ciudadanos prosiguen y configuran con voluntad y conciencia las relaciones de reconocimiento recíproco con las que se encuentran convirtiéndolas en una asociación de miembros libres e iguales<sup>9</sup>. Con ello, la arquitectónica liberal del Estado de la sociedad experimenta una importante transformación; junto a la instancia de regulación descentralizada del mercado, esto es, junto al poder administrativo y los intereses privados, surge la solidaridad como una tercera fuente de integración social<sup>10</sup>”. (1999b:74-75)

---

<sup>9</sup> Es claro que la visión de los estados constitucionalistas liberales enfatiza el carácter libre e igualitario de los ciudadanos, misma situación que es ampliamente negada por el mercado, quien es capaz de demostrar precisamente lo contrario y poner en duda, incluso, el poder del Estado para equilibrar las desigualdades sociales que la evolución histórica de los mercados y la economía crean. Esta igualdad de derechos pero desigualdad estructural para vivirlos es especialmente cruda en los países en vías de desarrollo.

<sup>10</sup> Esta solidaridad surge en el espacio público, pero encaminada a orientar o presionar las decisiones del poder político, han dado pie en Latinoamérica a nuevas revisiones de la teoría de la acción comunicativa. Una de ellas es la concepción de la acción colectiva como forma de racionalizar la acción política según propone

En opinión de Guillermo López el modelo de Habermas es para la República, pues allá es donde el proceso de discusión racional puede producirse y donde predomina la acción encaminada al entendimiento. No obstante,

“... la democracia deliberativa no presupone que sea el consenso público la única manera de llevar a cabo la acción política, ni diluye al Estado frente a la sociedad civil; bien al contrario, intenta dejar claramente delimitadas las funciones del estado y la sociedad civil como resultado de la intersubjetividad discursiva, de tal forma que el poder político tenga libertad para actuar y adoptar decisiones para el funcionamiento de la colectividad; pero ésta, al mismo tiempo, es la que guía al poder político en sus decisiones a través del consenso<sup>11</sup>”. (López; 2004: 75)

La aportación de Habermas a la definición de la opinión pública es importante, pues sigue la ruta de evolución de los espacios conversacionales del ciudadano-burgués que lo sitúa en una posición crítica al Estado, en la defensa de la intimidad de los hombres individuales, hasta la refeudalización de dichos espacios en etapas posteriores. Cuando la burguesía impone su dominación, entonces excluye a los demás estratos sociales en las diferentes formas de representación política, disolviendo esta potencia de interpelación al cambiar sus fines de vigilancia por los del reparto del poder.

En efecto, la reunión de ciudadanos privados y la defensa de la autonomía de la esfera íntima se pierde al permitir la intromisión de diversas fuerzas sociales a ese espacio, sin que su uso aumente las capacidades de diálogo de estos sectores y las instituciones que detentan el poder, incluyendo los propios medios de comunicación. De considerar a la prensa como el instrumento ideal para el diálogo social se transita hacia el ‘cuarto poder’ destinada a cercenar las reacciones del receptor, el raciocinio del público lector y a controlar los gustos e inclinaciones de los consumidores. Más adelante el propio Habermas modifica sus planteamientos originales, al matizar el comportamiento pernicioso de los medios ya que puede tener posiciones ambivalentes en el espacio público<sup>12</sup>.

---

el profesor brasileño Leonardo Avritzer. Se pueden ver algunas publicaciones digitales sobre el concepto y estudios de caso. Ver “Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil”. Documento leído en la Conferencia sobre Experiencias en la Democracia Deliberativa. Wisconsin, enero de 2000.

<sup>11</sup> “Los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y de la voluntad funcionan como las más importantes esclusas para la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley. Racionalización significa más que mera legitimación, pero menos que constitución del poder. El poder disponible de modo administrativo modifica su propia estructura interna mientras se mantenga retroalimentado mediante una formación democrática de la opinión y de la voluntad común, que no sólo controle a posteriori el ejercicio del poder político, sino que en cierto modo también lo programe. A pesar de todo ello, únicamente el sistema político puede actuar. El sistema político es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas del espacio público conforman una red ampliamente expandida de sensores que reaccionan ante la presión de los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto y que, además, estimulan la generación de opiniones de mucha influencia. La opinión pública transformada en poder comunicativo mediante procedimientos democráticos no pueda mandar ella misma, sino solo dirigir el uso del poder administrativo hacia determinados canales”. (Habermas, 1999 b: 244)

<sup>12</sup> Los medios para este autor pueden ser los mecanismos de coordinación que facilitan el entendimiento y también, bajo cierta influencia de Talcott Parsons, en medios de control sistémico a través de los cuales los subsistemas se diferencian del mundo de la vida, como el caso del dinero y con muchas reservas el poder,

Así, la opinión pública puede ser un lugar del debate racional y abierto de los ciudadanos como una instancia receptiva de control, donde los ciudadanos están aislados sin comunicación real con sus representantes, asumiendo una posición acrítica. En un caso hablamos de opinión pública ideal y en otro de opinión pública manipulada y controlada por las instituciones del poder que sólo sirven para la discusión de ciudadanos particulares. Y lo peor del caso es que los medios, en ambos casos, generan la ideología ilusoria de promover una comunicación abierta basada en la libertad de expresión, cuando en realidad es unidireccional y restrictiva.

Para Habermas el espacio público es una caja de resonancia de problemas que deben ser elaborados por el sistema político que, de otro modo, no podrían ser tratados o resueltos en otra parte. Con este concepto el autor de la teoría de la acción comunicativa no sólo conceptualiza la acción política, la democracia deliberativa sino también los elementos formales con los que cuenta, siendo este último, el del espacio público, uno que tendrá mayor relevancia en la definición de la comunicación política, como lo demuestran los estudios posteriores de Dominique Wolton.

“El espacio público - político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda la sociedad. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia el espacio público-político tiene que reforzar además la presión ejercida por los problemas, es decir, no solamente percibir e identificar los problemas, sino también tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones, y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario. Es decir, a cada función de señal del espacio público-político ha de sumarse también una capacidad de problematización eficaz”. (Habermas, 1998: 439-440)

---

entendidos como un código de comunicación. “Por un lado los medios de control sistémico, a través de los cuales los subsistemas se diferencian del mundo de la vida, y por otro lado, las formas generalizadas de comunicación, que no sustituyen al entendimiento lingüístico, sino que simplemente lo condensan y que, por lo mismo, pertenecen ligadas a los contextos del mundo de la vida. Mientras que los medios de control desligan la coordinación de la acción de la formación lingüística de un consenso y la neutralizan frente a la alternativa de acuerdo o falta de entendimiento, en el otro caso se trata de una especialización de los procesos lingüísticos de formación de consenso, que sigue dependiendo de la posibilidad de echar mano de los recursos del trasfondo que para la acción comunicativa representa el mundo de la vida. Los medios de comunicación de masas pertenecen a estas formas generalizadas de comunicación. Liberan los procesos de comunicación de la provincialidad que suponen los contextos limitados en el espacio y en el tiempo y hacen surgir espacios de opinión pública implantando la simultaneidad abstracta de una red virtualmente siempre presente de contenidos de comunicación muy alejados en el tiempo y en el espacio y poniendo los mensajes a disposición de contextos multiplicados. Estos espacios públicos creados por los medios jerarquizan el horizonte de comunicaciones posibles a la vez que le quitan sus barreras; el primer aspecto no puede separarse del segundo, y en ello radica la ambivalencia de su potencial. Al canalizar unilateralmente los flujos de comunicación en una red centralizada, del centro a la periferia y de arriba abajo, los medios de comunicación de masas pueden reforzar considerablemente la eficacia de los controles sociales. Pero la utilización de este potencial autoritario resulta siempre precaria, ya que las propias estructuras de la comunicación llevan inserto el contrapeso de un potencial emancipatorio”. (Habermas 1999 b: 552-553)

Este espacio es una red para la difusión de contenidos y posiciones, es decir, de opiniones, que van filtrando los intereses.

“Al igual que el mundo de la vida en su totalidad, también el espacio de la opinión pública se reproduce a través de la acción comunicativa, para la que basta con dominar un lenguaje natural; y se ajusta a la inteligibilidad general de la práctica comunicativa cotidiana. Al mundo de la vida hemos empezado acercándonos en su calidad de depósito de interacciones simples; con éstas quedan también retroalimentativamente conectados los sistemas especiales de acción y de saber que se diferencian dentro del mundo de la vida. Éstos parten, o bien de funciones generales de la reproducción del mundo de la vida (como sucede con la religión, la escuela o la familia) o (como sucede con la ciencia, la moral y el arte) de diversos aspectos de validez del saber circulante en la comunicación lingüística cotidiana. Pero el espacio de la opinión pública no se especializa ni en uno ni en otro aspecto en la medida en que se extiende a cuestiones políticamente relevantes, deja la elaboración especializada de ellas al sistema político. El espacio de la opinión pública se distingue más bien, por una estructura de comunicación que se refiere a un tercer aspecto de la acción orientada al entendimiento: no a las funciones, ni tampoco a los contenidos de la comunicación, sino al espacio social generado en la acción comunicativa”. (Habermas, Ob. Cit: 440-441)

Si hay un espacio público donde se realizan acciones comunicativas, entonces es necesario plantear los indicadores de calidad de su funcionamiento. De nuevo, las reglas de comportamiento ético, el interés por el entendimiento y el consenso son variables que intervienen para darle más energía y vitalidad dialogal a este proceso.

En uno de sus libros más recientes *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Habermas (2002) sigue dedicando extensos párrafos a discusiones profundas sobre la filosofía del lenguaje y sus consecuencias para una teoría de la argumentación y la racionalidad social, dejando como una zona residual las observaciones sobre el papel de los medios de comunicación y las tecnologías de la información en la sociedad moderna. No obstante, en el interior del debate filosófico seguimos encontrando argumentos en favor de una teoría de la acción comunicativa con más valor ético y pedagógico que la sitúa como vanguardia del futuro o bien como ausencia de explicación de los fenómenos actuales. Incluso en una aceptación contrafáctica de la teoría, ésta se propone como un cuento sin fin de socialización que va generando un nuevo aprendizaje social en los diferentes campos que impacta la propia acción.

“La herida que abre en la práctica cotidiana una pretensión de verdad que se ha vuelto problemática debe curarse a través de los discursos; unos discursos que no puedan terminarse nunca de una vez por todas ni mediante evidencias concluyentes ni a través de argumentos definitivos. Ciertamente que las pretensiones de verdad no pueden hacerse efectivas en los discursos; pero sólo a través de argumentos nos dejamos convencer de la verdad de enunciados problemáticos. Lo conveniente es

aquello que podemos aceptar racionalmente. La aceptabilidad racional depende de un procedimiento que no protege nuestros argumentos frente a nadie y frente a nada. El proceso de argumentación como tal debe permanecer abierto a todas las objeciones relevantes y a todas las correcciones y mejoras de las circunstancias epistémicas”. (2002: 47)

El ideal habermasiano de la esfera pública da entrada a la inquietante posibilidad de ser un modelo con más contraindicaciones que aciertos dado que las exigencias morales previas a la acción comunicativa son difíciles de encontrar en la vida práctica dominada por los intereses y la acción instrumental. La respuesta es sencilla y se desprende de los párrafos anteriores: el proceso de argumentación es un proceso autocorrectivo.

Es decir, “las propiedades procedimentales del proceso de argumentación fundan la expectativa racional de que las informaciones y las razones decisivas serán puestas sobre la mesa y entraran en juego. Mientras los participantes en la argumentación partan de la base de que éste es el caso, para ellos no existe ninguna razón de preocuparse por las insuficientes propiedades procedimentales del proceso de comunicación”. (Idem: 58)

#### DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA A LOS SISTEMAS AUTOPOIÉTICOS NIKLAS LUHMANN Y LA COMUNICACIÓN SISTÉMICA

Paralelo al mundo de la vida, Habermas reconoce la existencia –cómo no hacerlo– de sistemas sociales, cuya acción frecuentemente es de naturaleza instrumental. Se trata de la formación de instituciones que se han ido desarrollando notablemente como centros o dispositivos de control de información, organización administrativa y toma de decisiones que impactan a la sociedad en su conjunto. Así, el orden social es mantenido no solamente por el marco interpretativo común que representa el mundo de la vida, las interacciones comunicativas entre sus miembros, sino también por la acción organizada y producida por sistemas autorregulados.

En la oposición sistema-acción comunicativa, se plantea la necesidad de que los primeros sean retroalimentados por los segundos en un intenso proceso de comunicación entre la esfera pública y el Estado, como parte de las consecuencias del modelo argumental en la democracia deliberativa. Habermas señala, por ejemplo, que:

“el sistema político es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas del espacio público conforman una red ampliamente expandida de sensores que reaccionan ante la presión de los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto”. (1999 b: 244)

Algunas de las referencias a los sistemas sociales en la obra de Habermas están en la obra Teoría de la acción comunicativa II, aunque sobre todo comparados y analizados en contraposición de las ideas de Talcott Parsons y Niklas Luhmann. Este último autor, sin embargo, es uno de los teóricos más importantes y con un legado monumental en el tema,

con las mismas ambiciones que el otro pensador alemán, sólo que desde el otro lado de la moneda.

Luhmann, como Habermas, quiere crear una teoría social totalizante. Sin embargo, sus puntos de partida son radicalmente diferentes, pues no otorga ninguna importancia a las interrelaciones de los individuos, a los procesos de significación, a la racionalidad como fundamento de la acción social. Lo social, para este autor, no surge del hombre sino de las transformaciones evolutivas que lo proveen de una estructura de sentido capaz de controlar las tendencias de la entropía y la desintegración.

El sistema social es, en consecuencia, un orden emergente condicionado por la complejidad de sus sistemas que evita el detonante de las elecciones individuales que cada sujeto realiza sobre la base de principios de oposición binaria. El hombre, sistema psíquico en sí mismo, y en coordinación con otros que son vividos como entorno, no puede crear totalmente los sistemas sociales pues son resultados de procesos de diferenciación evolutiva que, incluso, tienen sus propios patrones de autorreproducción.

En palabras de Torres Nafarrate “entre el ser humano y sociedad existe un acoplamiento estructural, lo que significa que la evolución ha encontrado en la comunicación de la sociedad el medio de la socialización del hombre. Pero esta socialización no es en sentido estricto humanización. Los humanos, las personas concretas, participan en los sistemas, pero no forman parte constitutiva de ellos, ni de la sociedad misma. La sociedad no está compuesta de seres humanos, sino sólo de comunicación”. (Luhmann, 1998: 12)

La comunicación es el centro del planteamiento de Luhmann, ya que la multiplicidad de sistemas que operan en el mundo requieren de regulación de sus contactos de modo que el entorno no disminuya, en la medida de lo posible, las tendencias reproductivas de la diferenciación y, por otro lado, consiga nuevos procesos operativos que le den viabilidad y mayor capacidad de negociación frente a las tendencias entrópicas de la naturaleza.

“En otras palabras, la civilización y sus resultados son consecuencia de las condiciones del cometido de la comunicación y si se entiende al grado tan alto de evolución sociocultural que se ha alcanzado, la única posibilidad para los individuos concretos de adaptarse a esta situación es mediante procesos comunicacionales”. (Luhmann, Op. Cit: 12)

Uno de los aspectos centrales de la teoría de sistemas es la autopoiesis, es decir los procesos de autorreproducción de la diferencia que separa un organismo sistémico de las fuerzas aleatorias del entorno. Esta autopoiesis se realiza en la sociedad mediante la comunicación y no mediante la valoración significativa de las personas en contextos culturales.

A diferencia de las aproximaciones anteriores, en las que el hombre comunica generando entendimiento o producción simbólica, este autor define comunicación como la “supercoordinación de la coordinación de los organismos”. Esto quiere decir, que la comunicación (a) es un suceso de eventos multiplicadores que circula por miles de redes,

produciendo en el camino efectos redundantes o entrópicos; (b) que no está relacionado con las operaciones subjetivas de la conciencia, porque existe una gran dificultad en demostrar que lo que se piensa en 'a' es lo mismo que se piensa en 'b'; (c) que es un proceso capaz de diferenciar el acto de comunicar con el acto de entender como secuencias que no tienen que ser simultáneas en espacio y tiempo.

Este primer acercamiento al concepto se organiza con base en la negación de la metáfora comunicacional creada por la primera teoría matemática de la información que enfatiza los procesos de transmisión, la descarga de datos, “el poseer, tener, dar y recibir”. El propio Luhmann la define como “una síntesis de tres diferentes selecciones, a saber, a) la selección de la información, b) la selección del acto de comunicar y c) la selección que se realiza en el acto de entender (o no entender)”. (Luhmann, 1996: 220)

En este proceso se pueden enfatizar las operaciones generadas en cualquiera de los niveles, pudiendo separarse, por ejemplo, el valor de la información y su contenido, la intencionalidad de quienes la emitieron, la comprensión y la recepción expresiva de los oyentes, en razón de esta separación conceptual: acto de comunicar y acto de comprensión.

“No obstante –dice Luhmann– la percepción es el fenómeno físico cuya existencia no requiere de comunicación. El proceso comunicativo no puede entablar conexión inmediata con la percepción: lo que otro ha percibido no puede ser ni negado, ni confirmado, ni puesto en cuestión, ni rechazado. La percepción permanece aherrojada en la clausura de la conciencia y es totalmente invisible tanto para el sistema de comunicación como para la conciencia de los otros”. (Idem: 220)

El entendimiento desde la teoría sistémica es un proceso que no se limita a la cooperación o al traslado aceptado de las ideas de uno en otro, sino básicamente cumple la función de retroalimentación de un sistema psíquico que desea reproducirse incesantemente. El otro comprende para generar de nuevo sus signos de identidad, de diferenciación respecto del entorno y de otros sistemas. Metafóricamente un hablante no puede ponerse en los zapatos de otro, porque no se puede quitar los suyos. Su organización sistémica necesita continuar el ciclo de su reproducción. Por tanto, la comunicación de sentido es paradójal y está basada en un incesante ciclo capaz de ampliar las redundancias; es social, pues reclama gran cantidad de conciencias para reproducirse, pero por eso mismo no es imputable a alguna en particular; es autopoietica, porque se reproduce en el contexto de otras comunicaciones y es una operación capaz de proveer a la sociedad la capacidad de autoobservarse<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El propio Luhmann subraya el valor de esta operación en varios de sus libros. En Teoría de la sociedad afirma que “estas reflexiones nos enfrentan a Parsons y a todo lo que actualmente está disponible en el mercado como teoría de la acción (y por lo tanto individualista). Y con esto nosotros lo único que logramos es un problema: antes que nada conseguimos delimitar ni más ni menos que el problema de un sistema es estar obligado a una continua autoobservación; y como ya se dijo, la observación es una operación que depende de la distinción y que en el acto de su mismo operar funge de tercero excluido (...) ninguna autoobservación está en condiciones de comprender la plena realidad del sistema que ella realiza (...) si es suficientemente complejo un sistema puede pasar de la observación de sus operaciones a la observación de su observar y por último a la observación del sistema mismo (...) si el sistema dispone de correspondientes dispositivos de memorización, por ejemplo, si dispone de la escritura, puede acumular experiencias, puede condensar a través

La comunicación se realiza por medio de informaciones y éstas no son las exterioridades de una unidad, sino la elección reproducida de una diferencia que genera la identidad del sistema. Por medio de ella se influyen los sistemas, se irritan, se predisponen para mantener sus procesos reproductivos y hasta el cambio social. Fuera de la comunicación no hay información, acto de comprender ni acto de comunicar. Así, sólo los sistemas comunican esta forma de supercoordinación en la que se basa el acoplamiento estructural de un sistema con otro. Y no sólo para entender.

Contra la tesis de Habermas, Luhmann afirma que el acto de entender incluye el opuesto 'no entender', funcionando como el cierre / apertura del sistema a la recepción y envío de nuevas informaciones que se sumarán a la autopoiesis permitiendo cierta dosis de incertidumbre y ambigüedad, mismas que se dejarán pasar en el sistema sin mayor riesgo en obsequio de pérdidas innecesarias de energía.

“La comunicación puede ser empleada para manifestar disenso. El conflicto puede ser buscado a propósito. Y no hay ninguna razón para suponer que la búsqueda del consenso es más racional que la búsqueda del disenso. Esto depende enteramente de los temas de la comunicación y de los participantes. Es evidente que la comunicación es imposible sin algún tipo de consenso, pero también es imposible descartar en ella el disenso”. (Luhmann, 1996: 224)

La comunicación parte de la realidad descrita de manera binaria. Es aceptación o rechazo y la selección de aquello que entra o no de un sistema es parte de sus definiciones operativas, identitarias y reproductivas.

Otra de las diferencias sustanciales con Habermas es precisamente la relación entre información y acto de entender. Este tercer factor es el que posibilita que las otras partes – informar y acto de comunicar– puedan observarse y cobrar sentido como si fueran una unidad. Es la comunicación la que produce, en el acto de entender, la diferencia entre información y acto de comunicar. La comunicación, dicho de otra manera, puede observarse a sí misma a fin de hacer probable lo improbable: la autopoiesis del sistema de comunicación llamado sociedad.

Ya no es el consenso, mismo que se agotaría en el escenario ideal de su encuentro ni la expansión de las capacidades cognitivas de las personas, lo que busca la comunicación. Es, más sencillamente, que el sistema se reproduzca mediante la absorción de inseguridad del entorno, el procesamiento de datos provenientes de afuera para tomar decisiones favorables a la continuidad. Estas operaciones se realizan en el espacio y en el tiempo mediante la autoridad -capacidad de ofrecer razones- para tomar decisiones.

Lo que aparece en otras teorías como finalidad de consenso es el implícito del 'sí' binario que se incluye desde el inicio de cualquier proceso comunicativo como dispositivo de autocontrol para reducir la entropía y las paradojas (in) comunicacionales del sentido

---

de repeticiones las impresiones situacionales y construirse una memoria operativa, sin correr el riesgo de confundirse continuamente con el entorno”. (Luhmann; 1998: 46 y 47)



opuesto, 'el no'. "Sobre la base sólo del rechazo, la comunicación sería imposible. Si ya de por sí el proceso de comunicación es altamente selectivo y altamente contingente al incluir horizontes de otras muchas posibilidades de sentido, ¿cómo podría llevarse a cabo la comunicación si en ella misma no estuviera ya contenido una especie de autocontrol?" (Luhmann, 1996: 228)

Este cambio de paradigma requiere eliminar del mapa conceptual numerosos términos con los que llevamos siglos de familiarización teórica y años de comprobación fáctica. Uno de ellos es el sentido y el papel de la conciencia en los procesos sociales. La teoría de sistemas reconoce que existen sistemas sociales, que éstos se comunican incesantemente para mantenerse y que lo hacen mediante acoplamientos estructurales de las personas o sistemas de conciencia. El sentido, para Luhmann, es "una categoría prelingüística que funda, a su vez, el lenguaje", y que es inabordable porque tiende a definirse desde sí mismo, de manera autorreferencial, pero que facilita la socialización.

El sentido es el mundo operativo del hombre y es la totalidad previamente proyectada de un horizonte indeterminado.

"La humanidad realiza su unidad en dos niveles, en el mundo y en el sistema de la sociedad. Al mismo tiempo estas instancias se alejan más que nunca: la idea del mundo se ha ido desconcretizando, sus contenidos se han vaciado y ha quedado sólo como concepto directriz para todo lo posible: los símbolos culturales de la representación del mundo ya no coinciden punto por punto con los correlatos de los problemas que se generan en la sociedad. La contingencia ya no puede pensarse como una confrontación de ese mundo frente a otro mundo posible, sino únicamente con relación a lo que la sociedad como sistema selecciona". (Luhmann, 1998: 20)

Si consideramos a la sociedad como un sistema social omniabarcador –de nuevo la idea totalizante que otros autores han pretendido– todas las acciones se desarrollan en su interior. En el plano empírico es posible identificar varios sistemas sociales, como antes se ha hablado de varios mundos, pero no los entendemos aislados sin relaciones comunicativas o desde la perspectiva individual de cada uno de ellos.

"Puede diferenciarse regionalmente, como los Estados, únicamente el sistema político, y con él el sistema del derecho de la sociedad moderna (...) precisamente la univocidad de los límites espaciales deja claro que éstos no son respetados ni por las verdades, ni por las enfermedades, ni por la educación, ni por la televisión, ni por el dinero, ni por el amor. En otras palabras, el fenómeno entero del sistema omniabarcador de la sociedad no puede repetirse dentro de límites espaciales, como microcosmos en el macrocosmos. El significado de los límites espaciales consiste en las interdependencias que existen entre sistema político y el sistema de derecho, por una parte, y los demás sistemas en funciones por otra". (Idem: 74)

El esquema teórico de Luhmann comprende (1) una propuesta epistemológica (2) la elaboración de la teoría general de los sistemas y la sociedad, entre cuyos conceptos hemos deshilvanado algunos muy brevemente con anterioridad y (3) una serie de trabajos

monográficos que aplican los conocimientos anteriores a temas específicos como el sistema político y los medios de comunicación.

El sistema político está organizado mediante amplios procesos de inclusión, aunque opera en muchos casos como un sistema cerrado, ya que no cuenta con la complejidad suficiente para mantener la apertura universal que promete, siendo la comunicación uno de sus mecanismos más eficaces de regulación. Debe aparentar ser sensible a todos los problemas del entorno, aunque sólo pueda admitir realmente a unos cuantos. Las estructuras políticas como las organizaciones partidistas, el Estado de Derecho, etc., hacen posible que toda la población tenga los mismos derechos de participación, independientemente del tema político de que se trate.

Según Luhmann (1997), la propensión que tiene este sistema al corto circuito es muy amplia. La esquematización gobierno / oposición que priva en la mayoría de los sistemas políticos plurales obliga a que los actores tengan que autorrepresentarse por medio de las representaciones invertidas de los otros. Si bien la política se realiza desde el gobierno, una buena parte de ella está organizada desde la oposición, misma que basa su capitalización en el deslinde de las políticas impulsadas por los otros, subrayando el estado de exclusión que estas producen. Es decir, la denuncia sistemática de políticas públicas y actos de gobierno dados sus límites y / o alcances poblacionales convierte el fracaso de unos en el triunfo de otros. Esta forma de organización sistémica, la tendencia al corto circuito, provoca que el sistema político conlleve grandes oleadas de desesperanza. El conflicto permanente, la crítica sistemática, la inclusión de nuevos actores desplazados, la necesidad de movilidad de las elites políticas, le da un carácter de profunda incertidumbre que tiene que ser reducido mediante la comunicación circular.

Ante la constante disrupción gobierno / oposición, existe otra circularidad: políticos - clientela que efectivamente hace funcionar a la política como los sistemas autorreferentes que deben romper este círculo interno –yo hago lo que tu quieres si tú haces lo que yo quiero– en gran parte por la remisión de su propia historia y también por las presiones del entorno.

Luhmann observa que el sistema político se ha ido transformando y encuentra que la vieja relación bidimensional gobernantes y gobernados se ha ido modificando con la diferenciación funcional de la sociedad, ya que ahora podemos hablar de una triple diferencia integrada por la relación entre políticos, públicos y administradores.

“El progreso reside sobre todo en una considerable expansión del tipo de comunicación, con ello también en una mayor dependencia de la comunicación interna y en una mayor diferenciación de los sistemas dentro del sistema político, los cuales al alcanzar una mayor interdependencia recíproca, pueden llegar a percibirse y tratarse como entorno respectivo, filtrando y simplificando así el proceso comunicativo”. (Luhmann, 1997: 62-63)

En consecuencia, el poder político pierde su poder asimétrico arriba-abajo (gobernantes-gobernados) y gana una circularidad de tres dimensiones pues los ciudadanos exigen determinadas acciones a los actores políticos, mientras que éstos tienen que tomar

decisiones con base en los límites y alcances que la administración permita, en un juego múltiple de entradas al sistema, incluso muchos viniendo desde su propio interior y en su conexión con otros sistemas sociales.

“Se crea así, en efecto, un sistema sin centro, un sistema con elevada auto-orientación, pero sin orientación central, que ya no es comprensible, ni desde luego criticable, recurriendo a las antiguas categorías de tradición política centradas sobre el poder. (...) Apenas fue instaurada esta circularidad ha inducido un movimiento contrario. La administración produce los proyectos para la política y domina en los comités parlamentarios y en instituciones similares. La política sugiere al público, con el auxilio de las organizaciones de partido, lo que debe elegir y por qué. El público ejerce su influencia sobre la administración valiéndose de canales de lo más diversos, desde las organizaciones de interés hasta las quejas en los despachos administrativos. Desde la perspectiva jerárquica, esta contra circularidad apareció como ilegítima. (...) Se habló del “nuevo despotismo” (lord Heward) (sic) de la burocracia, se deploraron los esfuerzos de persuasión de los políticos y las intrigas de los lobbys. (...) La causa está en las fuentes del poder”. La administración debe ponderar las alternativas y no sobrecargar el sistema. (Idem: 64-65)

Las entradas del sistema político –el sufragio universal como instrumento de legitimación de los actores mediante el voto directo– son una de las variables más importantes para tomar decisiones, puesto que éstas provocan reacciones en el público que pronto será, de nuevo, quien seleccione los candidatos para ocupar los puestos públicos vacantes.

Para cada subsistema, el control reside en el contexto comunicativo mediado por sus entradas y salidas. En el caso de la administración, es la conexión con el público y con los políticos. Son estas aperturas comunicativas las que reducen sus márgenes de decisión.

El entorno interno del sistema político son las otras instituciones gubernamentales y privadas con las que tiene relación necesaria y el externo es la naturaleza misma y las personas concretas que lo mantienen sean como contribuyentes, como votantes o como ciudadanos. Los problemas que atiende este sistema, por su parte, pueden venir de otros sistemas, subsistemas, el mundo natural y las expectativas de cada uno de los votantes. Dependiendo de su magnitud, los conflictos privados que no son resueltos en sus zonas de origen, pasan como una exigencia a la política a fin de que sean problemas de todos, se trasladen, se resuelvan, se dilaten, se discutan, etcétera.

Es en esta tarea múltiple de tomar decisiones vinculantes que se logra la legitimación política. Ya no hay centros definitivos. En la relación entre políticos y públicos, la información juega un papel fundamental tanto en términos de lo que pone en tela de juicio colectivo, como lo que oculta “aunque sólo sea porque nadie tiene el tiempo para hacer indagaciones por sí mismos” y, por el otro lado, la decisión se reparte entre las posibilidades reales de una administración que organiza a las personas y los recursos humanos, “mismos que constituyen el factor limitativo de toda política”. Los actos de responsabilidad, de legitimidad de la acción política están, pues, repartidos en diversos procesos sistémicos colaterales.

El conflicto político puede ser entendido como parte del entorno interno del sistema, pues se construye con banderas legitimadoras que producen identidad político-electoral, pero no orientan demasiado la toma de decisiones gubernamentales. Las medidas de gobierno cada vez son más parecidas, independientemente del membrete que tenga bajo su responsabilidad el sistema de gobierno y el ataque de la oposición también se realiza de manera sistemática obedeciendo a las características del discurso aglutinador. Uno de sus aportes al sistema es la clarificación de los temas ante los votantes y la orientación de sus decisiones electorales y de participación ciudadana.

En la literatura tradicional de las ciencias políticas, el conflicto es inevitable y condición casi necesaria de la socialización política y de la construcción de consensos. Desde Luhmann, el sistema político tiene más responsabilidades con su estabilidad y autorreproducción que con el cambio y la transformación del orden.

“La inestabilidad puede ser suscitada por un cambio demasiado grande o demasiado pequeño, y hoy probablemente esté condicionada por ambos. En tal situación ni el programa progresista ni el conservador son demasiado convincentes. De ahí que el público se repliegue del sistema político cuando se ve confrontado a esta única alternativa. Este problema no se resuelve mediante una aceleración o desaceleración del cambio social que, en general, no es fácilmente accesible al sistema político; y mucho menos aun cuando con una proclamación de las correspondientes intenciones. El problema radica en una adecuada seguridad de las expectativas, capaz de comprender la expectativa del cambio, así como la expectativa del cambio de expectativas”. (Idem: 85)

Mientras la política reduce sus propias posibilidades de percepción mediante el procedimiento autorreferencial, en otros subsistemas sociales surgen problemas estructurales de dimensión desconocida. Como se ha mencionado en otra parte de esta exposición, para la teoría sistémica de la sociedad, todo subsistema tiene cierta relación con otros subsistemas y con el sistema global. Estas relaciones operan mediante la imposición de decisiones vinculantes.

La complejidad de la sociedad contemporánea, como lo señaló Max Weber en su oportunidad, ha creado lo que él llamaba “esferas autónomas de valor”. Estos subsistemas o sistemas operan con prestaciones o códigos específicos como el dinero y el derecho, y sus interacciones no son perceptibles desde afuera con un gran apoyo de nuevas tecnologías de la información y de la administración pública.

Este instrumental codificado con que operan los sistemas puede ser caracterizado “como decisiones colectivas vinculantes donde el efecto de la vinculación se correspondía con el ámbito de la función y el contenido de la decisión y de sus efectos con el ámbito de las prestaciones en la política. Estas indicaciones pueden elaborarse con la ayuda de una teoría de medios de comunicación simbólicamente generalizados, y ello se corresponde con nuestro punto de partida relativo a que sólo los sistemas de comunicación pueden ser diferenciados”. (Luhmann, ídem: 104)

Los medios de comunicación en un sentido amplio, es decir, no limitándose a los medios de comunicación masiva o a las nuevas tecnologías digitales, sino incluyendo otras formas de codificación del poder político como el derecho y el dinero, suministran premisas para las decisiones. Así, estos códigos pueden alcanzar objetivos políticos desde una instancia central independientemente de los resultados concretos que se logren y de posteriores comunicaciones políticas y argumentos. Los resultados vinculantes de estos elementos en otros subsistemas pueden ser altamente significativos de cara a los votantes del sistema ya que aumentan la visibilidad de los actores y la sensibilidad para el cambio.

La función propia de la política, de acuerdo con este autor, es la ‘imposición’ de decisiones vinculantes y no la creación de prestaciones como sucede con el Estado del Bienestar, ya que éstas últimas reclaman una adaptación estructural que, en caso de no darse, son elementos de crisis del sistema. Así, las decisiones vinculantes deben generar estabilidad entre los sistemas y no intentar transformar a la persona misma ya que ésta es, sin duda, “la meta más peligrosa que puede proponerse una política”.

La concepción sistémica requiere de una forma diferente de comprender al hombre que vaya más allá de las relaciones interpersonales. Un concepto restrictivo de política “tenderá a empujar los problemas hacia otros contextos sociales o a recogerlos allí donde sean susceptibles de un tratamiento político o jurídico, como por ejemplo, en ámbitos de eficacia penal”. (Idem: 129-130)

Finalmente, la responsabilidad política es la efectiva ejecución de selecciones mediante decisiones o la no adopción de las decisiones, quedando abierto el debate sobre si éstas deberán justificarse a través de pretensiones normativas o morales o por medio de las consecuencias que hayan provocado en los demás sistemas y los individuos.

Con más atrevimiento del que se ve en este planteamiento, Luhmann concluye que la democracia no es la gestión de la libertad, de las necesidades o del hambre, de la opresión y el autoritarismo, de la paz o la felicidad, la participación colectiva en la toma de decisiones, el gobierno del pueblo, etc., sino que es simplemente la escisión en la cima de fuerzas que actúan encontradas, el gobierno y la oposición. La opinión pública es el motivo fundamental del intercambio.

Para funcionar requiere de la búsqueda incesante de temas –proveídos por los medios, la opinión pública y las diferentes formas de representación social de los intereses– mediante los cuales las expectativas y las identidades políticas y electorales se consolidan. Así es como el sistema reacciona contra sí mismo en una caotización temática permanente que es necesaria para sus procesos de estabilidad y movimiento. Y no es que los programas políticos y de gobierno sean de verdad los mecanismos con los que se gobierna en el ejercicio del poder, sino que éstos están supeditados a la posibilidad administrativas y de recursos que, finalmente, condicionan la acción política.

Mi posición, dice Luhmann, “es que la acción política en la democracia debe desenvolverse al nivel de una mayor amoralidad. “El esquema gobierno / oposición no debería ser confundido ni por parte del gobierno ni de la oposición con un esquema moral que pretende que sólo nosotros somos buenos y dignos de respeto y

por la otra parte, por el contrario, es mala y debe ser repudiada. Pues esto equivaldría a poner en cuestión la misma posibilidad de un cambio entre gobierno y oposición; equivaldría a poner en cuestión las reglas de la democracia”. (Luhmann, 1997: 168)

## LENGUAJE, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA

Si la sociedad es, en su conjunto, una red inagotable de procesos de comunicación entre sistemas, la existencia de medios y tecnologías que directamente cumplan la función de comunicar es un triunfo de la complejidad sobre los procesos de autorreproducción de los organismos simples.

Desde esta perspectiva la comunicación es un fenómeno altamente improbable. ¿Por qué, se pregunta Luhmann, alguien debe centrar su atención en otro, intentar comprenderlo y orientar su comportamiento con base en la información recibida si tiene múltiples posibilidades de elección? ¿Cómo es posible que la comunicación alcance rápidamente su objetivo y que detrás de un comunicado siga otro y otro y que esta regularidad no cambie las expectativas originalmente creadas? La respuesta está en las necesidades adaptativas de los seres vivos que requieren extrema dependencia, alto grado de individualización para su desarrollo evolutivo ulterior, pero al mismo tiempo necesitan ampliar sus contactos<sup>14</sup> con el entorno, ya que mantenerse aislados sólo multiplicaría sus imposibilidades y aumentaría su vulnerabilidad.

Aunque el lenguaje es el medio de comunicación por excelencia, la teoría admite comunicación sin lenguaje. No en el caso, claro, de los medios de comunicación. Éstos requieren de un lenguaje binario que le da al mundo –que no tiene valoración de ningún tipo– la posibilidad de ser bueno o malo, por lo que cualquier cosa que se diga del mundo debe ser verificable. “Mediante esta codificación, la inseguridad general sobre el posible curso erróneo de los símbolos lingüísticos se transforma en una bifurcación de las posibilidades de acoplamiento”. (Luhmann, 1998: 95- 96)

De esto se deduce una idea contraria a la de Habermas: el sí y el no, el consenso y el disenso, son igualmente necesarios y posibles en el sistema y son expresión de la indeterminación del mundo y el horizonte de posibilidades de contacto que presenta para los sistemas.

---

<sup>14</sup> Estos contactos comunicativos no tienen relación ninguna con la racionalidad del acto comunicativo de Habermas. Nosotros, dice, “evitamos incluir pretensiones de racionalidad en el concepto de comunicación y sostenemos que sólo existe una conexión entre fuerza de afirmación y fugacidad temporal de la forma. Los medios de comunicación de igual manera que el concepto de sistema o el concepto de evolución, no aportan absolutamente orientaciones prejuizadas en la dirección de la racionalidad. Este nivel elemental sólo tiene este valor: sucede lo que sucede. (...) en Habermas la inclusión de estas pretensiones llevan al hecho de que las formas de comunicación que se escapan a tales pretensiones de todas maneras son admitidas, pero, para evitar que la teoría no pueda más correr en auxilio de ella deben de ser devaluadas: por ejemplo, como un actuar que sólo es estratégico”. (Luhmann, 1998: 89)

Esta indeterminación ha aumentado si se sigue la historia de los dispositivos de comunicación con que cuenta la humanidad. Después de la palabra hablada, la escritura viene a modificar la interacción social entre presentes, disolviendo la relación de cercanía en espacio y tiempo, aunque tiene la capacidad de concentrar el mundo en esa relación distante. En la escritura no cambia nada por el hecho de que lo que sucede, sucede en el presente y sin interacción, disminuyendo, eso sí, el olvido, y aumentando el poder de organización de secuencias lineales de pensamiento. El acto de comunicar está separado del acto de entender.

Así, esta forma de comunicación enfatiza el poder de difusión y de alcanzar espacios y tiempos diferentes, liberando el continuo intercambio de roles de quién habla y quién escucha, por lo que pierde reciprocidad, diálogo y posibilidades de comprensión. Es más, dice Luhmann, “nace un nuevo género de autoridad”, el de poder saber más y poder decir más haciendo posible el traslado del centro de gravedad de la comunicación hacia la información.

Los efectos de la escritura son: “1. la escritura refuerza la diferenciación del sistema sociedad a través de una procesualización de los símbolos comunicativos (...) 2. excluye los controles de la interacción, la escritura acrecienta el riesgo de la autoilusión y de la heteroilusión y el riesgo de rechazo de las comunicaciones (...) 3. lleva a la objetivación de la dimensión temporal, a la objetivación de los temas de la comunicación, independientemente de quién hable de tales temas y de cuánto se hable de ellos, y al aislamiento de la dimensión social, en la cual los puntos de vista y las pretensiones de posición de los participantes puedan estar reflejadas en un proceso de comunicación”. (Idem: 119)

La explosión de la tecnología de los medios de comunicación en nuestro siglo tiene consecuencias que todavía no han sido valoradas en su totalidad a menos que se quiera decir la simpleza de que aumentan considerablemente las posibilidades universales de comunicación o la observación un poco más compleja de que al revés de las sociedades que construyen un orden más jerárquico, los medios velan por un proyecto alternativo heterárquico. La comunicación desde múltiples medios se realiza como un incesante juego de selecciones, donde todos emisores y receptores de distinto tipo seleccionan sin poder corregirse a sí mismos. En la relación con las computadoras se desdibuja dramáticamente la unidad constitutiva de acto de comunicar, información y acto de entender. Estas situaciones

“han vuelto profundamente insegura la semántica con que la sociedad reproduce el sentido de que puede conservarse. La confianza en formas estables se ha disuelto, los intentos de hacerla revivir se muestran infructuosos. Parece que la sociedad estuviera por probar nuevos autovalores que prometen estabilidad con las condiciones de la heterarquía. Y en esto las selecciones de los medios de difusión deberían tener un papel decisivo porque, a fin de cuentas, son compatibles con un orden heterárquico de comunicación”. (Luhmann, 1998: 128)

Además de los medios masivos de comunicación, Luhmann considera que la propiedad y luego el dinero también funcionan como medios, pues están cargados de universalización y poder de intercambio no sólo simbólico sino de información irritante para otros sistemas

sociales. El intercambio de la palabra dinero, moneda, está bien codificado y su forma desaparece inmediatamente después de que se transfiere, “porque en las manos del destinatario el dinero está de nuevo libre para cualquier combinación”. El poder, por su lado, también se constituye en medio, pues redobra las posibilidades de la acción.

“La forma del poder no es otra cosa que esta diferencia: la diferencia entre exclusión de la directiva y la alternativa por evitar. Si los medios de la sanción están suficientemente generalizados (como por ejemplo, el uso de la fuerza física o la licencia de una relación de trabajo), en el medio existe una relación de acoplamiento amplio entre un gran número de posibles fines que el poder puede conseguir y temporalmente se acopla de manera estricta. El límite del poder, entonces, está en el punto en que Ego comienza a preferir la alternativa de evitar y recurre él mismo al poder para obligar a Alter a renunciar o a conminar con sanciones”. (Idem: 160)

Por más que los intereses sean distintos, que la acción se presente como una decisión, este dispositivo funciona sin que en cada caso particular el poder presuponga el conocimiento de la norma. “Tanto la verdad como el dinero neutralizan la comunicación del poder que es peligrosa porque es tendencialmente conflictiva”, pero ambas no pueden organizarse para saber qué hará el destinatario y si saber cuál es la función del poder.

La relación del poder con la información es entrañable. “En otras palabras: en el campo político, pero también en el de la organización, el poder depende de diferenciaciones y de fuentes de información independientes del poder, porque de otra manera toda la información se transforma en poder. Hay pues, motivos inmanentes del medio del poder, para que no se eleve a medios universales del dominio de la sociedad, sino para que persista en la especificación de la propia competencia universal”. (Luhmann, Op. Cit: 162)

En la sociedad compleja que describe Luhmann existe un proceso de especialización de los subsistemas sociales y diferenciaciones funcionales que aumentan las tendencias disgregacionistas y de incompreensión de la totalidad, por lo que el consenso social y la coincidencia son altamente improbables. La función de la opinión pública, en consecuencia, no es como en el pensamiento liberal la libre discusión racional de todos los temas, sino una estructura de selecciones entre tantos temas sociales y tantos intereses particulares, de modo que la alta contingencia e improbabilidad de consenso que producen la especialización disminuya mediante la fijación de un número limitado de temas que preocupan la atención pública.

En uno de sus escritos monográficos sobre el tema, *Offentliche Meinung*, Luhmann reconoce que los medios de comunicación son piezas fundamentales para lograr el equilibrio sistémico ya que desarrollan una agenda tematizada que permite la construcción de la realidad social y los temas prioritarios para la sociedad.

“La opinión pública debe ser concebida como una estructura temática de la comunicación política; no debe, sin embargo, concebirse causalmente como efecto producido o continuamente operante; sino debe ser concebida funcionalmente como instrumento auxiliar de selección en un modo contingente (...) La opinión pública no consiste en la generalización del contenido de las opiniones individuales mediante



fórmulas generales, aceptables por cualquiera que tenga uso de razón, sino en la adaptación de la estructura de los temas del proceso de comunicación política a las necesidades decisionales de la sociedad y de su sistema político”. (Santillán apud Luhmann, 2003: 38)

Para este autor alemán, gran polemista de las ideas de Habermas, la opinión pública es un mecanismo de reducción y simplificación de los temas de interés público, gracias al criterio información / no información que da identidad sistémica a los medios de comunicación y cuyos procesos operativos como la tematización, hacen posible este proceso que termina por coordinar diversos subsistemas sociales con los sistemas síquicos de conciencia. Tematizar significa seleccionar y valorar los temas que se insertan en la opinión pública, de manera contingente, a través de los medios de comunicación.

Para cumplir la función tematizadora, los sistemas mediáticos tienen determinadas reglas de operación que permiten la reproducción de sus características como sistema y su valor dentro del sistema mayor, que es la sociedad. Algunas de estas reglas son: a) prioridad a valores, b) monitoreo de crisis o de síntomas de crisis, c) la legitimación o estatus del emisor de las comunicaciones, d) monitoreo o generación de los síntomas del éxito político y e) la novedad de los acontecimientos.

De esta manera, los sistemas mediáticos aumentan la redundancia, el sentido de irritabilidad, la vigilancia del entorno y su capacidad de procesar información, así como la construcción de la realidad y su reproducción, según las discriminaciones que sus filtros de selección les imponen, con preferencia en el conflicto como dispositivo de diferenciación entre lo moral y lo no moral, lo correcto y lo incorrecto, soportando la legitimación de la norma y el orden social.

“A la persistente reproducción de lo que es, se le opondrá lo que ‘debería ser’. La contraposición institucional de los partidos (que se supone es lo más representativo de la política, en el sentido de posibilidad de alternancia entre gobierno y oposición) aparece tan drásticamente deficitaria en su responsabilidad política que siempre hay que conminarla: la clase política (como se dice actualmente para desvalorarla), no está a la altura de las necesidades de los tiempos. La compulsión de lograr siempre más, del dinero, de hacer carrera, de la reputación, de las cuotas de excelencia, de las capacitaciones altamente valoradas, aparece de manera tan dominante que, como sucede en la evolución, el factor recesivo del ‘sentido de la vida’ tiene que ser traído a cuentas por la moral”. (Luhmann, 2000: 116-117)

En una de sus obras más recientes *La realidad de los medios de masas*, Luhmann dice que los medios construyen realidad pero no llevan al consenso. Incluso los individuos tienen permiso de legitimar su franja de realidad para vivir en ella, siempre que no deseen volver su particularidad en algo universal.

“Una comunicación que se individualiza de esa manera no está sujeta a definirse como error o patología; pero tampoco está obligada a renunciar a una relación con la realidad –que será siempre resbaladiza–. Esta comunicación puede comunicar de manera totalmente inocua y dejar en manos de la siguiente comunicación el quedar

enlazada a los motivos del acto de comunicar o a los temas de la información”. (Op. Cit.: 135)

Así, la verdadera función de los medios es la permanente producción y procesamiento de la información, y no la socialización, ni la educación orientada a producir conformidad con las normas. La estabilidad social, pues, no está basada como creía Habermas en el consenso. Tampoco los medios de comunicación de masas demuestran fehacientemente que trabajen para esto y menos que éste se deba a la existencia de un marco de referencia aceptado como el mundo de la vida como afirmaba el autor de la teoría de la acción comunicativa. A la inversa, los medios pueden ser considerados más dispositivos de desestabilización y de violencia simbólica que de consenso. La estabilidad es consecuencia de la reproducción de objetos que en cada ciclo de comunicación habrán de presuponerse.

En este mismo libro que hemos comentado, Niklas Luhmann revisa uno de los conceptos básicos de las ciencias políticas: lo público. Señala que se ha entendido mayoritariamente en los estudios clásicos como una pérdida de control y de filtro de acceso a la entrada de los sistemas políticos desde el momento en que se plantea el sufragio universal y los derechos incluyentes a todos los ciudadanos. En ese sentido, la prensa y la opinión serían de acceso ilimitado. Sin embargo, el concepto alternativo que ofrece a éste es otro que define lo público “como reflexión sobre todo límite de sistema (interno a la sociedad).

“Cuando internamente se repiten algunas experiencias de estimulación, el sistema estimulado puede presuponer que otros sistemas en el entorno son los responsables. Cuando por el contrario el sistema reflexiona que desde afuera es observado, sin que pueda constatar cómo y quién, se aprehende el mismo como observable en el medio de lo público”. (Idem apud Baecker: 149)

La función de los mass media entonces ya no sería ninguna de las anteriormente mencionadas, sino la representación de lo público. Y representación sería un concepto contraído porque lo público describe el lado inaccesible del otro y en esta “inaccesibilidad no se puede especificar en dirección de un sistema partner”. Se hace necesario representarlo bajo de una construcción de la realidad que no obliga a su aceptación a nadie. La reflexión de este lado externo del sistema político se realiza mediante la oposición binaria (in)transparencia.

Los cuerpos teóricos tanto de Habermas como de Luhmann son de vital importancia para sostener una discusión sobre la sociedad en su conjunto, los métodos que llevan a su estudio y las derivaciones que en los campos especializados de la vida social (políticos o mediáticos) puedan hacerse. Esta discusión se realizará en los próximos apartados, sobre todo en sus aportes a la comunicación política.

## LA COMUNICACIÓN DESDE LAS CIENCIAS POLÍTICAS

El investigador puede situarse en el plano en las ciencias políticas y utilizar sus conceptos bajo el auxilio disciplinar de la comunicación. Algunos autores (Dader, 1998) piensan que

definir el concepto nuclear de la política es útil para establecer sus dimensiones comunicacionales.

Así, el autor de *El periodista en el espacio público* afirma que el elemento nuclear es la “planificación del orden institucional (...) (con base en decisiones) de implicación colectiva, lo que efectivamente llevaría parejo la cuestión de quiénes, cómo, cuándo o por qué han de obedecer a quién, o ser coaccionados en caso de negativa, quiénes, cómo, cuándo o por qué estarán legitimados para ser libres de no obedecer, quiénes, cómo o por qué quedarán implicados o afectados por las decisiones establecidas, etc”. El autor español amplía el concepto hasta los aspectos relacionados con la gestión de las decisiones, “–junto con sus procedimientos, legitimaciones, consecuencias, etc.– (ya que) forma parte intrínseca de la raíz constitutiva de la política, entonces la comunicación entre quienes adoptan las decisiones y quienes las asumen, e internamente en el seno de los dos grupos por separado (gobernantes y gobernados), también figura entre sus aspectos problemáticos de primer orden”. Más adelante, también señala que “los grandes temas de estudio de la ciencia y la filosofía política han sido clásicamente los de (sic) el poder, el conflicto, la legitimidad, en primera instancia; y como derivados inmediatos de aquellos, los de la planificación del orden social (Políticas públicas) y el derecho político (las reglas del juego político)”. (Dader, Op. Cit: 3)

Los estudios que siguen esta orientación política de la comunicación intentan llenar algunos vacíos que la ciencia política ha tenido en la explicación de las democracias contemporáneas, especialmente aquellas relacionadas con el protagonismo de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías o bien, la explicación de las diferencias en las políticas de comunicación y en las formas del diálogo político entre sociedades democráticas que parecen coincidir en sus elementos formales e institucionales.<sup>15</sup> Más allá

---

<sup>15</sup> Las diferencias comunicacionales entre sistemas democráticos organizados en términos generales de la misma manera tienen explicación, creemos, desde la evolución histórica de sus instituciones, los intercambios culturales que se produjeron a lo largo de su conformación y, desde luego, con los sustentos culturales propios de cada sociedad. Es decir, que las diferencias son resultado de la apropiación cultural e histórica de los elementos formales que la ciencia política ha estudiado. En este sentido es un error separar las formas comunicacionales y culturales de las formas políticas para generar la pregunta sobre su diferencia interna. Lo correcto sería comparar todo el sistema social, incluyendo ambos elementos desde una perspectiva antropológica capaz de establecer las diferencias globales entre uno y otro. Como han señalado diversos investigadores norteamericanos (Siebert, Peterson y Schramm, 1956) es necesario ver la función de la prensa (y en general de los procesos comunicacionales, añadimos nosotros) en relación con los sistemas sociales, por lo que es importante observar cuáles son las certezas básicas y las creencias sociales. “La naturaleza del hombre, la naturaleza del Estado, la relación del hombre con el Estado, y la naturaleza del conocimiento y de la verdad”. En los países latinoamericanos, la evidencia entre la separación entre los elementos formales de nuestras democracias y las prácticas políticas es aún mayor, en virtud del traslape histórico de diversos horizontes culturales y la insuficiencia de valores compartidos. Aquí, la idea de hombre, de sociedad, de cultura, está en apasionada disputa y en continuada incompreensión colectiva. El sistema político mexicano, por ejemplo, al igual que la configuración cultural que le sirve de base, debe entenderse desde la perspectiva de su mestizaje. Por un lado, sobreviven formas de expresión política que corresponden al substrato precolonial y, por el otro, se construyen diversas mixturas teóricas de la modernidad. “El cacique es, a la vez, autoridad de la sociedad tradicional y miembro, por su cultura política, del pueblo político y engranaje del Estado moderno; la presencia del cacique es tanto más indispensable cuanto más grande es la separación entre ambos mundos”. Como él, numerosas instituciones tienen un discurso moderno pero desarrollan prácticas

del estudio de estas diferencias, otras preguntas interesan a este trabajo -algunas de las cuáles son clásicas, como señalan los autores citados- desde este punto de observación: a) ¿Cómo los sistemas políticos toman sus decisiones? b) ¿Cómo la selección de las agendas de gobierno impactan en zonas de (re) producción de un orden institucional? ¿Cuáles son las zonas de intervención más complejas en los sistemas políticos y su impacto en la construcción de la gobernabilidad? d) ¿Cómo se gestionan los procesos de gobernabilidad desde el punto de vista de sus dimensiones comunicacionales?

Estos antecedentes nos ponen en la dirección de estudiar ciertos conceptos de las ciencias políticas que permiten tener un marco para la interpretación de realidades concretas, como sería el caso de los territorios políticos y, uno de ellos, la comunicación gubernamental. Éstos serían el poder, los procesos de decisión de las políticas públicas, el impacto de éstas en la gestión del consenso y del conflicto, la gobernabilidad y los ciclos de representación política.

#### EL PODER POLÍTICO, REPRESENTACIÓN Y GOBERNABILIDAD

El poder se refiere a las capacidades de acción, de producción de efectos, órdenes y obligaciones por parte de ciertos individuos sobre otros, de grupos sociales sobre otros o de instituciones sobre individuos. Es un tipo de relación que, si continuamos con la categoría de relación de Kant, no tiene que ver con la comunicación, con la puesta en común, sino con la sujeción u ocupación no recíproca del espacio de uno por otro<sup>16</sup>. En este sentido, el poder es la capacidad de ejercer el control sobre ciertos medios, recursos de distinto tipo que permiten al poderoso actuar sobre otros que no cuentan con el control de estos recursos en definitiva o bien, que tienen un acceso de proporción disminuida. Aunque algunos teóricos ven el poder como algo que se adquiere, se acumula, se posee y se ejerce contra otros; los más modernos lo ven como un proceso de relación entre los hombres, que va circulando incesantemente entre los individuos y las instituciones. Además de los dos polos que implícitamente mencionamos, el poderoso y el obediente, existe una zona de actividad, como tercera parte de este tripié, al que se refiere el poder concreto, pudiendo las posiciones moverse según los intereses que se defiendan.

---

metaconstitucionales y metalegales que permiten su traducción de las elites a las bases sociales, abismalmente diferenciadas, al decir de Francois Xavier Guerra, al grado que “son más radicales que las francesas o españolas”(Guerra; 1989: 44-45). Por otro lado, la hipótesis que supone la existencia de “procedimientos o fuerzas similares que afectan de manera parecida a infinidad de sistemas políticos distintos –incluso pertenecientes a modelos opuestos-, produciendo un cierto carácter de homogeneidad en la forma de hacer e interpretar la política; y ese común catalizador de la política no es otro que los medios y las fórmulas de comunicación” que sostiene Swanson citado por Dader, no se comprueba del todo ni en los casos de gobiernos locales y quizás tampoco en los nacionales. Los impactos de los medios en la política en América Latina pueden ser parecidos en términos muy generales, pero la observación fina hace que su función en diferentes circunstancias sea diferente.

<sup>16</sup> De entre las diversas formas de conseguir la sumisión –la manipulación, la coacción– ninguna de ellas entra como parte de los estudios comunicacionales si seguimos la lógica expresada por Kant y repetida posteriormente por Pasquali o Habermas. Comunicar, en sentido estricto, no se asocia con la acción de agencias causales de fuerza, sino con procedimientos dialógicos, de los que sólo la democracia –aún con sus limitaciones- puede dar cuenta.

En términos de la interacción humana, se habla de poder cuando el individuo o grupo social A tiene, controla y ejerce los recursos suficientes para imponerle al individuo o grupo social B una serie de comportamientos, decisiones o acciones que por sí mismo no tomaría. Esta injerencia no tiene que ser en todos los casos intencional sino que puede ser motivada por el interés, ya que entonces el comportamiento sería respuesta de este interés y no de la voluntad directamente ejercida.

El ejercicio del poder supone, desde el lado de los actores dominados, de una cierta dosis de voluntad que va desde la aceptación del poder hasta la rebelión contra sus formas, lo cual lo convierte en poder fallido, sin capacidad de imponerse. Puede, por ejemplo, representarse mediante la provocación de A destinada a generar un comportamiento en B sin que éste se dé cuenta explícitamente de la petición ni de que está realizando la conducta adecuada, como en los casos de la manipulación de la propaganda disfrazada. En cambio, otros ejemplos pueden plantear casos en los que B acepta realizar el comportamiento pedido, pero sólo en determinados casos particulares y no se puede decir que entre A y B haya relaciones causales definitivas, sino coyunturales. Como quiera que sea, las relaciones de poder implican –como condición suficiente– que haya comportamientos de acción en A y obediencia y aceptación por parte de B. En consecuencia, esta relación puede quebrantarse “si a los recursos de A y su habilidad de emplearlos no corresponde a la disposición de B de dejarse influir”. (Bobbio, 1995: 1193)

Esto quiere decir que las relaciones de poder son probabilísticas, contingentes, pero de ninguna manera necesarias y su reproducción depende del contexto de valores que los hace operar. Quizá por esto es posible que al modelo en el que A le impone un comportamiento a B, le pueda seguir otro en el que B añade presión a la decisión de A y surja como tercer elemento una solución negociada y acordada por ambos jugadores. La contingencia de la relación, pues, hace posible que el poder pueda en algún momento compartirse, reubicarse, armonizarse, dependiendo de la habilidad de los actores de usar sus recursos.<sup>17</sup>

La estabilización del poder significa que bajo ciertas condiciones aumentan las probabilidades de que el comportamiento de A influya en el de B logrando su consentimiento o bien su voluntad definitiva de comportamiento, es decir, su participación voluntaria. Esta coordinación entre gobernantes y gobernados, esta buena relación de obediencia se ha asociado con otros conceptos de la ciencia política como la gobernabilidad y la legitimación<sup>18</sup>. No obstante esta condición de acuerdo, de consenso y de obediencia, puede convertirse en su contrario: el conflicto.

---

<sup>17</sup> Los recursos dice Norberto Bobbio “son innumerables: la riqueza, la fuerza, la información y el conocimiento, el prestigio, la legitimidad, la popularidad, la amistad y otras relaciones cercanas con las personas que tienen una posición alta de poder y así sucesivamente. Pero no basta. La susodicha capacidad de A depende también de la habilidad con la cual está en capacidad de convertir en poder los recursos que tiene a su disposición”. (Bobbio, ob cit: 1.195)

<sup>18</sup> También interviene en este proceso el conjunto de valores, expectativas y las percepciones sociales. El poder, dice Bobbio, no es sólo la posesión de los recursos, de las habilidades para su uso, sino también de las imágenes sociales que las personas tienen. “La imagen que un individuo o un grupo se hacen de la distribución del poder en el ámbito social al que pertenecen, contribuye a determinar su comportamiento con relación al poder (...) En lo que se refiere a las expectativas se debe decir, en general, que en un determinado

La conflictividad, siguiendo estas líneas de argumentación, es resultado de los procesos por medio de los cuales se construye el poder, y los recursos son centralizados en ciertos grupos o personas en detrimento de otros que no tienen igualdad de condiciones para tenerlos. Y en la medida en que las expectativas aumentan y aclaran tales controles, el conflicto se traslada de lo privado a lo público.

Autores como Carl Schmitt (1991) afirman que el conflicto es inherente a la condición humana dado que las identidades individuales deben expresarse y defenderse respecto de otras, constituyendo formaciones grupales para oponerse a otros o atentando contra estos mismos procesos de integración social. La política y, por otro lado, el estado de derecho, son los mecanismos sociales por medio de los cuales el hombre puede presentarse en sociedad como una individualidad capaz de relacionarse con acciones y discursos y ser reconocido en su propia identidad.

En este proceso de relacionarse con base en la libertad de ser en un espacio público, el consenso y el conflicto son dos posibilidades que la coerción o el consentimiento y aceptación de la validez de la norma producen. Algunas veces, los discursos y acciones de las individualidades sociales operan sobre la base del reconocimiento de las capacidades del otro, de sus derechos y obligaciones, de la amistad social primigenia, tan diferente de la enemistad antigua que llevaba a la declaración de guerra al extraño y a su cultura. El conflicto social, por su lado, es resultado de alta intensidad que se proyecta del espacio privado al público, del desconocimiento de identidades personales o colectivas, de diferencias en cuanto a los fines sociales y cualquier otro aspecto que rompa el consenso sobre las normas.

Enrique Serrano (2001) define cuatro modalidades de conflicto político: a) un grupo excluido de las tareas gubernamentales y pide reconocimiento, b) encuentro de dos grupos, en donde uno reclama la validez de su propio orden. (Las fronteras culturales), c) un número de individuos cuestiona el lugar función que se le ha asignado, d) cuando se quiere transformar el contenido del consensus iuris, esto es, de refundar el orden con el objetivo de dotarlo de una nueva forma, como en los casos de una transición democrática.

La existencia del conflicto no es producto de la irracionalidad sino de la contingencia del sistema político ya que, siendo éste eventual y sujeto a desplazamientos de posiciones, es normal que sus miembros aspiren a tener lugares sociales distintos. Así “no se accede a la paz social suprimiendo el conflicto sino creando las instituciones y procedimientos que hagan del enemigo político el competidor o el adversario conforme a derecho”. Es más,

---

ámbito de poder el comportamiento de cada actor (partido, grupo de presión, gobierno, etc.) es determinado en parte por las previsiones del actor relativas a las acciones futuras de los otros actores y a la evolución de la situación en su conjunto. (...) el poder actúa de este modo (las reacciones previstas) cuando B modifica su conducta en el sentido deseado por A, sin una intervención directa de A sino porque B prevé que A adoptaría reacciones desagradables para él si no modificara su conducta”. Este hecho, añade Carl J. Frederick, es un factor de conservación del sistema, pese a la ambigüedad que denota, pues de manera inmediata no podríamos saber si es el gobierno quien ha dominado al sector empresarial con ciertas políticas o si éstas son reacciones previstas favorables del sector que sólo dinamizó al gobierno. (Idem: 1.195-1.196)

podríamos decir que de estas dos caras de la socialización –el conflicto y el consenso– son el germen que produce la regulación social. (Serrano, 2001:41)

Los sistemas políticos se distinguen, entre otras variables, por la forma en que se ejerce el poder, cuyo centro no es la utilidad de sus decisiones ni la rentabilidad de su acción económica, sino los márgenes de libertad que permite en la toma de decisiones. Es decir, que el poder debe tener más en cuenta la forma en que se toman las decisiones y los modos de gestión del conflicto social y los métodos para construir acuerdos entre todos los ciudadanos, pese a la existencia de intereses encontrados. “La política deja de ser únicamente la actividad defensiva de una identidad y unos intereses particulares frente a un entorno hostil, para llegar a ser también el arte de relacionarse y convivir con la otredad” y cuando se considera al enemigo justo, entonces se ha consolidado el Estado como poder soberano. (Serrano, Op. Cit: 204)

La democracia, en consecuencia, implica la participación de todos los ciudadanos en uso de su libertad para impulsar, incluso sus intereses particulares, hasta lograr que el Estado genere esta regulación que permita la institucionalización del conflicto puesto que ya no se lucha con enemigos por el todo o nada, sino con personas que tienen derecho a su individualidad sin que se rompa la estabilidad y el orden. Así, la democracia se construye con participación libre y regulada, donde los intereses pueden representarse en escenarios de conflicto propiciados por la pluralidad de pensamiento y de individualidad. ¿Cuál es el papel del poder político respecto del consenso y del conflicto sociales? ¿Cuál es el papel del poder político en la gestión de conflictos de otros sistemas sociales?

La política, en opinión de Karl Deustch (1985), tiene la obligación de tomar decisiones y cerrar el sistema a la formulación de temas que puedan modificar su decisión y proveerse de los medios necesarios para ver culminada su acción transformadora. Respecto del conflicto, el poder debe contar con los elementos suficientes para medirlo en función de: "1) la magnitud probable de la incompatibilidad entre sus respectivos programas para el futuro y 2) los probables costos de evitar el antagonismo entre ellos, total o parcialmente" de modo que pueda controlar las sobrecargas de energía hasta debajo de los límites suficientes para que ocurra un colapso. (Deustch, 1985: 141)

Si el poder político implica la “participación en la formulación de decisiones” y la medición eficiente del impacto en el mantenimiento del equilibrio social o los procesos de cambio, entonces podemos decir que la concentración de decisiones hace vulnerable al sistema pero también concentra en gran medida la legitimidad hasta el grado que es posible verlo como un organismo creador de memoria y aprendizaje. Más allá de prácticas donde los actores evitan el compromiso de cualquier acción para no poner en disputa sus propios recursos o de los casos contrarios, en los que todos los recursos se ponen al servicio de una voluntad personal de cambio, “la política puede considerarse como una esfera decisiva del aprendizaje social o como una esfera fundamental de la decisión social (...) (es) un instrumento decisivo mediante el cual se pueden producir, conservar o cambiar los compromisos sociales”. (Idem: 257)

En efecto, la tarea de la política es innovar donde se necesita. Como sistema tiene la capacidad de retardar o aligerar los procesos sociales, de conflicto o de consenso, siempre

que su efectividad le permita alcanzar sus objetivos con la mínima pérdida de su energía para elegir comportamientos diferentes. Implica la conducción o manipulación del comportamiento humano mediante una combinación de amenazas de coacción con hábitos de consentimiento.

El poder político, entendido como un sistema de representación y conducción social, no puede tomar decisiones sólo con la información que proviene del mundo natural, del mundo técnico o de la interacción con otros sistemas sociales, sino que requiere de conocer la trama de intereses tanto individuales o grupales que se manifiestan mediante los diferentes procesos de representación. La teoría clásica de la soberanía admite, en principio, que son los hombres libres, los ciudadanos, quienes poseen la libertad, los derechos y obligaciones que incluyen la responsabilidad de ejercer el poder de manera colectiva, cediendo nuestra parte a la organización del Estado. No se trata ya de que todos decidan desde los puntos de vista de la defensa de sus intereses particulares, sino que el Estado pueda restar las diferencias individuales para que aflore la racionalidad de lo común o de lo universal.

La representación es, pues, pieza clave para entender la acción política. Este tema ha ocupado la atención de numerosos politólogos, siendo la aportación de Hanna Pitkin (1985) una de las más influyentes en la actualidad. Los estudios de la profesora estadounidense señalan cinco dimensiones de representación que es necesario observar: a) representación como autorización, b) la representación como responsabilidad, c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica y e) la representación como acción sustantiva.

Sin pretender evaluar a profundidad cada una de ellas, elaboraremos una apretada síntesis de cada dimensión, como una base para futuras interpretaciones comunicacionales. La representación como autorización supone el pacto, la relación contractual de los individuos que ceden su poder al Estado buscando protección, seguridad e imparcialidad en la disposición de normas de convivencia. No pocos autores relacionan este tipo de representación con los procesos electorales, aunque entendemos que la autorización puede tener una vertiente pasiva en el no hacer que no se traduce en decisiones electorales. Muchas veces, la ruptura del pacto social de la representación se proyecta en zonas de ingobernabilidad no necesariamente relacionada con las elecciones.

Esta representación autorizada implica también un elemento de confianza en sus decisiones que puede contraponerse con la representación como responsabilidad, ya que ésta reclama vínculos sólidos entre representantes y representados, de modo que las decisiones de unos deben tomarse sobre la base del consenso de los otros. A diferencia de la representación autorizada, en esta otra dimensión, la responsabilidad requiere de mayor dependencia de los grupos o personas que se representan. En consecuencia, el impacto electoral es mayor que la anterior ya que los ciudadanos esperan respuestas responsables y adecuadas para sus intereses y la reelección de los actores políticos depende de un favorable juicio sobre su encargo que puede ser directo o funcional como afirma Sartori. (Sartori, 1992: 237)

La representación como descripción se constituye por medio de las equivalencias entre las ideas, expectativas, valores e intereses de los representantes respecto de los representados. Como en las dimensiones anteriores, también se infiere que puede tener impacto en los procesos electorales, ya que los elegidos no valen por sí mismos, sino en tanto puedan tener



estas relaciones y equivalencias con los ciudadanos, aunque también es cierto que algunos sistemas políticos incluyen representantes que no son de los ciudadanos sino de los partidos. Este hecho es observado como una de las variables que llevan al debilitamiento de los partidos y a la crisis de la representación.

También la representación se conforma con símbolos. La conexión entre ciudadanos y elegidos no es solamente la identificación de los intereses, la calidad de las representaciones, el cumplimiento de responsabilidades, sino también la cercanía emocional o metafórica que se puede crear mediante palabras que representan hechos y valores deseados por la comunidad, mismos que organizan la buena voluntad, la creencia en que el régimen o el político es capaz de cumplirlos. No se trata de producciones simbólicas aisladas, sino de códigos interpretativos que hacen posible que la representación por autorización se realice de diferentes formas tales como el consentimiento, el apoyo, la participación, etc., y que se mantengan ciertas lealtades en el proceso casi siempre conflictivo de la acción política. Los símbolos organizan las creencias en diferentes niveles y soportan en buena medida la legitimidad de un régimen político y un orden social. Finalmente, Hannah Pitkin encuentra que la representación también puede ser acción sustantiva:

“Representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado”. (Pitkin, 1985: 233)

Aunque todas las dimensiones de la representación son importantes, esta última se refiere directamente a la acción gubernamental, por lo que es, junto con la simbólica, de especial interés para nuestro trabajo. Se construye mediante escenarios específicos de la relación ciudadanos-políticos: a) la receptividad de las demandas ciudadanas para convertirlas en programas políticos y / o de gobierno, b) la correlación entre ofertas políticas durante los procesos electorales y los mandatos de gobierno<sup>19</sup>, c) la relación entre resultados de la acción política y las sanciones que impone la ciudadanía en un proceso de rendición de cuentas y evaluación.

El análisis de estas dimensiones lleva a aventurar la hipótesis, en opinión de María de los Ángeles Martínez (2004) que piensa junto con otros autores que hay un debilitamiento de

---

<sup>19</sup> Esta correlación entre ofrecimientos programáticos y decisiones administrativas no tiene en cuenta la extrema movilidad de las condiciones de operación del sistema político en relación con los demás sistemas, y tampoco el efecto orientador de los funcionarios públicos que, por su calidad de expertos, pueden limitar los ofrecimientos según sus propios análisis de coyuntura. En el caso de las oposiciones políticas con poca experiencia de gobierno, también ocurre que su débil vinculación entre expectativas y conocimientos prácticos y especializados lleve a generar divorcios y lejanías entre los programas electorales y las acciones de gobierno. En los casos extremos, es posible que una administración tenga que tomar decisiones radicalmente contrarias a las propuestas en las campañas electorales, movido por otros criterios de responsabilidad. Otra variable es la presión de la competencia electoral que lleva a proponer acciones no siempre realizables en el corto plazo.

los procesos de representación política que afecta la legitimidad del sistema político y la calidad de la democracia. Las circunstancias que abonan a este debilitamiento son las siguientes: a) crecimiento de los partidos políticos tradicionales con distanciamiento de sus bases militantes y electorales, b) la mediación de los mass media que rompe los vínculos directos y reparte el proceso de representación en otras instituciones, c) aumento de los niveles educativos de los ciudadanos que permiten un mayor sentido crítico y exigencia a los actores políticos, d) el declive de las identificaciones partidistas, la creciente volatilidad electoral y la disminución de la participación política, e) la existencia de sistemas mayoritarios que disminuyen la proporcionalidad de los intereses diferenciados en aras de mayor gobernabilidad y equilibrio, f) las dependencias sistémicas que le restan posibilidades a la acción política y limitan sus márgenes a la reproducción del orden.

Esta crisis en la representación política afecta la conducción social, la gobernabilidad y la esperanza de innovación y aprendizaje que Karl Deutsch señalaba como uno de los papeles más importantes del poder. Algunos autores como Norbert Lechner (1995) consideran que la política ha perdido su centralidad en el mundo contemporáneo pues el Estado ha sido desplazado por el mercado como motor de desarrollo social y la alta especialización de las otras esferas sociales –cultura, religión, arte, derecho, etcétera-.

“La política deviene en un ‘subsistema’ más que debilita sus límites institucionales pues se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y sociales (...) que son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente”. (Lechner, 1995: 11-12)

Otros elementos de esta crisis señalados por el mismo autor son, esquemáticamente: a) la crisis en los marcos interpretativos que desdibujan las ideologías políticas en las nuevas ilusiones pragmáticas de los sistemas, b) la reestructuración de los espacios y de los límites de cada uno de los campos sociales, cuyas consecuencias impactan las identidades colectivas y las percepciones de agresión, amenaza o conflicto del otro, c) la descomposición del tiempo, en la que no hay cabida para el pasado ni para la tradición o la memoria y tampoco para el futuro, entonces sólo existe el presente omnipresente .

“Los esfuerzos de la política tanto por generar continuidad como por crear cambios son cada vez más precarios y tienden a ser reemplazados por un dispositivo único: la repetición” (...) en lugar de formular y decidir metas sociales (...) corre(n) tras los hechos y apenas logra(n) reaccionar frente a los desafíos externos. Cuando el tiempo deviene en escaso, la rapidez de la reacción constituye el éxito. Entonces la reflexión acerca del futuro deseado suele ser sustituida por el cálculo de las oportunidades dadas (...) El presente omnipresente ahoga las capacidades del sistema político tanto para elaborar políticas duraderas como para diseñar nuevos horizontes. Las promesas de un futuro mejor se reducen a mejoras sectoriales. La política, en pocas palabras, tiene un déficit importante en materia de producción de futuro. (Lechner, op.cit: 21)

Las consecuencias de estos procesos son la pérdida de la conducción política y la gobernabilidad. Gobernar bien es importante para construir la modernidad, pues se trata de

gestionar el paso de un orden antiguo hacia otro futuro con efectividad, control de los cambios y legitimación en medio de menos recursos disponibles y mayor complejidad social interna o externa. “La democracia –dice Lechner– no es sólo un principio de legitimidad, además ha de asegurar una conducción eficaz”.

La gobernabilidad es la capacidad de mantener y generar un orden social con el consentimiento de los gobernados y establecer con ellos relaciones complejas que mantengan la obediencia y el acatamiento de las normas, así como la consecución efectiva de nuevos objetivos a través de la organización de la energía colectiva. Algunos autores como Ángel Flisfisch (1987) piensan que se trata de la calidad en el desempeño del gobierno considerando variables tales como la oportunidad, efectividad, aceptación social, eficiencia y la coherencia en las decisiones. Quienes observan el fenómeno desde su opuesto, la ingobernabilidad, señalan que esta situación es resultado del desequilibrio entre una sobrecarga de demandas sociales y la incapacidad de los gobiernos de poder atenderlas, enfatizando variables como estabilidad, justicia, eficacia, legitimidad. Los indicadores que derivan de la primera tendencia se relacionan con criterios de buena administración como el acceso a la información, la disminución de la corrupción gubernamental, la eficiencia en el funcionamiento de la burocracia, mientras que, en el segundo caso, deben dar cuenta del desarrollo social, la justicia y la distribución equitativa de la riqueza<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Es verdad que el concepto de gobernabilidad es ambiguo y con muchas acepciones. Cinthia Hewitt (1998) en una revisión de éstas señala que podemos usar la palabra para decir: a) consenso en la toma de decisiones en diferentes esferas de poder, b) reforma del aparato burocrático para lograr mayor eficiencia en la función pública, frecuentemente impulsada desde organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, c) replanteamiento del papel del liderazgo político y de las culturas de participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades y del sistema democrático, d) habilidades de conducción del Estado y del sistema democrático en condiciones de déficit presupuestal y de poder, e) estabilidad e inestabilidad, f) reconstrucción, especialmente en Estados débiles o destruidos por conflictos militares, de estructuras de autoridad y de la sociedad civil y g) conducción sistémica global, ya que la interconexión de los sistemas económicos y políticos reclama criterios supranacionales para mantener el equilibrio del orden global producido. En la Comunidad Económica Europea el uso del término se reactiva en la década de los noventa para referirse a los ‘síntomas’ comunitarios de crisis y a los procesos de definición de competencias y equilibrios institucionales. Después de intensas discusiones, incluso idiomáticas, la comisión europea sobre el tema define: “conjunto de reglas, procesos y comportamientos relativos a la calidad en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, en particular, la responsabilidad, la visibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia, y la efectividad” (Ordóñez Solís; s/f) La definición es importante si la ponemos en el contexto de la formación de las instituciones europeas que tienen que resolver la cuestión de la subsidiariedad como principio de cesión de la autonomía de los Estados miembros hacia la entidad supranacional para los fines de coordinación de proyectos compartidos de regulación, financiamiento, etc. En ese sentido, la gobernabilidad es una profundización de la democracia y un instrumento para ordenar el reparto eficaz de los poderes en un territorio político de integración. Como se ve, el uso de la palabra implica concepciones diferentes y hasta se ha llegado a decir que su definición es aquella que deriva del contexto en el que se usa. Quizás las concepciones que más antagonismo muestran son las que derivan de las agencias internacionales de financiación y las que enfatizan las habilidades de conducción del Estado respecto de otros subsistemas sociales. Así, el concepto de gobernabilidad que impulsa el Banco Mundial significa intervenir sutil o eufemísticamente en los estados nacionales para conseguir reformas que den certeza a la financiación, con base en los modelos dominantes. Los focos de atención son, básicamente, la administración pública y la disminución de la corrupción, las relaciones laborales y de seguridad. Más recientemente algunas agencias han ampliado sus conceptos hacia el mejoramiento de las relaciones democráticas mediante cláusulas de respeto a los derechos humanos, etc. El otro enfoque, más latinoamericanista, es el defendido por Lechner, entre otros, y que enfatiza el debilitamiento del Estado en la conducción social y los riesgos que esto supone.

En lo particular, se sostiene en este trabajo que se trata de un continuum observable en sus dos extremos posibles<sup>21</sup>, la (in)gobernabilidad que va desde el manejo efectivo de los asuntos públicos hasta la ineficiencia en los mismos. En ese sentido, podemos hablar de que existan grados o niveles de gobernabilidad que pueden situarse en el extremo de la estabilidad y respeto a las normas y la inestabilidad producida por la violencia sin control. Ambos extremos son coyunturales, puesto que no hay sociedad que viva en alguno de estos momentos de manera definitiva.

Estas relaciones de (in) gobernabilidad o (in)satisfacción entre demandas y acciones gubernamentales están relacionados con la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos ya que son el soporte de la legitimidad y la obediencia de las normas externas. “La percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad” (Camou, 1995; 26). En este sentido, la (in)gobernabilidad es un estado de la representación del poder que difiere de una sociedad a otra porque está basada en:

“un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables y una serie de principios de orientación (ideas, valores, creencias) y de mecanismos de resolución de demandas organizados en ámbitos políticos específicos (reglas, prácticas, políticas públicas, etc.)” haciendo que una misma sociedad pueda vivir con un nivel de inestabilidad que para otra sería inaceptable. (Idem: 26)

Esta problemática sugiere que el concepto tendría que ser relacional en función de comunidades de sentido y lo suficientemente flexible para poder incluir categorías e indicadores que en un escenario puedan ser más relevantes que otros, siempre que la suma de ellas de una evaluación tipificada de gobernabilidad, es decir, que el equilibrio entre zonas de conflicto y de consenso de cada coyuntura particular, es lo que conduce a la gobernabilidad, a la valoración de buen o mal gobierno, y más profundamente, a la conducción de la sociedad con eficacia. En consecuencia, cada caso particular construirá su propia (in)gobernabilidad a partir de los condicionamientos sistémicos que se impongan sobre los actores políticos y las tácticas que éstos puedan desarrollar para controlar las insubordinaciones normativas, las pérdidas de legitimidad, el manejo de las zonas de conflicto y, en suma, la conducción social encaminada a mantener un orden o crear otro.

El catálogo de zonas de (in)gobernabilidad<sup>22</sup> en Latinoamérica ha sido estudiado por

---

<sup>21</sup> Algunos grados de este continuum, como señala el mismo Camou, son: gobernabilidad ideal en donde no hay conflictos sociales o están ‘neutralizados’, b) gobernabilidad normal, en donde hay equilibrios y conflictos tolerables, c) gobernabilidad deficitaria, en la que se observa desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, d) crisis de gobernabilidad que describe situaciones anómalas y desequilibrios intolerables, e) ingobernabilidad ideal es aquella donde hay disolución de los vínculos entre los ciudadanos y el gobierno.

<sup>22</sup> Otras concepciones de gobernabilidad resaltan zonas diferentes o incluyen categorías más finas para observar algunas de ellas, tratando de controlar las variables que puedan tener más peso para el tipo de conducción que privilegian. Los indicadores del Banco Mundial, por ejemplo, incluyen 6 dimensiones de

diversos politólogos coincidiendo muchos en que se trata de: a) mantenimiento del orden y la ley, b) gestión eficaz de la economía, c) políticas públicas para el desarrollo social, d) orden político y estabilidad institucional. Así, podemos afirmar que los problemas de anomia, corrupción y el crimen organizado, del descontrol de las variables macroeconómicas, la insuficiencia de los recursos disponibles para abatir la pobreza y la desigualdad y las tensiones producidas entre los actores políticos o gubernamentales, son parte de este catálogo de inestabilidades que forman parte del desarrollo democrático de nuestras naciones y la conducción social de un orden hacia otro en medio de las condiciones complejas de la globalización.

Aunque todos los países tienen problemas y conflictos en estas zonas, sólo en algunos se generan crisis de (in)gobernabilidad, encontrándose factores que influyen en este proceso, siendo los más importantes la sobrecarga de las demandas sociales en instituciones inmaduras o incapaces, los desequilibrios entre el desarrollo democrático y el desarrollo institucional, la percepción negativa<sup>23</sup> de los esfuerzos del gobierno para conducir el orden social, así como la fragmentación de los intereses colectivos que, en la competencia social, favorecen el enfrentamiento y el conflicto antes de la integración.

Llama la atención que en este catálogo de zonas de conflicto no se haya incluido como categoría a los medios de comunicación y los mecanismos de construcción de la opinión pública. Como se enfatizó en párrafos anteriores, la percepción sobre la realidad es condición indispensable para construir la gobernabilidad o bien debilitarla. Las interpretaciones que los ciudadanos hacen de los hechos, las valoraciones y las creencias que mantienen la legitimación del poder, son elementos fundamentales para mantener la conducción social y gobernar mal o bien; también son el centro de la obediencia o la desobediencia de las normas y del orden social<sup>24</sup>.

En síntesis, la (in)gobernabilidad es para esta investigación una línea de gradación sobre la que transita, (a) la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, (b) producida por la gestión efectiva del conflicto o del consenso (c) en determinadas zonas de la vida pública con el propósito de conducir la energía social hacia la (re)producción de un orden social, y

---

gobernabilidad: a) control de la corrupción, b) rendición de cuentas, c) protección de derechos de propiedad, d) efectividad del gobierno, e) calidad de la regulación y f) estabilidad política.

<sup>23</sup> La percepción de la vida política, como se señala, es uno de los factores que afectan la gobernabilidad y no la única ni la principal. Existen visiones profesionales que tienden a absolutizar esta idea al grado de afirmar que el marketing electoral y las relaciones públicas son la base de un buen gobierno y que gobernar bien es comunicar bien. Nosotros pensamos que un buen gobierno local es el que gobierna y decide la acción política para mantener el orden heredado y conduce los cambios y las innovaciones en las zonas estratégicas controlando los resultados de la acción y consolidándolas en instituciones y marcos normativos. Desde luego que en este proceso la comunicación como herramienta está presente y también la comunicación como estructura de flujos de información, pero es distinto el concepto y la práctica profesional que la asocia sólo con la percepción y no con las otras dimensiones.

<sup>24</sup> Si bien el sistema de creencias sobre el poder y los gobernantes no es fruto simple de la acción de los medios de comunicación, sino el resultado de un proceso complejo de interpretación del mundo de la vida y de la acción social, sí es posible afirmar que los Mass Media forman parte central de un entramado de producción simbólica que tiene un gran peso en la construcción de la hegemonía o de la ruptura de la misma. En tal sentido, creemos que la opinión pública y los medios de comunicación deben ser estudiados como parte de las zonas constructoras de gobernabilidad.

(d) conseguir la ampliación de una interpretación legitimadora y participativa de los ciudadanos sobre la acción política. Como dice el profesor español Ordóñez Solís (s/f) la gobernabilidad es una cualidad relacionada con el ejercicio, la legitimación y la efectividad del poder.

A diferencia de los otros autores que aquí se han señalado, en este modelo se incorporan los procesos de formación de la opinión pública y son agrupados en zonas de control –que a su vez, son posibilidades de descontrol– y las operaciones sistémicas propias de la acción gubernamental, del subsistema político y de la burocracia, siguiendo razones de las discusiones teóricas previas, entre Luhmann y Habermas. Al mismo tiempo se han incorporado indicadores de comportamiento social para observar la (in)gobernabilidad, siendo el primero la participación, siguiendo en orden de degradación, el consentimiento, la tolerancia, la indiferencia, el descontento, la protesta, la desobediencia, la oposición organizada y en la franja interna de la ingobernabilidad, la oposición realizada al margen de las leyes y violando las normas y las obligaciones impuestas por el orden social.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD (TABLA 2)

Calidad de la relación	Esfera comunicacional	Esfera social y económica	Esfera política	Esfera burocrática
Gobernabilidad <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación</li> <li>- Consentimiento</li> <li>- Tolerancia</li> <li>- Indiferencia</li> <li>- Descontento</li> <li>- Protesta</li> <li>- Oposición organizada</li> <li>- Acción ilegal o desobediencia</li> <li>- Violencia</li> </ul>	Modelos de comunicación mediática  Procesos de formación de la opinión pública  Procesos de participación cívica  Dinámica de grupos de interés	Políticas de control económico y orientación del gasto público  Políticas de desarrollo social y prestación de servicios públicos  Orden social y aplicación de la justicia, seguridad y orden	Representación de intereses sociales y dinámica de partidos políticos  Estabilidad de las instituciones que regulan el acceso al poder  Consenso en las reglas para la institucionalización del conflicto Equilibrio de poderes y de las RIG	Consolidación normativa Eficiencia  Efectividad  Profesionalización  Libre acceso a la información y transparencia
Ingobernabilidad				

Fuente: elaboración propia.

Sobre la base de esta definición y este cuadro sintético, se puede decir que la capacidad de conducción que tiene el gobierno de la sociedad está en relación directa con la eficiencia y control de la información de los diversos subsistemas, entre los que se puede incluir la esfera política y el equilibrio en la toma de decisiones en cada una de las zonas de control, cuyas afectaciones no deben modificar negativamente, en lo posible, los niveles de aceptación y legitimación de los ciudadanos respecto del gobierno.

La comunicación no es, en este esquema, sólo el apartado que relaciona medios con

políticos, sino también cada uno de los hechos vinculantes que se desarrollan a partir de las decisiones gubernamentales en las otras zonas de gobierno. La gobernabilidad es, en consecuencia, resultado de procesos de comunicación social tanto como de comunicación sistémica. En este nivel, se puede afirmar que la comunicación política tiene el carácter estratégico en la conducción de gobierno, mientras que las tácticas operan en el campo concreto de las relaciones comunicacionales y políticas, logrando que buen gobierno y buena imagen no sean entidades aisladas sino una unidad funcional.

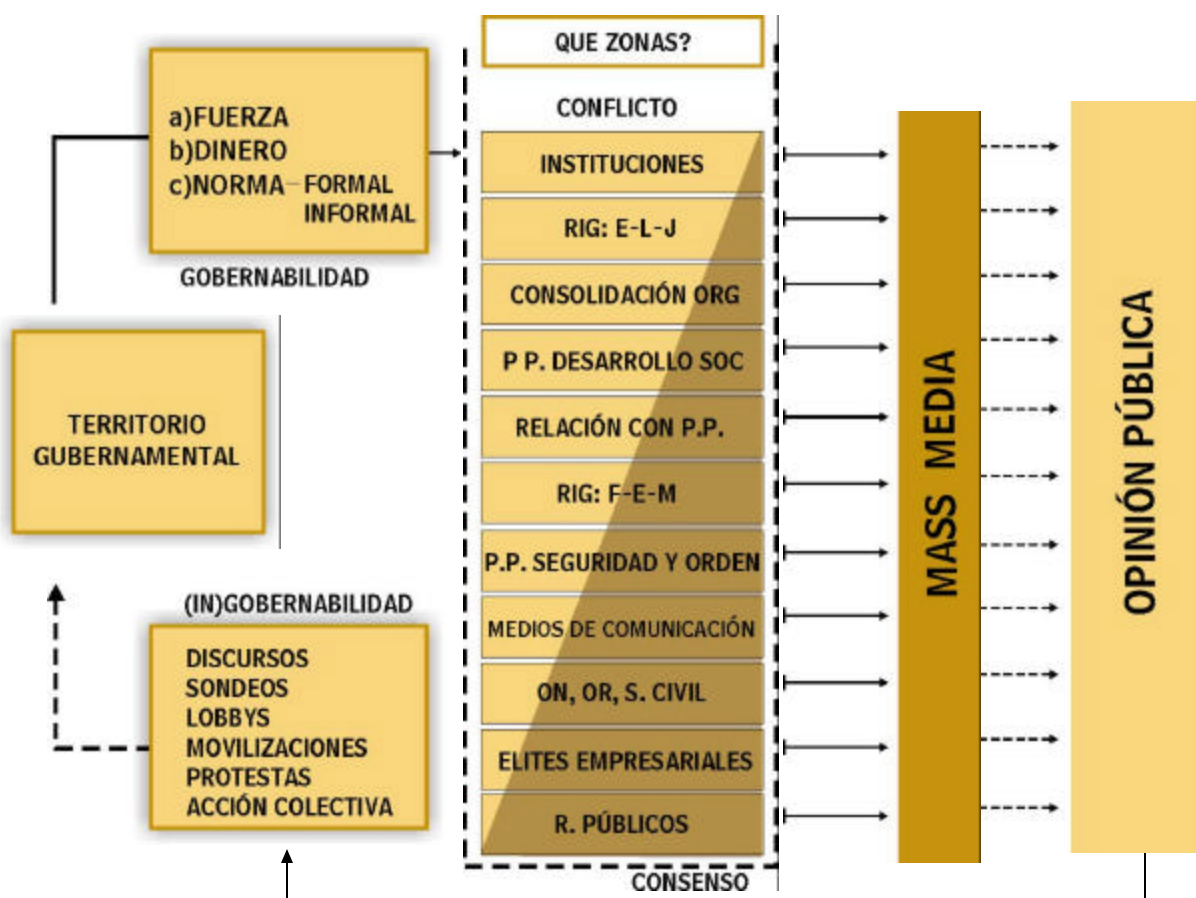


TABLA 3: PROCESOS DE COMUNICACIÓN Y ZONAS DE GOVERNABILIDAD. Elaboración propia.

Entre la afirmación de Karl Deutsch en el sentido de que el poder político tiene encomendado la conducción social y la crítica de Lechner, quien sostiene que la política ha dejado de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social, por las razones señaladas (el desbordamiento de la institucionalidad políticas en múltiples redes, la erosión de los códigos interpretativos, etc.), aquí se mantiene el concepto de coordinación tomado de Luhmann. Y en cierto modo la de Lechner, ya que el profesor da un salto hacia variables comunicacionales que nos acercan inevitablemente:

“Podemos entender -dice- la política como una compleja red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de

cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue tanto del corporativismo (pues renuncia a una concertación jerárquica de intereses contradictorios) como del mercado (por tratarse de un resultado deliberado). Se asemeja más bien a una 'red de seguro mutuo' que cota la incertidumbre, evitando conflictos por el 'todo o nada'. (Lechner, op cit. 30)

La gobernabilidad democrática está basada en estructuras comunicativas. Ante los diversos síntomas de crisis de la representación y, en general, de la política como entidad central de conducción social, la construcción de redes comunicativas entre ciudadanos y sistema político se vuelve una de las condiciones de supervivencia de la política. Más allá del momento electoral donde se transfiere y legitima el poder de representar, la participación de los ciudadanos debe estar presente en la selección de los temas de prioridad social, en la toma de decisiones públicas y, desde luego, en los procesos de rendición de cuentas.

En la primera cuestión es notable el estudio de la agenda setting y más recientemente de la tematización del political issue, en la segunda, la creación y fomento de policy networks para el diseño de políticas públicas y, en la tercera, el perfeccionamiento de reglas electorales que hagan a los políticos volver a las bases de elección a fin de romper o revisar el contrato de representación según informes de las decisiones asumidas durante el encargo. Todos estos procesos forman parte de mejoras comunicativas que aumentarían la calidad de la democracia, tan deprimida en la actualidad.

## COMUNICACIÓN POLÍTICA (I)

Son múltiples los enfoques y las teorías particulares de la comunicación política. Se puede recorrer con ellas todo el espectro de la teoría social comenzando con los estudios empíricos de la sociología norteamericana que demuestran una gran contingencia y variabilidad en las relaciones entre políticos y periodistas, hasta el extremo de la teoría crítica que define a los medios como elementos de control ideológico subordinados a la estructura del poder, pasando por orientaciones sistémicas, de la acción social, etc. Algunas más ven a los medios de comunicación como instituciones de la nueva centralidad política, desplazando a los partidos y otras organizaciones políticas.

En este apartado se revisarán algunas de ellas, en particular la propuesta de Blumler y Gurevitch (1981 y 1986) en dos etapas complementarias; el modelo comparativo que ha desarrollado recientemente Daniel Hallin y Mancini Paolo (2004 a), la concepción de comunicación política en tres mundos de legitimación (Wolton, 1998), y los debates sobre la agenda setting (Sampedro, 1997; Aguilar, 1996) que influyen decisivamente en los estudios de las políticas gubernamentales lo mismo que en la observación de la agenda social y mediática.

Blumler y Gurevitch (1981) en un primer momento, asumen críticamente el paradigma del adversario basado en la teoría liberal que define las relaciones entre periodistas y políticos como tensionales y de conflicto pues los medios deben cumplir ante todo un servicio de



vigilancia al poder en beneficio de sus audiencias. El modelo del watchdog sitúa al periodista en el rol del inquisidor que debe buscar la verdad oculta sistemáticamente por los políticos en defensa de sus intereses sin importar, en ocasiones, las demandas de los ciudadanos. Este paradigma, sin embargo, no se sostiene en la teoría, pues la ética del conflicto es demasiado estrecha y no aporta un catálogo de principios o de derechos de acceso a la información tanto para los gobiernos como de sus críticos. Menos se sostiene en la práctica ya que existe suficiente evidencia empírica para afirmar que entre políticos y periodistas hay relaciones colaborativas basadas en metas comunes, intereses que pueden coincidir y ciertos recursos que pueden ser intercambiados por beneficios mutuos. Los políticos y los periodistas tienen razones y recursos que uno desea del otro, propiciando frecuentes espacios de comercio, intercambio y negociación, que hacen posible una comprensión de las interdependencias y sus interacciones en el largo plazo, pese al compromiso básico de vigilancia social.

La observación de las interacciones operativas entre estos actores lleva a confirmar que se llevan a cabo mediante el cálculo de los intereses, con planeación de acciones correctivas y previsiones, aunque todas estas negociaciones, presiones e intercambios se realizan mediante pautas de comportamiento informales, no escritas y tampoco abiertamente reconocidas por ellos mismos. Si bien el modelo explica las fluctuaciones de cobertura derivados de intercambios negados, acuerdos incumplidos o metas consensuadas, la elevada contingencia de las relaciones impide entender cómo es que tienen estabilidad y continuidad en el tiempo. Si consideramos que hay coproducción de las noticias políticas y que cada uno de los actores puede operar para estructurar la situación de tal manera que logre tener más puntos en su favor, entonces ¿Cómo podrían estructurarse relaciones duraderas?

Los investigadores británicos concluyen que “las relaciones entre políticos y periodistas derivan de las interacciones entre (1) dos conjuntos de actores mutuamente dependientes y mutuamente adaptativos, siguiendo propósitos divergentes, aunque superpuestos, ya que uno (2) puede asumir el rol de regulador del otro, ocasionando una estructura emergente que especifica cómo ellos deben comportarse respecto del otro en un contexto de carencia (3) de normas explícitas, abriendo la contienda y la interacción opuesta que trae consigo un gran potencial de interrupción que es, a menudo, controlado por mecanismos informales y formales de administración del conflicto”. (Blumler y Gurevitch, 1981, op cit: 476-477)

Esta descripción también abre camino para entender los intercambios de legitimidad que se producen entre políticos y periodistas que van desde la búsqueda de alianzas profesionales para llegar a una mayor cantidad de audiencias mediante una salida creíble, hasta la convención de formatos narrativos y retóricas que los medios imponen a fin de conseguir esas audiencias. Estas interacciones, en opinión de los investigadores, no se realizan por individuos aislados sin socialización sino encima de roles individuales que operan esas “relaciones afectando los compromisos normativos e institucionales”.

La ventaja teórica es que siguiendo los papeles, las conductas normadas y sus relaciones en los escenarios de organización de las rutinas es posible saber las respuestas de sus contrapartes. Además, permite enfocar estas conductas como organizadas por la cultura

política de la sociedad, lo que explicaría la permanencia de estos intercambios, las previsiones de cálculo, los procesos de estructuración de sus formas simbólicas y los límites de la acción social, sus desafíos y procesos de cambio.

“En cualquier relación basada en la mutua interdependencia, una cultura, estructurando toda el área de la conducta en la que ambos lados interactúan regularmente, tiende a surgir. Las normas de esa cultura entonces (1) regulan la relación, (2) obtienen comportamientos rutinarios que a menudo asumen la posición de precedentes para ser seguidas en el futuro, (3) y se comportan como puntos de la referencia cuando las disputas surgen sobre fracasos pretendidos al reglamento o demandas existentes para cambiarlos, y (4) dan la espalda al que no llega a ser absorbido en las definiciones internas del papel respectivo”. (Blumler y Gurevitch, Op. Cit.: 482)

Esto no significa que todos los participantes abrazarán las normas operativas con el mismo entusiasmo o sin la reservación. Las diferencias culturales persistirán y serán expresadas también. Pero una cultura compartida se restablece continuamente, ante el desacuerdo, porque es imprescindible.

Es claro que las relaciones entre políticos y periodistas están marcados por la tirantez que pondría a unos al servicio de otros. La cultura política que empieza con ellas termina también en la estructuración de los principios institucionales que generan perfiles deseables. Así, en las democracias competitivas se promueve la libertad de expresión, la independencia editorial, las garantías de acceso igualitario de los actores políticos a los medios y se toleran coberturas partidizadas asociadas, sin embargo, con cierta pérdida de credibilidad. Los límites, empero, entre los intercambios favorables a los políticos están dados por el compromiso de servicio que los medios tienen con sus audiencias.

Es posible, dicen los investigadores, que en medio de estas tensiones en busca de un arreglo, las necesidades de la audiencia queden relegadas a un asiento de atrás en el autobús político de comunicación, cuando se pierden en sus intereses opuestos, de las dependencias mutuas y del adivinar o prevenir las reacciones del otro.

Un segundo momento en la investigación sitúa a Blumler y Gurevitch (1986) cerca de aproximaciones sistémicas a fin de reconocer “tensiones que obligarían a enlazar diversos conjuntos de pruebas en perspectivas analíticas más amplias” y disponer “de un antídoto contra la tendencia a dar poca o demasiada importancia a algún elemento singular del sistema de comunicación política”. En efecto, sin abandonar las aproximaciones a la interacción concreta de los actores y el concepto de rol social, los autores británicos complementan el enfoque con algunos conceptos elementales de la teoría de sistemas como: a) se observan totalidades formadas por elementos constituyentes de integración mediante dependencias mutuas, b) la medición de los grados de integración de un sistema de acuerdo con el grado de correspondencia entre sus partes, c) identificación de correlaciones débiles o fuertes que muestran mayor conflicto que integración.

Bajo este enfoque, la comunicación política aparece definida con un concepto muy amplio que parece rebasar los límites de los medios, ya que el sistema de comunicación política incluye cuatro apartados:

“1. las instituciones políticas en sus aspectos comunicacionales, 2. las instituciones de medios de comunicación en sus aspectos políticos, 3. las orientaciones de la audiencia respecto de la comunicación política, 4. los aspectos de la cultura política relevantes para la comunicación. En otras palabras: si examinamos un sistema de comunicación política vemos dos series de instituciones (organizaciones políticas y de medios de comunicación) implicadas en el curso de la preparación de mensajes con mucha interacción ‘horizontal’ de unas con otras, mientras en un eje vertical, están encargadas, por separado y conjuntamente, de difundir y de elaborar información e ideas de y para la masa de ciudadanos”. (Blumler y Gurevitch, 1986: 311)

En este proceso de definir “lo comunicacional de la política y lo político de lo comunicacional”, los autores mantienen la idea de las interdependencias entre medios y políticos. Del lado de los medios, identifican tres fuentes de poder, siendo la estructural (capacidad de entregar al político grandes audiencias), la psicológica (proveniente de las relaciones de credibilidad y confianza en virtud del cumplimiento de expectativas) y la normativa (basada en el impulso de ciertos dogmas como la libertad de expresión)

Por otro lado, la legitimidad de los políticos deriva de la “autoridad de las causas que exponen, el grado de consenso entre los intereses que articulan y de la pública aceptación de los procedimientos por los que han sido elegidos para representar tales intereses, lo que legitima al personal de medios es, sobre todo, su fidelidad a códigos profesionales”. Mientras unos sirven al derecho de saber, otros a la necesidad de persuadir sobre los fines políticos; unos utilizan criterios de verdad más descriptivos, escépticos y otros de naturaleza ideológica. (Idem: 319)

En el nivel de las audiencias, los autores recurren de nuevo al concepto de rol social, mismo que es utilizado para observar las relaciones profesionales entre políticos y periodistas. Piensan que este concepto permite estructurar el público en las diferencias del grado de interés político, además de establecer correspondencias entre la producción de mensajes que los políticos crean y las expectativas de comunicación de los receptores. Implica, además, la presencia en el extremo receptor de expectativas de los receptores.

Así, definen cuatro papeles de la audiencia: la partidaria, el ciudadano liberal, el monitor que busca información de los programas para conocerlos y el espectador que busca la emotividad y el espectáculo de la política. La hipótesis considera que hay correlaciones entre audiencias, comunicadores y políticos integrados a una red de expectativas culturales.

Auditorio	Personal de medios	Portavoces del partido
Partidario	Guía de redacción	Polemista
Ciudadano liberal	Moderador	Persuasor racional
Monitor	Guardián	Informador
Espectador	Animador	Actor ejecutante

Tabla de los autores (Blumler y Gurevitch, 1986: 315)

En opinión de estos autores, la distancia entre audiencia y sistema de medios y electorado y sistema político se puede medir por el grado en que los papeles de la audiencia se corresponden con los papeles del personal de los medios y los portavoces del partido. La exactitud podría indicar la credibilidad de los medios y la fiabilidad de los políticos, considerando los roles de los periodistas: a) el activista político, b) profesionalización, c) burocratización.

La cultura política es el paraguas bajo el cual se cobijan tanto los roles de la audiencia como los de los políticos y periodistas. Este principio organizador permite varios escenarios: a) la autonomía política priva tanto para periodistas y audiencias dando amplias libertades para la selección de los papeles, en detrimento de los intercambios colaborativos con los políticos; b) el caso en el que predominen los medios de comunicación de servicio público y los profesionales asuman el papel de guardianes y estimulen el papel de monitor en las audiencias, presionando a los políticos para que den primacía al papel de proveedor de información; c) el caso del control político de los medios los papeles profesionales serán de polemistas y el de las audiencias de partidarios. Los sistemas autoritarios y paternalistas podrían ocasionar audiencias partidistas o bien apáticas y lejanas del sistema político.

“Un último punto de partida analítico deriva del hecho de que, aparte de los procedimientos y mecanismos que desarrollan las instituciones políticas y de medios de comunicación para gobernar sus relaciones mutuas, todos los sistemas políticos generan principios –derivados de sus dogmas de sus culturas políticas– para regular el papel político de los medios. Tales principios de organización son vitales, pues las contribuciones de estos instrumentos al proceso político son demasiado importantes como para abandonarlos al azar”. (Idem: 320-321)

Los factores que pueden presionar para el cumplimiento de estos dogmas de la cultura política, como la libertad de expresión, son la polarización de las posturas dominantes, su expresión pragmática o ideológica, la relación con las bases subyacentes a la diferenciación social, las trabas legales y normativas, etcétera.

Otros elementos de intervención en el sistema de comunicación política son las características del sistema de partidos, los valores que defienden las culturas políticas, el paralelismo entre la prensa y los políticos, mismo que tiene consecuencias provocadoras de

conflicto o creadoras de consenso. Otros elementos que tienen consecuencias represivas para los medios son los grupos de presión y el distinto grado de influencia que alcanzan en la sociedad ya que quienes dependen de sus lectores pueden sentirse ajenas de estas presiones. No así las organizaciones asociadas con el servicio público.

De esta exposición se desprenden varias conclusiones: 1) “los sistemas de medios partidistas producirán una mayor proporción de contenido político ‘unilateral’ (...) 2) cuanto más subordinado sea el sistema de medios, mayor será el grado de libre acceso a los distintos centros para difundir declaraciones y manifiestos de portavoces de partidos (...) 3) cuanto mayor sea la autonomía del sistema de medios, mayor será la tendencia a generar contenidos de información política ‘equilibrados’ (...) Los sistemas autónomos de medios de comunicación son susceptibles a su vez de revestir dos variantes principales: a) los sistemas de medios autónomos apoyados por empresas comerciales, podrían favorecer la presentación de contenidos políticos desde el punto de vista de las controversias y estrategias de la maniobra política (...) alimentando con mayor frecuencia el papel del espectador, b) los sistemas de medios no comerciales o semicomerciales (...) tenderán especialmente a generar una mayor frecuencia de la orientación hacia el papel de ‘monitor’ entre los miembros del auditorio”. (Idem: 326)

Daniel Hallin y Paolo Mancini (2004 a) han declarado su deuda con esta herencia y la han sometido a una revisión desde conceptos de la teoría política. Los profesores (americano uno, e italiano el otro) pretenden conocer las formas de la relación entre el sistema mediático, especialmente la prensa, y el sistema político para saber cómo operan y qué consecuencias tienen estas relaciones para las democracias, usando un método comparativo que muestre las variantes y las uniformidades. Los tres modelos de Hallin y Mancini son: a) el liberal, basado en “la relativa dominación de los mecanismos del mercado” en la prensa, b) el democrático corporativo que se caracteriza por la coexistencia de medios comerciales y medios controlados por grupos políticos o sociales organizados con limitado rol del estado y el c) pluralista polarizado (que se caracteriza por la integración de los medios a los partidos políticos en circunstancias de desarrollo comercial de medios y una fuerte regulación estatal). Se integran mediante la observación de las siguientes cuatro dimensiones 1) el desarrollo del mercado de medios “con particular énfasis en el débil o fuerte desarrollo de la prensa de circulación masiva”, 2) el paralelismo político, especialmente las relaciones entre periodistas y partidos políticos y su capacidad de reflejar mejor las divisiones políticas de la sociedad, 3) el desarrollo del profesionalismo periodístico y 4) el papel de la intervención del Estado en el sistema de medios.

Otras variables que considera el modelo son la distinción entre pluralismo polarizado y moderado; entre gobierno de consenso y de mayoría; la distinción relacionada con los perfiles de gobierno de consenso y el pluralismo organizado, corporativismo y pluralismo liberal; la relación entre Estado y sociedad, particularmente en la relación estado liberal y estado de bienestar y el desarrollo de una autoridad de naturaleza racional legal en contraste con las formas conocidas como clientelismo.

Para Hallin las variables políticas y de estructura social pudieran considerarse las variables independientes puesto que forman parte de procesos de mayor generalidad, pero en realidad, piensa que se trata de evoluciones conjuntas.

“La relativa influencia del sistema de medios sobre las instituciones políticas y viceversa puede variar históricamente, con fuerzas políticas dominando el sistema de medios en determinados períodos, mientras en otros períodos el sistema de medios es más independiente (o más dominado por fuerzas económicas) y pueden ejercer una influencia con más autonomía en el mundo de la política”. (Hallin y Mancini, 2004 a: 20)

La importancia de los modelos de Hallin y Mancini sintetiza esfuerzos tanto de las ciencias de la comunicación como de las ciencias políticas, puesto que permite seguir la evolución histórica de ambos mundos relacionados, observando el movimiento histórico de diferentes variables explicando el sentido que tienen, finalmente, en cada uno de ellos. Aunque la naturaleza de las sociedades hace que los modelos sean dinámicos y flexibles, su aplicación permite explicar como pretendían los autores, las variantes y las uniformidades en los sistemas político-mediáticos. No obstante, el problema mayor es su poca cercanía con realidades que no compartan los niveles de desarrollo social, político, económico y comunicativo de los países estudiados por Hallin y Mancini, en su mayoría europeos y de América del Norte.

Los autores piensan que las realidades mezcladas con muchas influencias en los países de América Latina se parecen un poco al modelo pluralista polarizado, notándose con más vigor los problemas del tránsito de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, la polarización política, la intervención fuerte del Estado y una fuerte persistencia clientelar.

“Estos patrones estructurales están reflejando, entre otras características, en los hechos que la prensa en América latina se ha desarrollado más como parte del mundo de la política que del mercado y que frecuentemente tiene fuerte dependencia del Estado”. Este periodismo, dicen, está más cerca de la política y literatura de las ideas que de la información y la publicidad. (Idem: 23)

Además de las influencias políticas y culturales de Europa, hay que sumar las de los Estados Unidos y el modelo liberal, pues Latinoamérica tiene un sistema comercial de medios, aunque con diferencias sustanciales respecto del norteamericano. Como en el sureste europeo, en el resto del continente americano hay una desregulación salvaje que facilita, en parte, relaciones clientelares entre políticos y periodistas. Los mercados periodísticos son pequeños o débiles, el Estado mantiene la prensa de varias maneras, y el modelo pluralista polarizado, como se dijo es el más cercano.

Algunos ejercicios de este modelo encuentran similitudes en los países del sur europeo con Latinoamérica, dada la predominancia de relaciones clientelares, como ya se ha dicho. México, Colombia, Brasil, Italia, Grecia, Portugal y otros países de similar desarrollo han llegado tarde a la democracia y sin instituciones sólidas de corte liberal, incluyendo a los medios de comunicación y otras instituciones económicas, sociales y políticas de autoridad racional.

El clientelismo se refiere (Hallin y Papathanassopoulos; s/f, 11) “a un patrón de organización social en el cual el acceso a los recursos sociales está controlado por los patrones y entregado a los clientes mediante intercambios de varios tipos de apoyo. Es una forma de organización social particularmente asimétrica y es contrastada típicamente con formas de ciudadanía en las cuales el acceso a los recursos está basado en criterios universales y formas igualitarias del derecho”.

La permanencia de relaciones clientelares entre diversos actores sociales no es sencillamente la reproducción de estructuras sociales tradicionales sino una invención de la modernidad que hace posible la coordinación entre el centro económico, político y social y sus periferias. Así, la forma clásica del clientelismo es diádica basada en relaciones de dependencia y puede estar organizando los intercambios de favores por lealtades en amplias zonas de la vida social. Otro autor (Auyero, 1997: 24) afirma que “las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentales (políticos y económicos) y sociales o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad) (...) por lo cual no son completamente contractuales ni legales –en realidad son normalmente ilegales-, sino que están basadas en entendimientos y mecanismos más informales aun cuando comporten altos niveles de compromiso y obligación”.

El clientelismo está permeando las relaciones sociales tradicionales en tránsito a la modernidad, constituyendo una “esfera de sumisión, un conjunto de lazos de dominación -en oposición a una esfera de reconocimiento mutuo, de igualdad y de cooperación- que no se reconocen como tales debido a la existencia del intercambio”. (Auyero, Op. Cit: 24-25) Está presente en la relación gobernantes y gobernados; candidatos y votantes; líderes políticos y afiliados; políticos y periodistas. Sus efectos en los medios de comunicación –al decir de Hallin y Papathanassopoulos– están en la instrumentalización política del periodismo en favor de las elites gobernantes; en las formas de negociación privada de información pública; el predominio de las presiones particulares a la inversa que la aplicación del estado de derecho; el aumento de relaciones solidarias y de lealtad como base para la toma de decisiones; el predominio de contenidos cercanos al poder en detrimento de argumentos favorables a la ciudadanización y la participación cívica; la ruptura de la autonomía del campo profesional, entre otros.

El México de la transición muestra una mayor complejidad, pues está desarrollando instituciones modernas al mismo tiempo que prevalecen experiencias tradicionales y clientelares: *La Jornada* que se parece más a *Liberation* y a un medio de polarización política, o del *Reforma* que denota claras influencias del modelo liberal. Por otro lado, Hallin (2000) ha realizado estudios en México aplicando indicadores sueltos de los modelos como son los conceptos profesionalismo y comercialismo durante los primeros años de la transición.

Un ensayo sobre la nota roja afirma que la democratización y la liberalización van juntas, y que en México, la transición política ha permitido la competencia televisiva, mayor independencia de los medios del Estado y mayor correlación con el mercado, fortaleciendo lenguajes y géneros sensacionalistas. Si embargo, la apertura política coexiste con una disminución de la noticia política y un aumento de temas y tratamientos sensacionalistas

definidos como información centrada en la “experiencia inmediata del individuo” en donde se privilegian los asuntos de la vida privada en detrimento de la visibilidad de los asuntos públicos.

No podemos concluir, dice el profesor californiano, que el tránsito hacia modelos más populares privilegiados por el mercado sólo signifique despolitización.

“El sistema mexicano es mucho más abierto y democrático en muchos sentidos de lo que fue al principio de los 90 y las implicaciones entre la democracia y los cambios producidos en los informativos parecen bastante complejas. El alto grado de contenidos políticos incluidos en las noticias mexicanas del período anterior, no implicaba la existencia de un sistema de comunicación democrático”. (Hallin, 2000: 39)

La línea argumental de Hallin le lleva a concluir que los informativos mexicanos son más abiertos, más equitativos con la oposición, más vinculados con el mercado y el hecho de incorporar a la gente común “podría constituir un importante símbolo del tránsito a la cultura política democrática”. Pero también el tránsito al mercado tiene muchos elementos “que impiden el desarrollo de una cultura política democrática” pues distorsionan la agenda política.

#### LOS ENFOQUES TRIPARTITAS

Numerosos autores (Muraro, 1997; Sampedro, 2000; Wolton, 1998 a) parten de un enfoque tripartita (políticos, periodistas, ciudadanos) para observar diferentes fenómenos enfatizando el factor de mayor interés, pudiendo ser las afectaciones que los políticos les provocan a los periodistas, los condicionamientos que éstos imponen a los políticos y la dinámica social de los ciudadanos, como receptores y partícipes de los procesos que desarrollan los otros elementos. Aunque los términos –políticos, periodistas y ciudadanos– parecen referirse a actores concretos, suelen ampliarse a la observación del comportamiento de sistemas que tienen lógicas diferentes.

Quizás una de las propuestas más influyentes sea la de Dominique Wolton. A diferencia de Habermas (2002), que subraya el carácter dialógico de la acción comunicativa, y en sus libros más recientes, lo considera parte de un proceso interminable de construcción de racionalidad; Wolton se fija sobre todo en el espacio público y los enfrentamientos que ahí concurren. Este espacio se define como el lugar del intercambio de discursos contrapuestos entre políticos, periodistas y ciudadanos, encaminados a dinamizar y controlar la agenda de discusión colectiva. En consecuencia, la dinámica argumental de estos actores –que obedecen a lógicas institucionales diferentes– permite seleccionar, excluir, legitimar e integrar los temas más relevantes que merezcan la atención pública, provoquen la decisión y la acción política.

De esta manera el espacio público se convierte en el motor de la política, dotándolo de preocupaciones y temas que los otros actores reclaman y, además, de formas



institucionalizadas de resolución de conflictos sin que sea necesaria la violencia, y sobre el cual se montan los triunfos ideológico políticos parciales. Es decir, el espacio público organiza el enfrentamiento cognitivo e ideológico de la sociedad.

Si se considera que las relaciones entre políticos, periodistas y ciudadanos son en verdad relaciones no sólo entre actores sino entre lógicas diferenciadas de representación política y legitimidad, entonces hay que observar como lo hace Wolton, más de cerca dichas lógicas institucionales. ¿Cómo se construye la legitimidad, el derecho a decir y representar de cada uno de los actores? ¿Quién articula mejor las demandas de los ciudadanos? ¿Cómo se gestiona la conflictividad social en este entramado de relaciones? No todas estas preguntas podrá responder la presente investigación, aunque es necesario formularlas como pendientes de una agenda de conocimiento de largo plazo.

Aquí, por el momento, interesa conocer la lógica de funcionamiento de los tres mundos, la información, la política y la comunicación y su capacidad para gestionar el conflicto y traducirlo en la decisión y la acción política.

“La comunicación política permite pasar de los puntos de vista sectoriales de la política, que se expresan por los medios o bien por los sondeos o por discursos políticos, a un enfoque que trata de comprender la interacción entre los tres órdenes” y poder observar su equilibrio inestable. (Wolton, 1998: 112)

Estos tres sectores forman un sistema porque representan las tres legitimidades de la democracia, la política, la información y la comunicación, desde las cuales sus actores, teniendo derecho de decir, atacar y defender sus ideas permitiendo el constante choque de las legitimidades que propicia las posibilidades de elección y movimiento de las elites políticas.

Este sistema de legitimación tiene historia desigual. La política se ha ido desarrollando poco a poco de manera institucional y, sobre todo, perfeccionando sus procesos de representación y de confirmación de voluntades mediante el sufragio universal, mientras que la información y la libre expresión de la crítica es un derecho constitucional en la mayoría de los países. Ambas se han desarrollado juntas. No así, el caso de la opinión pública, que requiere de otros procesos de comunicación para expresarse, siendo los sondeos una de las técnicas más sofisticadas para conocer y contrastar las opiniones de los ciudadanos respecto de las otras áreas<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Wolton parece compartir con Bourdieu la idea de que la opinión pública no existe, aunque matiza la cercanía señalando que ‘no existe por sí’, pero sí como parte de este proceso de (des)construcción de temas que son o no atendibles en el espacio público. Es decir, la opinión pública es una construcción del intercambio de discursos en el espacio público y sólo existe precisamente por los sondeos. Aunque el autor de esta trilogía admite la existencia práctica de “otras expresiones públicas que no pasan por sondeos, tales como los movimientos de opinión, en especial los movimientos sociales”, no incluye reflexión adicional sobre estos aspectos como parte del espacio público. Autores como Muraro y Sampedro han puesto el énfasis en los aspectos comunicacionales de los movimientos sociales, sea para observar su comportamiento en el espacio público o sea para evaluar su acción en términos de la representatividad de los intereses particulares. Muraro (1997) le da mayor importancia al poder compensatorio de los ciudadanos frente a políticos y periodistas, aunque eventualmente unido con alguno de ellos, a fin de disminuir el peso de conjunto de los políticos y la maximización del ‘precio’ del sufragio. Sampedro (2000) observa con detenimiento el proceso que va de la

En la primera de las dimensiones, la legitimidad la otorgan los ciudadanos con su voto en cada proceso electoral, en la segunda la hacen las audiencias en la medida en que intercambian y reciben ideas, opiniones y críticas con fuerza argumental, y la tercera es la relación de ambas considerando la reconstrucción valorativa que hacen los miembros de una comunidad. En las tres esferas, la participación de los ciudadanos es relevante, aunque operativamente distinta. Las tres inciden en la clausura del tiempo político y abren el paso al siguiente después de los procesos electorales.

“Estos tres discursos están en permanente tensión, pues cada uno de ellos guarda una parte de la legitimidad política democrática y puede pretender interpretar la realidad política del momento excluyendo al otro. El carácter antagónico de cada uno de estos tres discursos resulta del hecho de que no tienen la misma relación con la legitimidad, la política y la comunicación”. (Wolton, 1998 a: 36-37)

El flujo de los temas es arbitrario y, en realidad, depende de las relaciones de fuerza que van imponiéndose día tras día, alternando la apertura de problemas nuevos con un sistema de cierre que evita una saturación de los problemas en la plaza pública. Así, los medios colaboran vitalizando la temática colectiva, resaltando sólo aquéllos donde el consenso es necesario y evitando un encapsulamiento institucional de la esfera política.

El mismo autor menciona los aportes que esta concepción hace en términos de la teoría política y también ha desglosado los problemas concretos que tiene el espacio público contemporáneo. Entre los primeros argumentos están los siguientes: a) canalizan la conflictividad social sin antagonismo estructural, b) fijan las reglas de la oposición sin cuestionamiento de las reglas democráticas, c) las tres dimensiones tienen formas antagónicas de construir su legitimidad, haciéndose contrapesos, d) fortalece la acción política que no es sustituida por la comunicación, sino que es ampliada a sectores más grandes, y e) se puede lograr un estado ideal de equilibrio inestable de las tensiones.

Algunos de los argumentos que muestran las contradicciones en el espacio público moderno son: a) la tendencia expansiva del espacio público hacia temas privados y con pocos componentes políticos, llegándose a confundir el espacio público con espacio político, b) el fortalecimiento de la mediatización legitimadora sin límites, c) la comunicación política acelera la circulación y aumenta la visibilidad de los temas que se han impuesto, pero desvaloriza aquellos que fueron desplazados, d) la simplificación y la institucionalización reducen la heterogeneidad de los discursos políticos y así va despojando progresivamente a la comunicación política su función de ‘plataforma simbólica’ y e) la ruptura del equilibrio frágil de los tres discursos ante el control eventual de la agenda y la acumulación de poder que viene con este ejercicio, pudiendo disminuir o

---

conflictividad privada a la formación de movimientos sociales capaces de posicionarse primero en la opinión pública periférica y posteriormente en el centro de la discusión del espacio público. Estos estudios son relevantes, porque ciertamente, la hipermediatización absorbe la vida de los políticos y los periodistas haciendo que piensen en una opinión pública similar a la que ellos han dicho y, por otro lado, no siempre los sondeos son capaces de decir cosas diferentes de aquellas que se han dicho en el espacio público. En cambio los movimientos sociales pueden tener mayor fuerza de expresión y representatividad que los discursos de ellos mismos filtrados por los medios.

pervertir la autonomía de la mediación. “Al acercarse demasiado, periodistas y políticos llegan a ser rechazados por el público. En otras palabras, una cosa es quejarse permanentemente de la política y de los medios, sin dejar de reconocer la alteridad de los respectivos puntos de vista, y otra cosa es no ver la diferencia entre ambos ámbitos y por tanto reducir el trípode de la comunicación política a una simple dualidad”. (Wolton, 1998: 124)

Finalmente, la realidad de los espacios públicos mediados obliga a pensar que las conexiones realizadas en espacios y tiempos diferentes añaden el problema de relacionar una experiencia individual y limitada con un sistema colectivo y distante de organización y toma de decisiones, y también a observar significativas diferencias entre la transmisión de las informaciones y el tiempo de integración en las conciencias. Es posible que el espacio público aumente la información, pero no la capacidad de acción de los ciudadanos, porque no está en juego sólo el discurso político, sino una representación distinta del tiempo y del espacio.

El modelo de Dominique Wolton nos parece relevante para el estudio de la comunicación política, pues permite ver el entramado de relaciones, discursos y actores que intervienen en los procesos de construcción democrática del orden social en circunstancias de empoderamiento posible de cualquiera de ellos, a fin de competir, equilibrar el poder y ganar el privilegio de la conducción de la opinión pública. No es ya el modelo clásico de gobernantes y gobernados, sino que entre ambos se ha estructurado un campo institucional de mediación que hace posible la democracia en una sociedad moderna numerosa, masiva e interconectada.

En circunstancias críticas para la representación política, los medios de comunicación de masas se arrojan el derecho y el deber de defender intereses de los ciudadanos sobre la base de la libre expresión y la crítica periodística, asumiendo el reto de competir por la interpretación política de las situaciones en un proceso incesante de retroalimentación de la discusión pública que sólo se detiene momentáneamente en los tiempos electorales para mover a los actores políticos, que, dicho sea de paso, son quienes toman las decisiones y los riesgos de la acción política.

Los problemas que este modelo sugiere son varios y se enumeran primero como guía de análisis y luego, como elementos a considerar en la elaboración de una concepción integral de la comunicación gubernamental, que es la inquietud fundamental de esta revisión teórica. Aunque se comparte la idea central de que la comunicación política organiza cognitiva e ideológicamente el espacio público mediante el intercambio de discursos contradictorios de tres esferas de legitimación que tienen formas diferentes de construir su credibilidad están pendientes algunos debates referidos a (1) la relación entre acción política y discurso político; (2) la necesidad de ampliar el tripié de la comunicación política con la inclusión de los expertos, ya que su influencia puede ser tanto o más decisiva en la toma de decisiones que las presiones de los periodistas e, incluso, de la opinión pública, propiciando una inversión en el motor del espacio público –de la acción política a los discursos– y (3) el desplazamiento del poder entre instituciones políticas y comunicacionales.

Vamos a los argumentos uno a uno. El debate (1) sobre la acción y el discurso políticos. Hay cierta ambigüedad en el uso del concepto discurso que hace Wolton en su definición de comunicación política puesto que hay indicios de querer significar al mismo tiempo ‘acción’ como refiere Habermas apoyado en Wittgenstein y en Austin y también otras señales que separan ambos términos. Así se deduce de los diversos intentos que hace el autor de reivindicar el uso de la palabra discurso en política:

“Si bien (dice) la acción siempre se ha considerado la noble tarea de la política, el discurso, que no obstante es su simétrico cuando no su sustituto o su naturaleza misma, nunca ha gozado de la misma jerarquía ni de la misma legitimidad, como si el discurso, y más recientemente la comunicación política, fueran una forma degradada de la política. Tal separación entre la acción y la palabra, acompañada de una intensa valorización de aquélla y de una desconfianza respecto de ésta, caracteriza desde hace tiempo la política y resulta, tal vez, del hecho de que el discurso político remita a las mentiras, promesas e ideologías que son la otra cara de la política”. (Wolton, 1998 a; 28)

Siguiendo esta línea de argumentación –que se asocia también con la inquietud inicial que manifiesta el autor de reivindicar la comunicación, los discursos como blanco preferido de los ataques y sospechas– los discursos son las declaraciones, las razones, las formas narrativas que dicen los actores del espacio público para defender sus intereses tanto de mantenimiento y ampliación de legitimidades como para la representación de intereses de diversos grupos de la sociedad. El debate de temas políticos, en este sentido, es el enfrentamiento de interpretaciones que retroalimentan, influyen, soportan las decisiones y las acciones que los actores políticos realizan. El valor de los discursos es ciertamente cognitivo, racional, explicativo de la trama social de intereses, pero no se expande sino hasta el momento en que el sistema político asume esos criterios para la definición de hechos vinculantes, de decisiones y acciones que afectan la vida social.

Es decir, los actores que intercambian discursos en el espacio público buscan no sólo competir por el diagnóstico e interpretación de los hechos sociales conflictivos, sino influir en la toma de decisiones del poder. “En efecto, el empeño de toda fase de comunicación política es ciertamente la decisión y la acción política, y no la comunicación”. (Wolton, 1998: 112)

Discurso y acción no se entienden como unidad esencial, como en el caso de la acción comunicativa, sino como parte de un proceso donde se retroalimentan, confirman o niegan. El nombramiento de los problemas, la identificación de las causas, el intercambio de interpretaciones, forma parte del diagnóstico que selecciona los ámbitos de decisión y orienta la acción del sistema político. La comunicación aporta los materiales, los avisos, las previsiones, las advertencias que la sociedad encuentra ante determinados hechos, y es precisamente el sistema político quien toma las decisiones. Es más, “la comunicación no sustituye a la política sino que le permite existir, y hasta se puede emitir la hipótesis de que el reconocimiento de este nivel de funcionamiento de la comunicación política es signo de buen funcionamiento de la democracia y de cierta madurez política”. (Wolton, 1998 a: 42)

Este hecho es relevante porque si bien es cierto que los tres actores definidos por Wolton – políticos, periodistas y sondeos (ciudadanos)– compiten entre sí por la adecuada representación de los intereses de las mayorías (e)lectoras y, en consecuencia, por el control de la opinión pública, también es necesario decir que no son el único input del sistema político, ya que las decisiones pueden tomarse sobre temas no debatidos y aún sobre temas que los ciudadanos desconocen o no comprenden, pero que padecen igualmente sus afectaciones. Gobernar no es solamente conducir la opinión pública, aunque, por otro lado, tampoco se pueda gobernar sin ella.

Es cierto que en las sociedades contemporáneas la apertura informativa es una de las constantes y es difícil que el gobierno tome decisiones sin que éstas sean representadas, debatidas mediante la comunicación política. Sin embargo, el intercambio discursivo no es el único criterio para la decisión de hechos políticos, sino que, incluso, existen presiones de otra índole que pueden ir en contra de cualquier tendencia de la opinión pública. Quiero decir, pues, que la comunicación política excede el campo de los discursos del espacio público ya que éste no es el único factor de decisión, aunque sí sea el espacio de gestión de toda decisión para lograr el consentimiento o, por lo menos, la indiferencia que permita la reproducción del poder y del orden social.

Algunos fenómenos que no se explican adecuadamente en este modelo tripartita son: a) el hecho de que no todas las presiones se discutan en el espacio público<sup>26</sup> y, sin embargo, sí se traduzcan en decisiones políticas que benefician a elites empresariales y políticas, dada la posible transferencia de información estratégica para el funcionamiento de otros sistemas sociales, b) el hecho, contraparte del anterior, de tomar decisiones políticas al margen de las principales corrientes de opinión y, algunas veces, en contra no solamente de los intereses de la mayoría ciudadana sino, sobre todo, de la gobernabilidad y la lógica de legitimación del sistema político basado precisamente en la voluntad colectiva traducible en el sufragio universal, c) el hecho, también ampliamente referido, de intercambiar discursos en el espacio público sobre temas que, pese a su reconocimiento social, no se traducen en decisiones políticas ni en arreglos funcionales, dada la coincidencia de otras variables que impiden su resolución, afectando la competencia de credibilidades entre los sistemas políticos y mediáticos y d) el hecho, mucho más que anecdótico, de separación del discurso en procesos electorales y la toma de decisiones diferentes en el gobierno.

Estos hechos sugieren que la comunicación política es más que el intercambio de discursos en el espacio público, ya que existen formas de comunicación silenciosas o presiones de centros de información que tienen tanto poder de decisión como los discursos y las tendencias de la opinión pública. Lo que Wolton no está considerando de manera suficiente es el peso específico de los condicionamientos sistémicos que pueden ejercerse sobre la política, poniendo a sus actores entre las necesidades de reproducción de determinados

---

<sup>26</sup> Algunos autores (Ferry, 1998) distinguen entre comunicación política para las masas y comunicación política para las minorías. La diferencia entre ambas es la naturaleza de las informaciones y la confidencialidad de los intercambios que ocurren, digamos de manera privada, aunque sus consecuencias sean decisivas para el orden social. Este hecho es interpretado como una incapacidad del espacio público de cubrir la totalidad de la comunicación política. “Ese campo de interacciones entre los principales actores de la comunicación política constituye sólo el medio significativo más constante del espacio público político”. (Ferry, op. cit. 22)

sistemas sociales, como la economía y los sistemas de validación del poder, como éstos que el autor francés llama comunicación política. En unos, opera la información estratégica para tomar decisiones, y en otros, la argumentación plural de ciudadanos o grupos sociales que sostiene la legitimidad del poder, tanto entendida por la acción de sus actores, como en su naturaleza institucional.

Así, mientras los condicionamientos sistémicos operan para todos los políticos en general, independientemente del signo ideológico, diferencia mercadológica y estilos personales, limitando las posibilidades de la decisión y la acción políticas, la gestión de las interpretaciones para las masas aporta el sostenimiento de los actores y del sistema político pudiendo la correlación de ambas afectar notablemente sus procesos y definiciones institucionales. En la comunicación política se concentran no solamente la competencia por las legitimidades de políticos y periodistas, las demandas de los ciudadanos, el enfrentamiento de los intereses y argumentos de diversos actores sociales, sino también las afectaciones generadas por la reproducción de sistemas sociales y sus efectos en la sociedad entera y, en especial, en los subsistemas que la sostienen. Y esto ocurre en circunstancias en las que no siempre se traducen los condicionamientos en discursos explícitos enfrentados en el espacio público.

Si se deja afuera de la observación estos condicionamientos sistémicos, no se explicaría cabalmente la función total de la comunicación política en un sistema social, pues se consideraría uno solo de sus lados que aporta información sobre cómo se produce la legitimación y la deslegitimación política, pero no sobre los mecanismos de orden sistémico a cuya necesidad responden muchas decisiones políticas y gubernamentales.

Otro de los argumentos para esta crítica (2) responde a las ideas anteriores en relación con el papel de los expertos en la construcción del espacio público. Según Wolton:

“los expertos, técnicos y tecnócratas que desempeñan un papel decisivo en la administración, en el funcionamiento del Estado y en la política no participan de modo explícito de la comunicación política, no porque su intervención no sea política sino porque no tienen vocación para expresarse, según pretenden cuando lo hacen en los informes políticos. Esta categoría de ‘compañero silencioso’ no simplifica la cuestión real de su papel y de su influencia en la comunicación política y en mayor medida en el espacio público, pues a través de decisiones, notas e informes semipúblicos influyen directamente en el discurso de los actores políticos. Pero su categoría les impide expresarse con libertad en público. Sólo lo hacen públicamente de manera precisa y técnica”. (Wolton 1998 a: 33-34)

Esta expulsión confirma la naturaleza exclusivamente discursiva de la comunicación política, en donde no hay lugar para quienes “no puedan expresarse” –sean expertos sin vocación de hablantes o elites empresariales y políticas con valor estratégico para la reproducción social– aun cuando sus informes y acciones tengan un peso definitorio en las políticas públicas y en la conformación del orden social. En todo caso, su influencia es indirecta en tanto cuanto generan discursos que defienden los políticos y los periodistas, pero no forman parte del juego porque ellos mismos no hablan.

Nos parece que los expertos<sup>27</sup> son actores que responden a una necesidad de traducción, o más bien de comunicación, entre un subsistema y otro y aunque sus discursos no siempre ocupan espacios importantes en el espacio público, sí tienen una influencia decisiva en las decisiones políticas, en el funcionamiento de los demás subsistemas sociales y en los modos en los que se relacionan políticos, periodistas y ciudadanos, ya que generan acciones que deberán ser interpretadas colectivamente más allá de la significación o relevancia que tengan para uno sólo de los subsistemas sociales. Se observa que la relación entre periodistas y expertos es equidistante con respecto de los políticos, puesto que ambos tienen la función mediadora entre subsistemas; tanto unos como otros funcionan presionando a los políticos para la toma de decisiones, aunque generalmente en sentido inverso -unos soportando la legitimación del orden social y otros creando las condiciones para su autorreproducción- cosa importante y pendiente de definir en una teoría de sistemas que no excluya la conciencia ni la voluntad.

En la teoría sistémica los expertos forman parte de una trilogía distinta que mantiene la comunicación política. A diferencia del planteamiento clásico gobernantes y gobernados, Niklas Luhmann señala que el sistema político ha ganado complejidad al integrarse con tres entidades diferenciadas: la política, la administración y el público. Así,

“el poder político pierde su claro carácter asimétrico de arriba-abajo y se reconduce a la forma de una circularidad dinámica: el público influye a la política a través de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la administración (incluyendo siempre en ella a la legislación). La administración se vincula a sí misma y al público por sus decisiones”. (Luhmann, 1997: 64)

Esta circularidad de la comunicación política puede recorrerse en sentido inverso. “La administración produce los proyectos para la política y domina en los comités parlamentarios y en instituciones similares. La política sugiere al público, con el auxilio de las organizaciones de partido, lo que debe elegir y por qué. El público ejerce su influencia sobre la administración valiéndose de canales de lo más diverso, desde las organizaciones de interés hasta las quejas en los despachos administrativos”. (Idem: 64-65)

---

<sup>27</sup> El sentido que le damos al concepto es el de profesional especializado en un subsistema social, pudiendo estar relacionado con la economía, el derecho, la educación, la cultura, etc., con capacidad para identificar los problemas específicos y proponer soluciones a la administración gubernamental, considerando los recursos disponibles y las afectaciones en el orden social. Los expertos hablan haciendo y no callan diciendo, como los políticos. Aunque estos expertos parecieran los operadores de los subsistemas en cuestión, sus propuestas no aplican de manera mecánica, sino que requieren la mediación de la voluntad política que los sitúa en una posición y no en otra, dado que son el elemento de regulación o legitimación que el orden social reclama, cuando los problemas escapan a las soluciones intrasistémicas. Con esto, nuestro análisis se contrapone al de Luhmann, que niega cualquier centralidad en una sociedad funcional de alta especialización y, por otro lado, el valor de la acción social como elemento de interacción con los sistemas. Es más, nos oponemos también a una concepción restrictiva de la política y del Estado, ya que si bien es cierto que existe una “creciente inclusión de temas e intereses como propios de la política” que puede sobrecargar al Estado hasta propiciar su declive (como en el Estado Benefactor), también es cierto que muchos problemas siguen sin solución y que el desarrollo particular de los sistemas no ha permitido ni permite la autorreproducción global sin mecanismos coordinados de comunicación. Y éstos, aun siendo relaciones entre los sistemas, terminan depositados en interpretaciones o discursos que deben asumir como legítimos los ciudadanos. En caso contrario, el orden social se vendría abajo.

Este nuevo tripié pone de manifiesto las relaciones de comunicación, entendida como procesos de supracordinación entre sistemas sobre la base de sus funciones diferenciadas.

“La función que ha provocado la diferenciación del sistema político puede caracterizarse como el empleo de la capacidad de imponer (Parsons: effectiveness) decisiones vinculantes. Brevemente (y de modo ambiguo) puede hablarse también de la producción de decisiones vinculantes, donde ‘vínculo’ ha de entenderse siempre como vínculo colectivo, en el sentido de que éste (siempre hasta nuevo aviso) vincula a la selección tomada, tanto a quienes adoptan las decisiones como a los destinatarios de las mismas. Esta función presupone la diferenciación de procesos decisionales, que permitan disponer del poder político y, en última instancia, de la fuerza física”. (Idem: 94)

No hay, como se observa en estas ideas, ninguna posición para los periodistas y los medios de comunicación. Y aunque Luhmann le da total relevancia a la comunicación, lo hace desde un concepto sistémico que excluye los discursos al grado tal de hablar de comunicaciones sin personas y sin lenguaje, enfatizando las decisiones vinculantes ejercidas mediante códigos que, según él, desarrolla cada subsistema para coordinarse con otros tales como el dinero y el poder. En cualquier caso, los discursos en el sistema político sólo tienen relevancia para la fijación de identidades partidistas y no para la toma de decisiones vinculantes entre los sistemas sociales ya que las presiones sistémicas son iguales para actores políticos de derecha que de izquierda<sup>28</sup>, aunque también admite el valor de los medios para la tematización de la realidad y la inclusión / exclusión de temas relevantes para la reducción de la complejidad y la adecuada autorreproducción de la sociedad.

Las ideas de este autor nos parecen importantes por cuanto señalan la emergencia de otros actores en el sistema político, los administradores, expertos en el gobierno y en legislación, y observa con agudeza el papel que desarrollan en el sistema social. No obstante, no compartimos la rigidez del enfoque sistémico general que no es capaz de ver la importancia de la comunicación mediática y los discursos en la construcción de la legitimidad y, desde luego, del sistema ideológico de significaciones al servicio del poder y del orden dominante. No obstante, aceptamos la sugerencia de incorporar más elementos a la circularidad de la comunicación política que podría estar formada por una tetralogía en lugar de un tripié: expertos-políticos-periodistas-ciudadanos ya que las decisiones vinculantes –la acción política de las entidades gubernamentales- impulsadas por los expertos y negociadas por políticos y periodistas con los ciudadanos también forman parte de procesos de comunicación política, así se traduzcan en argumentos debatidos de manera masiva o se manejen mediante agendas ocultas o silenciosas del poder.

---

<sup>28</sup> “La lógica de la diferencia entre gobierno y oposición puede requerir que un partido progresista en el gobierno lleve a cabo una política conservadora, mientras que una posición conservadora deba desarrollar ideas de cambio no para conservar algo, sino con el fin de alcanzar el poder (...) La cuestión sólo puede residir, entonces, en ver si los cambios provocan en el sistema una situación inestable, frente a la cual empieza a reaccionar, o si transforman lo que está ordenado en algo ordenado y preservan la estabilidad que es la condición de su propia estabilidad y del mantenimiento del correspondiente nivel de vida”. (Idem: 84)



Otro de los argumentos que llama la atención es la constante reivindicación que Wolton hace de la comunicación respecto de la política, al grado de perder el enfoque procesual que pensamos debe prevalecer entre las relaciones que guardan los políticos y los periodistas ya que sus contactos mueven de manera incesante los recursos de control a veces en favor de unos y en otras ocasiones en favor de otros, observándose un proceso de enfrentamiento por el control de tales recursos y sus estructuraciones institucionales.

Uno de los debates más significativos que se aproximan a este problema se refleja en dos artículos, uno de Philippe Bretón (1998) y el otro del mismo Wolton (1998b). Desde el primer campo argumental se observa que la comunicación política es una expresión ambigua que puede referirse a hechos y a la interpretación de esos hechos mediante saberes confusos o ideologizados como los de la sociedad de la información. Éstos insisten en un balance positivo que convierte a la comunicación en “lo contrario de una degradación de la política”.

Sin embargo, otros autores como Baudrillard y Sfez citados por el mismo Bretón, afirman que la esfera mediática se está comiendo a la política y por lo tanto se genera una confusión entre el hecho y su representación, lo que no debería ocurrir en dispositivos que respetaran la ‘integridad comunicacional ideal’. Si la política genera sus propios hechos, palabras y declaraciones, entonces los procesos de comunicación deberían trasladar dichos mensajes de manera íntegra sin reformularlos de ninguna manera hasta hacerlos llegar a sus destinatarios. “El mantenimiento de la identidad de una palabra a través del juego de las diferencias constituye sin duda el problema principal en el terreno de la mediación, tanto en el plano de la política como en cualquier otro”. (Breton, Op. Cit.: 361)

Pero no es eso lo que ocurre con los procesos de mediatización política. Las palabras políticas no corresponden solamente a los políticos, sino que son coproducidas con sus mediadores comunicacionales pues deben tener la naturaleza de mensaje para poder tener acceso a los mass media, afectando notablemente “el hilo argumentativo propio de lo político para sustituirlo por el comentario mediático”.

Para el profesor canadiense, la mediatización cumple tres funciones de filtrado y reformulación sobre la palabra política. El primero corresponde a la selección, jerarquización y difusión de las agendas, el segundo es la ‘puesta en escena’ sobre la base de cortes, montajes y manipulaciones al hecho original y, el tercero, el pedagógico, que da a los medios la licencia de reflexionar y ayudar a la comprensión de lo que el político quería decir con lo que dijo.

“El dominio (dice Phillipe Breton) que ejercen los medios en el conjunto del proceso de mediación genera una temible paradoja. Los procesos de filtrado del discurso político producen no ya una deformación, en el sentido de la intención, pero sí una reformulación de la palabra inicial. Esta posición lleva a sostener que el comentario valdría tanto como la palabra que comenta”. (Idem: 364)

En consecuencia, los políticos viven pendientes de los procesos de mediatización, concediéndoles la forma, la expresión y en el peor de los casos el contenido, pues la construcción del mensaje mediático es más importante que la argumentación política. Una

de las tareas de la política, en consecuencia, es la de reflexionar sobre el impacto de la mediatización en sus operaciones, de modo que puedan experimentar procesos de mediación con mayor control en la transferencia de su información, en la medida en que esto fuera posible.

La argumentación de Bretón se enfila a la demostración de una influencia decisiva de la comunicación sobre la política, en virtud de la sobreinterpretación del texto en la voz de los periodistas poniendo en duda que los medios no degraden la política y que ésta siga manteniendo su peso específico sobre aquélla. Wolton no piensa que el peso específico sea mayor en los medios en razón de la interpretación del texto político, sino que, a la inversa, éstos son más frágiles que la política en algo más central: la construcción de la legitimidad.

El autor francés escribe un ensayo titulado “Los medios, eslabón débil de la comunicación política” donde admite las modificaciones que los medios han impuesto a la política, pero también su vulnerabilidad frente al poder. Wolton escribe que el objetivo de este trabajo es “mostrar que el enfrentamiento político en la actualidad se verifica en un mundo comunicacional y que el triunfo aparente de la comunicación sobre la política en realidad se ha de interpretar de otra manera, como la condición para que la política, así como el enfrentamiento, exista en el nivel de una democracia masiva”. (Wolton, 1998 b: 184)

La legitimidad mediática es, en este juego de enfrentamientos, la más frágil y afectable y sólo es dominante en apariencia dado que asegura la forma moderna de la política, pero no son de ninguna manera más fuertes. Los sondeos son mecanismos que parecen sugerir que la alianza medios-ciudadanos puede romperse, ya que la opinión pública no le pertenece a nadie; es de todos.

La representación ciudadana que otorga legitimidad a los periodistas puede fracturarse con facilidad mediante esa otra representación gráfica que se forma mediante los sondeos, haciendo que puedan no coincidir, facilitando el desenganche medios-ciudadanos. Estas dos representaciones también se diferencian de aquella que se manifiesta en los procesos electorales en favor de actores políticos y plataformas de gobierno, haciendo que haya una competencia entre las tres formas de representación, la periodística, la demoscópica y la electoral. Lo esencial, opina Wolton, es que las formas de representación son diferentes.

La discusión sobre el enfrentamiento entre la comunicación y política tiene muchas más aristas de las que aquí se han señalado en términos de la “integral transmisión de los mensajes” o la representatividad de los intereses de los ciudadanos.

Muchas otras críticas se enfilan contra los medios en su aparente avance sobre el campo de lo político. Eliseo Veron (1998) observa que en la década de los 80 se instauró definitivamente el poder mediático haciendo más lejana la brecha entre la esfera política, lugar de construcción de colectivos asociados a la gestión de largo plazo y la esfera del consumo mediático, “lugar de construcción de colectivos asociados, en el corto plazo, al imaginario de lo cotidiano y a los comportamientos del consumo”. En este mismo período, subraya, se acelera la mediatización y la crisis de lo político.

Este debilitamiento del sistema político electoral ha fortalecido, sin lugar a dudas, el carácter central de los medios que aspiran a convertirse en instituciones políticas que sustituyan a las anteriores y se conviertan en los centros de producción de identidades colectivas duraderas. Sin embargo, es difícil que cumplan estas metas ya que los medios están inscritos en la lógica del mercado de consumo de corto plazo y no son la única explicación de la crisis de lo político. Es más, la estructuración del lenguaje televisivo de la política, enriquecido con la imagen y el símbolo, tiende a subordinarse a los fines del ‘nicho de mercado’ aumentando más esta precariedad del tiempo.

“La lógica del marketing es incapaz de tratar objetos tales como los colectivos identitarios asociados al largo plazo; para poder construirlo es necesario salirse de esa lógica. Ante las deficiencias del sistema político, campo tradicional de gestión de esos colectivos, queda pues, planteada la cuestión de saber dónde podrían construirse en adelante tales colectivos”. (Verón, 1998: 232)

Contra Wolton parcialmente, Eliseo Verón afirma que los contactos de pertenencia difusa que genera la televisión no tienen la capacidad de erigirse en identidades con proyección en el largo plazo y, a lo sumo, admiten la forma breve de ponerse de acuerdo con mantener la sintonía, pues su cohesión no está basada en un programa sino en el hecho fortuito de la observación.

Estos y otros debates, incluso orientados por enfoques empíricos como la agenda setting, demuestran que las relaciones entre comunicación y política son tensas y que dicho enfrentamiento puede establecer el triunfo eventual de uno de los polos, por lo que sería más interesante seguir estas disputas desde un punto de vista procesual y no desde la reivindicación de uno de ellos que ya no es tan necesaria. Nadie, hoy en día, duda de la relevancia de la comunicación para el juego político y tampoco nadie deja de observar que la política se ha ido debilitando en el sistema social.

Si bien es cierto que el modelo de Wolton permite observar con claridad la dinámica de enfrentamientos entre las tres lógicas en el espacio público, también lo es que la ausencia de los expertos disminuye la comprensión de la comunicación política como elemento de regulación del sistema social. Por otro lado, la pretensión de reivindicación comunicacional le hace tomar partido de manera innecesaria. Se necesita, en consecuencia, revisar algunos conceptos para explicar mejor estos desplazamientos del poder de unas instituciones a otras.

## COMUNICACIÓN POLÍTICA (II)

### (LOS TERRITORIOS GUBERNAMENTALES LOCALES)

Las corrientes de pensamiento que se han revisado presentan un entramado diverso de acercamientos a la comunicación política que parten de la acción social como organización institucionalizada que construye significados, a partir de los cuales sea posible el reconocimiento mutuo y el consenso de la norma social. Con variantes y enfrentamientos, en esta línea se enmarcan los trabajos de Mead (1990), Pasquali (1978) y Habermas (1999) si se considera que todos se preocupan por la comunicación como elemento de interacción

social y de construcción de comunidades vivenciales, en las cuales los sujetos intercambian significados con libertad y buscando limitar la contingencia, el desorden y poner en su lugar el acuerdo entre todos. Las relaciones entre el sistema político y el sistema comunicacional permiten producir acciones colaborativas sin coacción y ampliar la participación de los ciudadanos en el espacio público.

Una de las aportaciones más significativas de Habermas se ha traducido en el modelo de la democracia deliberativa y en las variantes que se vienen dando con el desarrollo del concepto. Se propone, como se ha visto, socializar y debatir de manera abierta y plural los asuntos públicos, sea para lograr la legitimación o el consenso. En las variantes de la teoría de la acción comunicativa de Habermas se discuten temas tan importantes, como por ejemplo, la importancia decisiva del diálogo y su mudanza hacia formas cooperativas de acción social (Bohman, 1997), el papel de la toma de decisiones sobre problemas sociales más allá de la mera concertación discursiva (Cohen, 1997), la relación entre la acción colectiva, la participación social y el espacio público. (Avritzer, 1996)

Si se analiza la versión clásica de la democracia deliberativa es posible encontrar una clara diferenciación entre la sociedad civil, la opinión pública general y el aparato gubernamental que toma decisiones en lugar de los muchos sujetos a los que gobierna. No existe para el autor de la acción comunicativa espacio alguno para superponer los dos órdenes, ya que la sociedad civil debe mantener su autonomía de pensamiento y de opinión, mientras que el gobierno tiene la obligación de actuar considerando las demandas y razones de sus gobernados.

En este tramo, de la opinión a la decisión, Habermas introduce algunos elementos del pensamiento sistémico, pues reconoce que así como los ciudadanos realizan acciones comunicativas, también los sistemas realizan cuasiacciones. “Las reacciones, dice, comportamentales de un organismo movido por estímulos externos o internos, los cambios de estado que el entorno induce en un sistema autorregulado pueden entenderse como cuasiacciones, es decir, como si en ellos se expresara la capacidad de acción de un sujeto”. (Habermas, 1999: 30)

Lo que interesa del tema es precisamente esa incorporación de la idea de sistema al pensamiento habermasiano y la definición que hace del gobierno como entidad productora de hechos vinculantes que tendrían todo el peso de las cuasiacciones, como si fueran emitidas por un sujeto. Los aparatos de gobierno, en consecuencia, podrían ser definidos como sistemas que se relacionan con otros sistemas y también con sujetos que realizan acciones comunicativas para darle órdenes al sistema gubernamental como uno de sus inputs más definitorios. Así, se tendría la coexistencia de diversos órdenes sistémicos como la economía, la política, la administración, la asociación de ciudadanos libres, operando en una sociedad a fin de conseguir la realización de fines colectivos. Esto quiere decir que la comunicación política tiene una vertiente gubernamental que no ha sido considerada en sus especificidades y que el análisis de sus formas puede llevar a añadir a los conceptos que se tienen de comunicación política elementos sistémicos fundamentales.

Esta propuesta, como se verá, incorpora varios criterios de acción no usualmente considerados en la comunicación política y que tienen relevancia para comprender las

relaciones entre la opinión pública y otros sistemas sociales. Baste por el momento para añadir la idea de que discurso y acción no son lo mismo y pueden llegar a oponerse como factores indispensables para generar descrédito de las instituciones políticas y comunicacionales por igual.

En la versión de Wolton (1998 a) sobre el espacio público se retoman discusiones básicas de la teoría original con la consiguiente reformulación de las relaciones entre las partes. Así, en lugar de la pureza de la acción comunicativa capaz de construir consensos, el autor francés propone un modelo de enfrentamiento entre subsistemas y sus actores –políticos, periodistas y ciudadanos– que entra de lleno a las interacciones sociales mediatizadas en donde cada conjunto de actores tiene porciones de la legitimidad y sólo en su confrontación discursiva puede develarse y fortalecerse la vida política de las sociedades contemporáneas.

Aunque este concepto de espacio público y de comunicación política tiene más operatividad y puntos de observación que otros planteamientos más teóricos, nos parece que sigue dejando de lado los elementos sistémicos que, a nuestro juicio, no pueden quedar fuera de una definición de comunicación política y más específicamente de la comunicación gubernamental. Algunas de nuestras objeciones ya han sido planteadas en el apartado anterior y sólo resta confirmar la necesidad de diferenciar la formulación de discursos en el espacio público y su papel respecto de la acción colectiva y la toma de decisiones vinculantes. En síntesis, parece que si bien es cierto que la palabra puede ser elemento de coordinación de la acción, no lo es menos que puede también estarla sustituyendo, pues no en todos los casos hablar es sinónimo de actuar y menos de decidir.

Es decir, la conversación social puede estar generando opinión pública en las diferentes arenas de debate sobre el acuerdo o no de las acciones gubernamentales, sin que este hecho se traduzca en modalidades de participación suficiente para influir en las decisiones inmediatas del gobierno. Por otro lado, la coordinación para la acción, la acción comunicativa, tiene componentes racionales y teleológicos, mientras que la inacción puede no tenerlos y aún así, impactar al sistema político por sus ausencias, como sucede en las democracias contemporáneas con el creciente desinterés por el voto.

¿Qué le falta al modelo políticos-periodistas y ciudadanos (sondeos) para explicar las decisiones que toma el gobierno amparados o no, soportados en o en franco alejamiento de los gobernados? ¿Además de la presión discursiva, de la acumulación de razones que se traducen en el voto, existen otras variables que deben ser consideradas en la comunicación política? ¿Cuál es el impacto de la diferencia entre acción y discurso en los sistemas políticos y mediáticos contemporáneos?

Lo que Habermas sugiere, dada su cercanía opuesta a Luhmann, no aparece en el modelo de comunicación política de Wolton: la relación entre los sistemas y los procesos de comunicación que entre ellos se desatan. La teoría de sistemas es, respecto de las anteriores, una postura radical y contradictoria. Mantiene, por un lado, la supremacía de las relaciones de comunicación en el mundo social, pero a expensas de todo intento de comprensión simbólica de los mensajes entre los individuos, que sólo piensan y hablan para producir acoplamientos estructurales entre sistemas que no requieren de lenguaje para efectuar sus procesos de coordinación y producción de diferenciación compleja.

La comunicación para este enfoque es un proceso incesante de supercoordinación entre los sistemas sociales, en donde los rasgos más significativos son problemas, la rapidez y la capacidad en el procesamiento de la información, desde la selección hasta la diferenciación de las entidades que la han producido; la simplificación de la complejidad del entorno para que pueda ser manejado por los sistemas sociales; la multiplicación de los contactos entre los subsistemas de modo que aumente su capacidad de medición de contingencias, disminución de incertidumbre y su autorreproducción en el espacio y en el tiempo. La política, por consiguiente, es uno de estos sistemas diferenciados que opera sobre la base de procesos de inclusión y exclusión de actores, problemas e intereses amparados en el acoplamiento estructural de todos los votantes incluidos en el sufragio universal. El acceso al poder está determinado por dos circularidades, la relación político-cliente basada en el intercambio de prestaciones y la relación gobierno-oposición creada por la mayor inclusión legitimadora del actor en el gobierno, pero con el cual la oposición mantiene tensiones permanentes.

La comunicación política, en consecuencia, es la tematización de la opinión pública en torno de los problemas que el sistema social debe resolver en su conjunto, eliminando aquellos que no le sean fundamentales y lograr que las redundancias hagan posible lo improbable: el acoplamiento estructural. Como dicho proceso no está prefijado ni orientado por valores, entonces es igualmente importante el consenso que el disenso. Un sí y un no para el sistema sólo es el control de diferenciación de su identidad y el fortalecimiento de su complejización interna. El espacio público es un sensor de autoobservación de dicho acoplamiento, por lo que a diferencia de la teoría liberal, los temas deben ser limitados por los filtros de cada uno de sus subsistemas.

Podemos afirmar, siguiendo a Luhmann, que en la opinión pública operan dispositivos de memoria, de acumulación de experiencias que absorben inseguridad ante los nuevos problemas del entorno, pero no hace responsable a los ciudadanos de la toma de decisiones. Si acaso, afirma, en el espacio público se organizan las identidades partidistas ya que, aunque convocan a todos los miembros de la sociedad y es necesario incluir a todos en las representaciones simbólicas o discursivas, la realidad es que las decisiones derivan de otros factores, como por ejemplo, de si se está en el poder o no. Así, los temas de la opinión pública realizan el corto circuito del gobierno / oposición<sup>29</sup> y son el mecanismo para construir lealtades políticas y legitimación de ciertas elites en su camino hacia la conducción del sistema social.

El sistema político se sirve de los medios, de la (in) visibilidad, de la tematización en el espacio público, para cambiar a los grupos en el poder y seguir manteniendo la legitimación del sistema, sobre la base de que sus hechos vinculantes conecten mejor con los otros y se mantenga la reproducción del sistema en su conjunto. Más que comunicación política, para Luhmann hay una circularidad ampliada del poder formada por expertos-políticos-ciudadanos, donde el centro se pierde porque va moviéndose entre uno y otro de estos

---

<sup>29</sup> Si bien el consenso lleva a posibilidades de colaboración, como decían Piaget y Habermas, también es cierto que entre gobernantes y oposición, todo consenso es eventual y tiene el límite de la siguiente elección, ya que sin conflicto no hay diferenciación política.

elementos. De un lado, los expertos parecen decidir las conexiones y la comunicación de los sistemas entre sí y del otro, los ciudadanos responden legitimando el orden y demandando ciertos cambios que deberá ponderar el sistema en el mediano plazo.

Esto quiere decir que el espacio público es el lugar donde se generan parte de los problemas que deberán resolver los sistemas. Todos los actores sociales son observadores del sistema social y mediante la construcción de agendas determinan según los pesos específicos de cada quién, la prioridad de intervención del Estado en estos mismos, ya que las observaciones particulares exceden lo que cada uno de los sistemas en sí mismos pueden percibir con sus centros de información. Los sistemas dependen de su espacio público, que es su entorno, para reproducirse, por lo cual seleccionan sus observaciones con la ayuda de los sistemas, no con la ayuda de los ciudadanos. Y como cada día los problemas son mayores y más complejos, el sistema político está aprendiendo a vivir con un déficit en la responsabilidad política, y los medios, en aparente apuesta por la desestabilización, fragmentan más el espacio público, con las particularidades que no añadan presiones al sistema, sino que las controlen mediante la apertura.

En este mundo de comunicaciones sin comunicadores y de personas al servicio de la autopoiesis, los sistemas han apartado al hombre del mundo de la vida y las cuasiacciones que identificaba Habermas se han convertido en los procesos de comunicación más importantes. Sin duda que los planteamientos de Luhmann son polémicos en su explicación final, pero hay que reconocer que también son apasionantes y de gran riqueza en muchos de sus planteamientos intermedios.

En lo particular, creemos que es necesario hacer un esfuerzo para incorporar los señalamientos de Luhmann sobre el funcionamiento de los sistemas sin detrimento de la condición humana. Es decir, aceptar que existen organismos sociales que funcionan de manera sistémica sin aceptar, desde luego, que su factura sea natural y determinada por fuerzas diferentes de las concientemente humanas. La acción social, como afirma Giddens, es capaz de estructurar relaciones sociales de largo plazo que asuman cierta autonomía respecto de sus sujetos, aunque nunca esta autonomía será definitiva. “A pesar de que la sociedad no la hace una sola persona, es creada y recreada de nuevo, aunque no ex nihili, por los participantes de todo encuentro social. La producción de una sociedad es una realización hábil, sostenible y ‘hecha factible’ por seres humanos”. (Cohen, 1996: 25)

Lo que es relevante para nosotros de esta revisión teórica situada entre la acción comunicativa y la teoría de sistemas, es la posibilidad de identificar los vacíos y complementaciones de modo que podamos formular conceptos que tengan mayor cobertura respecto de las existentes. A diferencia de Wolton, que opta por la definición reducida de comunicación política, este trabajo admite que necesario ampliarla tomando en consideración algunas objeciones que, desde el pensamiento sistémico, podrían hacerse. Así, se entiende que la comunicación política es el flujo de poder (1) que se traslada entre varios actores y subsistemas mediante acciones y discursos (2) en el espacio público, siendo los actores más importantes (3) los expertos-políticos (gobierno-oposición) – periodistas (4) ciudadanos encaminados a gestionar adecuadamente el conflicto y lograr una eficiente coordinación (5) en la sociedad para mantener un orden o producir un cambio. Es decir, la comunicación política produce gobernabilidad.

Pensamos que nuestra definición es más completa porque resuelve algunos de los problemas y vacíos que hemos identificado en Comunicación política I y que a saber son: (1) entiende la comunicación política como un flujo que traslada el control sobre determinados recursos públicos de una institución a otra, eliminando la idea de centralidad que se ha tenido respecto del sistema político y que ha sido ampliamente cuestionado por numerosos estudiosos en la materia, algunos de los cuales aparecen comentados en esta exposición (Lechner, 1995; Touraine, 1989; Brunner, s/f). El poder público como fluido tiene diversos riesgos y oportunidades, ya que asume la contingencia del posicionamiento de los actores individuales en el espacio público describiendo una sociedad más inestable, pero al mismo tiempo, más flexible en sus procesos de control de recursos. No obstante esta flexibilidad, falta por analizar los mecanismos sobre los cuales se sustenta el orden social que, pese a estas transferencias e intercambios del poder, mantiene el orden y lo reproduce, gracias al funcionamiento de las instituciones, aunque también se vean con frecuencia ‘ventanas rotas’, es decir, rupturas de sus límites e intercambios no planificados entre sí.

Otra característica de esta concepción del poder es que favorece un análisis procesual. Está planteando que el ejercicio del poder y la exclusión de sus accesos forma parte de procesos donde la intención colaborativa o de disenso son importantes para la construcción de una estructura de fuerzas con capacidad de controlar recursos e imponer comportamientos a otros. Las relaciones de poder son contingentes y por consiguiente conflictivas y coyunturales, aunque, a decir verdad, el peso histórico de sus formas institucionales, la organización del orden mediante instituciones producidas por las confrontaciones sociales, estructura los límites de la contingencia.

La virtud de esta concepción de poder en la comunicación política es que permite observar a diferentes instituciones políticas, comunicacionales y sociales en juegos tensos por el control de la legitimidad del orden social. Y si bien es cierto que existen límites sistémicos que impiden la pérdida de identidad y de diferenciación, también es cierto que se observan zonas de cambio donde se dilucidan o trasladan nuevas confrontaciones políticas.

Otro elemento de la definición (2) incluye tanto a actores como a sistemas que se expresan mediante acciones y discursos. La política y sus aparatos administrativos funcionan como un sistema autorregulado que gestiona la fuerza por medio del código de sus legislaciones, el dinero por medio de sus ingresos públicos y otros hechos vinculantes que coordinan las cuasiacciones de otros sistemas sociales. La observación –o no– de los hechos vinculantes, de las decisiones que los sistemas políticos toman y la contraparte interpretativa que otras instancias mediatizadoras realizan, tiene efectos complejos en los sistemas y en la opinión de los ciudadanos. La separación de acción y discurso permite encontrar sus elementos de coincidencia, coordinación y de oposición, y devolver a cada instancia el papel que determinó Habermas, la opinión pública a argumentar y el sistema político a decidir, aunque con la idea de que éste asumiría los argumentos razonables de la acción comunicativa para orientar sus decisiones, cosa que no ocurre del todo ante la influencia de los condicionamientos sistémicos.

Los modelos de Wolton (1998 a) y Luhmann (1997) son parciales ambos, ya que uno excluye a los expertos (porque pueden decidir acciones administrativas pero no tienen



vocación declarativa en el espacio público) y el otro a los periodistas (dado que los intercambios discursivos no son de especial importancia para la teoría de los sistemas, a no ser que se trate de la tematización de la opinión pública). Deben ser observados, pues, de igual modo ya que sus acciones y discursos tienen impacto en el espacio público y en las relaciones de poder, conforme a las lógicas de acción social que representan. En el caso de los políticos, se toma la sugerencia de Luhmann sobre el corto circuito que representan las relaciones gobierno / oposición. En el caso de los expertos, la posibilidad de que sean los diseñadores de las cuasiacciones que impulsan los sistemas.

Los expertos (3) son especialistas en sistemas diferenciados que responden a criterios de eficacia de la acción instrumental. Se trata de reunir información suficiente sobre el funcionamiento de los sistemas, establecer criterios de previsión y usar los recursos con los que se cuenta para controlar los efectos y las consecuencias que provoquen determinados sistemas sociales en otros. La legitimidad y el prestigio de los expertos es consecuencia de su efectividad en el control de la estabilidad de los sistemas y, efectivamente, tienen poca relevancia en el espacio público si consideramos el enfrentamiento de los discursos entre otros actores, aunque su visibilidad pública tiene notable aumento. No obstante, su peso es fundamental porque sus decisiones enfrentadas o no en el espacio público forman parte del capital de criterios con los que se decide la acción política y sus decisiones afectan no solamente a los sistemas, sino desde luego a pueblos enteros. Su lugar en la comunicación política, aunque suene paradójico, es hablar haciendo y gestionando decisiones. Sus acciones valen más que mil palabras, aunque las suponen y también dan a los políticos y a los ciudadanos de qué hablar.

La acción de los expertos puede determinar las políticas públicas y la coordinación entre sistemas que amplifican las posibilidades de conflicto o de consenso y, por consecuencia, la estabilidad del orden establecido. Así, las decisiones vinculantes generalmente propuestas por los expertos y aplicadas por los políticos representan la visión sistémica que suele desconocer el papel de los individuos pues su carácter técnico les otorga la calidad de verdad objetiva y decisión inevitable y urgente. Los ciudadanos desde esta línea de comunicación sólo pueden aceptar las consecuencias de los hechos vinculantes y articular discursos de oposición o consentimiento, sin que se logren cambios definitivos de la política pública, ya que alterarían el orden establecido.

En este escenario de sobredeterminaciones sistémicas, los políticos gestionan la aplicación de políticas públicas correctivas a inestabilidades sistémicas, incluyendo aquellas que afectan al propio sistema político y la continuidad de sus relaciones con los votantes. Ambas racionalidades, la de los expertos y la de los votantes, podrían no coincidir en determinados momentos, poniendo en riesgo la gobernabilidad del sistema en su conjunto, en zonas específicas de conflicto o bien, en su reproducción de largo plazo. En medio, están los periodistas y los políticos de oposición, mismos que comparten el espacio de la crítica al sistema y la capitalización política de los errores y hasta de los aciertos que expertos y políticos en el poder puedan tener. La legitimidad de los periodistas y de los políticos opositores se basa en una confrontación con el poder establecido, tratando de aglutinar fuerzas y representaciones sociales capaces de construir una nueva mayoría que mueva las elites gobernantes y ceda su lugar a intereses y propuestas diferentes que, como se ha mencionado en la teoría Luhmanniana, tienden a parecerse mucho cuando están en el

gobierno y ya han logrado el desplazamiento de actores políticos rivales. Una interpretación sistémica de la representación diría que la representación simbólica es especialmente necesaria en escenarios donde la representación sustantiva, esa que realiza acciones en favor de los gobernados, es imposible o limitada.

En este proceso de coordinación sistémica y mantenimiento de la legitimación política, los periodistas (4) conducen la opinión pública mediante procesos sistemáticos de inclusión y exclusión de temas, actores y argumentos, dejando espacios de (in)visibilidad de las acciones del poder que obran en beneficio de la reproducción del sistema. Los periodistas y los políticos muestran y ocultan (de acuerdo con los márgenes que la lógica del mercado y su legitimidad<sup>30</sup> le permiten y que suele ser diferente en cada Estado) algunas diversas operaciones clave para el mantenimiento de las relaciones de fuerza que privan en el orden social. La lucha por la agenda social mediante el enfrentamiento de tres -políticos, periodistas y sondeos- deben apuntar en la misma dirección a fin de corregir los males sistémicos. Incluso, en demasiadas ocasiones se observa que la esfera pública tiende a estar distorsionada de modo que sea muy difícil organizar la visión ciudadana del accionar de los sistemas y, en cambio, sea muy fácil organizar identidades eventuales o débiles que disminuyan el interés, la atención y la acción colectiva sobre el orden social. Es decir, cuando puede ocultar el sistema político sus operaciones para su reproducción, oculta y cuando muestra y abre, entonces son los ciudadanos los que no quieren ver.

En nuestro punto de vista, la “privatización del espacio público y la colectivización de lo privado” tiene efectos sustanciales no sólo en la acción comunicativa de la sociedad civil y en el enfrentamiento entre los discursos de políticos, periodistas y ciudadanos sino en la autorreproducción de los sistemas sociales, ya que desintegra a la sociedad civil en particularidades, la inmoviliza y sustituye la acción coordinada mediante una opinión pública que no siente capaz de transformar el orden en el que vive. Además, incorpora al espacio público una gran cantidad de temas correspondientes a la vida privada que ocupan horas de desatención a los problemas políticos de la esfera pública, degradando la calidad de la democracia y las posibilidades estructurales de transformación social.

Los ciudadanos viven en los sistemas como parte de su desempeño social y acoplan sus (des)contentos a los argumentos disponibles en el espacio público y aún más, en los suyos propios motivados por el desfase entre los resultados concretos de la acción sistémica y los comentarios y las opiniones que pueden intercambiarse en el mercado de las ideas. Si la comunicación humana es improbable, entonces se requiere de incesantes redes de significados que puedan crear una adecuada representación simbólica entre el entramado institucional del poder –económico, político o cultural- y las vidas de personas que actúan

---

<sup>30</sup> En los países donde opera el modelo liberal de la prensa suelen encontrarse indicadores de profesionalismo mayores que en otros mercados periodísticos, cosa que pareciera limitar en gran medida la instrumentalización política de la prensa. No obstante, la existencia de mayores niveles de autonomía de los periodistas, la cultura política que aprecia significativamente la libertad de expresión no es garantía de ausencia de posicionamientos de grandes medios de comunicación, tanto de medios impresos como electrónicos, a los proyectos gubernamentales o electorales de determinados partidos políticos. Ferry (1998), por su parte, habla de procesos de comunicación de masas y de elites, siendo que las primeras tienen toda la visibilidad, mientras que las segundas se amparan siempre en el sigilo de la declaración, pero en la efectividad de la toma de decisiones.

en el mundo de la vida. No obstante estos condicionamientos sistémicos, el hombre siempre tiene la capacidad de no estar ahí, de tomar decisiones diferentes de las que se desean estructuralmente en cualquier espacio.

“Como lo dice Giddens con insistencia, en cualquiera de las fases de una secuencia de conducta dada, cualquier agente podría haber actuado también en forma diferente (...) En la medida en que se admite este argumento, es difícil suponer que la actividad social se producirá en todas partes y siempre de un modo que coincida con el orden de la naturaleza. En principio cualquier patrón de conducta social puede ser alterado por los actores que intervienen en su producción”. (Cohen, op.cit: 27-28)

Ésta es la más fuerte de las contradicciones que operan en el espacio público. La tensión entre el mundo de la vida (creencias, valores, afectos y expectativas de futuro) y las consecuencias de un orden social mantenido a través de la autopoiesis de sus sistemas, cuya explicación se formula desde otras instituciones que también tienen el poder de enseñar a soportar la acción del poder, tales como la educación, la cultura, la religión y, desde luego, los medios de comunicación. La estructura estructurante (Bourdieu, 1996) es capaz de acoplar la subjetividad con las necesidades objetivas, pero también permite una desigual apropiación de bienes simbólicos y capitales culturales, de modo que también ocurre la ruptura y el desacoplamiento.

Acción y discurso se acompañan entrañablemente, pero no son una realidad unívoca. Algunas veces sirven para aumentar los niveles de obediencia a las estructuras de poder, otras para coordinar los procesos de acción social y colaborativa; unas más para interpelarse hasta romper los marcos interpretativos de la realidad. Incluso, pueden servir para desconocerse y, al mismo tiempo, producir resultados impredecibles tanto para quienes los hicieron, con su no hacer, y los sistemas.

Sobre esta base de luchar por los significados de cara a los fenómenos sociales y lograr argumentos más convincentes, claros y efectivos en la acción teleológica, es que se construye o destruye la legitimidad del periodista y también del político. Desde esa dinámica es también que se construye la gobernabilidad y el consentimiento de los ciudadanos respecto del poder.

Abandonar la definición de comunicación política de Wolton supone incorporar no solamente los discursos al espacio público, sino también la repercusión social de las políticas públicas, las razones sistémicas que mantienen el orden social, las interpelaciones de ciudadanos, políticos, intelectuales sea en forma de discursos, en acción colectiva coordinada o bien en expresiones prepolíticas que se traducen en un consentimiento apático o una obediencia sin participación. El mundo de la vida es, en final de cuentas, el único mundo en el que las personas viven, sea producido por la naturaleza o por la cultura y a través de ese mundo es que las identidades participan en política, sueñan, trabajan o son gobernables.

Lo que vale en las relaciones entre los actores de la comunicación política son, desde luego, los discursos y la decisión tomada para realizar una acción, ya que la enunciación de la realidad requiere la concertación de voluntades para organizar hechos vinculantes que

produzcan las transformaciones que son favorables para la armonía del mundo de la vida. Los discursos traducidos en acciones –y viceversa- (5) producen (in)gobernabilidad.

Uno de los efectos más notables del espacio público es, precisamente, el de la articulación de la gobernabilidad. Aunque la gobernabilidad es un concepto ambiguo y utilizado de muchas maneras, su significado básico implica la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados producida por la gestión efectiva del conflicto en determinadas zonas de la vida pública con el propósito de conducir la energía social hacia la reproducción<sup>31</sup> de un orden social manteniendo interpretaciones legitimadoras y el consentimiento ciudadano sin necesidad de coacción. Los márgenes de actitud entre los que se mueve la (in)gobernabilidad son la participación, consentimiento, tolerancia, indiferencia, desacuerdo, protesta, oposición organizada, acción ilegal, desobediencia y violencia.

Si bien las zonas de (in)gobernabilidad<sup>32</sup> se refieren a la (in)capacidad del gobierno para gestionar y resolver conflictos específicos, es cierto que los mismos problemas pueden ocasionar descontroles dramáticos en un país y, en otro, simplemente apatía o indiferencia o ninguna manifestación de inestabilidad. Estos niveles o grados de (in)gobernabilidad que pueden ocasionar los conflictos sociales dependen de “patrones históricos de significación” asociados con las culturas políticas locales, regionales o nacionales. Sin embargo, el espacio público puede tener una participación importante en la activación de comportamientos que faciliten la (in) gobernabilidad junto con los efectos de la acción política o de cualquiera otro de los sistemas sociales. Así como el motor del espacio público podría no mover la decisión política, también hay que decir que cuando la acción política es movida por intereses sistémicos, entonces la comunicación política es más necesaria para mantener la gobernabilidad y el enganche (así sea desilusionado entre las partes del sistema político) permita la estabilidad de las otras partes.

Otra de las consecuencias de este concepto de comunicación política es abrir las oportunidades empíricas de analizar los flujos de poder en su distribución, en diversas partes del sistema social y seleccionar un mirador desde el cual puedan observarse los procesos que se desarrollan y así establecer constantes entre ellos. No obstante, las limitaciones de este proyecto de investigación se acotan en los territorios gubernamentales y, especialmente, en los territorios locales.

## COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y TERRITORIOS LOCALES

Se entiende por territorio gubernamental el espacio de acción sistémica y discursiva de un organismo en posición de coordinación social que controla recursos públicos sobre la base

---

<sup>31</sup> Una de las principales diferencias de la tesis expuesta con la Teoría Sistémica es el concepto de autopoiesis, ya que plantea que los sistemas autorregulados diseñan sus filtros de inclusión a fin de reproducirse en el tiempo y en el espacio. Sin negar que la estructura social prepara sus acciones para mantenerse, creo que la libertad humana y el acoplamiento consciente son factores que pueden afectar esa (re)producción y trastocar las reglas del funcionamiento sistémico, de la manera por demás impredecible.

<sup>32</sup> Entiendo que la gobernabilidad es una línea de gradación que va desde la participación activa hasta la oposición activa pasando por diversas etapas intermedias de obediencia. Al tener esta carga de gradación prefiero usar la palabra en sus posibilidades semánticas extremas: (in)gobernabilidad.

de sus definiciones institucionales.”Los territorios de la comunicación política dependen de factores de organización, estructurales, contextuales y de acontecimiento que definen las fronteras de las restricciones y las oportunidades de los actores de la comunicación política, particularmente en el nivel del accionar teleológico<sup>33</sup>”. (Gosselin, 1998: 10)

Así, las posibilidades de la acción política desplegadas desde un territorio están determinadas (Lemieux, 1998) por recursos normativos, estatutarios, humanos, de acción, materiales, informacionales y relacionales. Cada territorio gubernamental tiene una distribución diferente de estos recursos en función de su nivel de desarrollo, historia, memoria colectiva, etc. notándose diferencias esenciales si operan en espacios locales, nacionales o internacionales<sup>34</sup>. Uno de los primeros objetivos empíricos de este trabajo es la caracterización de un territorio gubernamental local mexicano –el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán– que muestre sus conexiones con otros sistemas y los márgenes de acción que le permite a sus actores conducir transformaciones sociales sin perder gobernabilidad.

Los gobiernos locales tienen retos generales como niveles de gobierno que sostienen relaciones intergubernamentales y, particulares, como la elaboración de políticas públicas para el desarrollo de zonas específicas del espacio público, entendido no ya como un territorio simbólico sino como espacio real donde la circulación y socialización de las personas se hace posible<sup>35</sup>. En el primer caso se habla de las relaciones que un nivel de gobierno tiene respecto de otros en términos de su definición autonómica y su capacidad independiente para tomar decisiones. En el segundo, del diseño de estrategias de comunicación mediante acciones y discursos que impacten el mundo de la vida de los ciudadanos y de las organizaciones institucionales que les sirven de entorno.

Así, la comunicación gubernamental en los espacios locales reclama una definición operativa que no contradiga los fundamentos de la comunicación política y esté conforme con las características de los territorios gubernamentales y sus márgenes de decisión. Se define aquí comunicación gubernamental al conjunto de procesos mediante los cuales un organismo territorial de poder público selecciona –incluyendo y excluyendo– las decisiones de gobierno para intervenir en zonas de consenso o de conflicto de tal manera que coordine eficazmente la transformación social y la participación ciudadana mediante el diseño de estrategias y tácticas de acción política y discursiva.

---

<sup>33</sup> Otro de los aportes de este autor es la catalogación de diversos tipos de acción social que pueden desarrollarse en los territorios comunicacionales, mismos que superan la undimensionalidad de las teorías de Luhmann y Habermas.

<sup>34</sup> Para ver estudios sobre estos tres niveles de comunicación política se puede consultar el libro de Gauthier Gilles y otros (1998) sobre comunicación y política internacional, nacional y local.

<sup>35</sup> A diferencia de otros territorios gubernamentales –nacionales o supranacionales– los gobiernos locales operan en circunstancias de mayor cercanía con sus ciudadanos, haciendo que la participación y defensa de los intereses se haga más intensa y los resultados de la acción política más contrastable. En los territorios locales la implementación de una agenda gubernamental produce acciones directas que pueden transformar la vida de las personas y coexistir con la red discursiva que les da una explicación favorable o no, aumentando la posibilidad del divorcio entre la opinión pública y la opinión publicada.

Los estudios sobre la agenda –cívica, periodística o gubernamental– han sido desarrollados particularmente en los Estados Unidos y más recientemente en países europeos y latinoamericanos. Las versiones críticas que se retoman aquí, provienen principalmente de los profesores Víctor Sampedro Blanco (1997), Luis Aguilar Villanueva (1996) y José Ramón Santillán (2003), así como de la revisión de los principales teóricos americanos e italianos de la propia corriente.

En el presente estudio, se considera inicialmente que existen diversos momentos comunicacionales de los gobiernos que van desde el diagnóstico de necesidades sociales, la planificación de acciones y discursos, la ejecución de dichas políticas públicas, la rendición de cuentas y la evaluación de las diferentes etapas anteriores. Una forma temática de organizar este diagnóstico de problemas sociales, es el que deriva de las zonas de (in)gobernabilidad que se han visto con más frecuencia en América Latina y, especialmente, en los gobiernos locales mexicanos: a) seguridad y orden de la vida pública, b) coordinación económica, promoción para el desarrollo social y cultural y prestación de servicios públicos, c) relaciones intergubernamentales, d) relaciones con elites políticas y empresariales, e) relaciones con los medios de comunicación, e) relaciones con los expertos y la burocracia interna de las organizaciones. Cada una produce sus propias dinámicas y el gobernante elige la prioridad de sus hechos vinculantes y su impacto en el cambio o estabilidad social.

Si bien la agenda gubernamental suele organizarse teniendo en cuenta esas agendas sistémicas, también es cierto que la apertura política y el vigor del espacio público son capaces de generar una dinámica más rica en temas y procesos de discusión. Por el momento, mantenemos la hipótesis de que las cuatro etapas de comunicación gubernamental<sup>36</sup> –diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación– pueden desarrollarse considerando las demandas, conflictos y posibilidades de innovación y/o control social de las zonas tradicionalmente sensibles para la (in)gobernabilidad en los territorios locales. Habrá que añadir los inputs de información política (Esquirol, 1999) a fin de definir las

---

<sup>36</sup> Se usa aquí el término comunicación gubernamental como sinónimo de policy process y se referimos esquemáticamente a cuatro etapas fundamentales. No obstante, la complejidad de la formación de la agenda gubernamental ha llevado a diversos autores a reflexionar sobre cada uno de los momentos relevantes, encontrando Laswell, siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación; Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983) reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación; “May y Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del ciclo de la política cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Hogwood y Jun (1984) hablan de un ‘marco de análisis’ útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría 9 etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación de monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento y sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación”. (Aguilar, op cit:15-16)

posiciones de una administración sobre las zonas de potencial conflicto y consenso, de modo que se puedan elegir las zonas de intervención y de cambio social, sin que el exceso de transformaciones sobrecargue el sistema afectando la credibilidad y la capitalización política de los actores involucrados. En consecuencia, los inputs gubernamentales a) la acumulación de información sobre el estado actual de la sociedad en la que se trabaja para identificar zonas de riesgo y de oportunidad b) la plataforma política y los compromisos electorales, c) los recursos humanos y económicos de la administración y su relación con los compromisos imprescindibles y c) las demandas de los ciudadanos, son útiles en la medida en que ofrezcan un panorama de riesgos y oportunidades tanto para los ciudadanos como para los políticos. Con estos elementos se construye el esquema estratégico de comunicación gubernamental que pueda equilibrar su acción de innovación en el espacio público en función de los intereses de los ciudadanos y de la trayectoria política de los actores involucrados.

En todas y cada una de ellas participan los actores de la comunicación política y, por lo tanto, inciden en la percepción sobre la calidad de los procesos de relación entre gobernantes y gobernados. No obstante, las formas de participación están determinadas por numerosos factores, cuya definición se dará al paso de este proceso de conocimiento a partir del análisis de un caso particular.

En general, se piensa que el papel de los medios en los cuatro momentos comunicacionales es importante, aunque es variable dependiendo del modelo de sistema político comunicacional de que se trata, pudiendo ir desde la connivencia, la vigilancia, la denuncia y la expresión plural de grupos de interés capaces de presionar y orientar las decisiones gubernamentales. En opinión de los investigadores norteamericanos Cobb y Elder (1981) hay tres tipos de enlace especialmente notorios. Los medios sirven como input que puede canalizar las demandas ciudadanas, sino también estimular, filtrar y estructurar las entradas de los procesos de decisión. Esta es la función de agenda. La segunda forma de relación los convierte en hacedores formales de políticas públicas. Los medios son canales importantes de comunicación que proveen elementos a quienes toman decisiones. Ellos son con más frecuencia canales de corto circuito que de *by pass* y se reduce con demasiada frecuencia esta función al enfrentamiento. La tercera forma se relaciona con la función de salida –output de los procesos–. El papel de los medios es interpretar el juicio de los ciudadanos. Sin embargo, la evaluación de los costos depende en buena medida de los medios. Las reacciones populares y la posición de los actores dependen de cómo los medios las reporten.

En los gobiernos democráticos la problematización social está estrechamente ligada a los medios de comunicación. Así, el modelo de la iniciativa externa afirma que los problemas y conflictos de los grupos sociales deben “primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal”, mientras que el modelo de la movilización inicia el proceso dentro del aparato gubernamental, “por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en tema de interés público”. Un tercer modelo (Cobb y Ross; 1976) es aquél en donde el problema surge de las filas gubernamentales y no es necesario llevarla a la agenda pública, sino únicamente convencer a los organismos gubernamentales competentes. Linsky (1986), por su parte, identifica las etapas iniciales del proceso político

(la identificación de los temas y la formulación de las soluciones) como aquéllas en las que los medios de comunicación ejercen mayor influencia, pues los actores sociales con menos recursos “podrían identificar problemas sociales que las instituciones ignoran cuando la agenda gubernamental no está todavía cerrada”.

Los medios de comunicación, en el caso de la formación de la agenda gubernamental, pueden tener diversas posiciones que van desde la oposición argumental hasta la coparticipación en la selección temática, según el rol político que decidan jugar en la defensa de sus intereses propios.

Los expertos, por su lado, actúan dependiendo del papel que tengan en el interior de la burocracia administrativa o en su condición de outsiders ya que, de un lado, representan el conocimiento de los límites sistémicos en términos de recursos, de posibilidades de acción y de intervención, donde no son los ciudadanos la preocupación directa sino el cumplimiento de características técnicas de procesos que en última instancia terminan siendo recibidas por aquellos siempre que se realicen de un modo eficiente y controlado que garantice productos finales exitosos, para lo cual la lucha entre la razón instrumental y los actores que la representan es importante<sup>37</sup>. Es decir, que los expertos también forman parte de un cuerpo de politización al interior de la estructura gubernamental, cuyas decisiones están basadas en conocimientos especializados y las experiencias acumuladas en el propio sistema. El caso de los expertos de afuera es diferente, pues aportan elementos para el diseño de las políticas públicas desde una posición de independencia y legitimidad profesionales<sup>38</sup>. En cualquier caso, su papel es el análisis de la información especializada y la propuesta de políticas públicas y su relación mediática es de relativo aislamiento.

El papel de los políticos es, desde luego, fundamental. Tienen la obligación de tomar decisiones sobre el uso de los recursos que no son suyos sino de todos los ciudadanos para la ejecución de programas de gobierno que asuman y resuelvan los conflictos sociales en diferentes zonas de (in)gobernabilidad, de modo que se mantenga el orden establecido, o bien, coordinar procesos de transformación social en las zonas donde se requiera. Para tomar estas decisiones, usualmente valoran los programas contruidos por los expertos y los impactos comunicativos y sociales que éstos tengan. Así, la decisión de realizar tales o

---

<sup>37</sup> Una concepción sobre la toma de decisiones enfatiza la importancia de las dimensiones organizacionales de los procesos, particularmente de la importancia de las rutinas organizacionales. Este enfoque supone que el gobierno es una organización compleja cuyas decisiones están estructuradas en unidades de análisis que operan desde sus intereses particulares. Los problemas se definen a partir de la proyección de los intereses entre el entorno y sus propias necesidades. La formulación de políticas envuelven el repertorio de rutinas y seleccionan aquellas que en el pasado dieron resultado para los objetivos de esa organización y de sus miembros. Se piensa que las organizaciones son imperialistas en el sentido de que están siempre pendientes de su posible expansión y más las de naturaleza política. Estos estudios siguen la dirección de las variables que la organización ha tomado como críticas para controlar y ajustarse al entorno. Desde este punto de vista, la toma de decisiones puede estar sujeta a las rutinas de las organizaciones y al peso de las propuestas e intereses de los expertos.

<sup>38</sup> Cuando los expertos no gubernamentales logran un alto nivel de influencia y estructuración, forman “redes de cuestiones”, llegando a presionar al gobierno una y otra vez para que sus propuestas sean incorporadas a la agenda política en beneficio de una comunidad de intereses. Se diferencian del triángulo de hierro (gobierno, empresarios y sindicatos) y de subsistemas de políticas, en que son inestables y suelen articularse coyunturalmente. Los otros son grupos estables y bien definidos de presión de políticas públicas.



cuales hechos vinculantes (políticas públicas) implican procesos comunicacionales de gran visibilidad mediática; de legitimación o deslegitimación de las autoridades responsables y también para la estructuración o fortalecimiento de los lazos identitarios con los grupos sociales que lo llevaron al poder. El político piensa en el desarrollo social extenso, en sus relaciones con los medios de comunicación y los demás políticos; con los votantes que le dieron su confianza, en el futuro de su trayectoria política y también en los expertos que frecuentemente le ponen límites a las posibilidades de su acción. Una síntesis de estas fuerzas puede explicar la orientación de las decisiones gubernamentales en un período determinado.

El riesgo, no obstante, es el de establecer relaciones simétricas entre la estructura de poder de la sociedad y la toma de decisiones políticas, ya que “grupos de interés, específicos y poderosos, según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y su criterio de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos, pero de hecho particularistas”. (Aguilar, 1996: 46)

Los problemas que identifica el sistema político con la ayuda de diversos actores no son problemas que existan per se en la sociedad, “como un espejo de situaciones objetivas que de forma automática se nos aparecen como problemas que debemos solucionar”. Aunque los problemas son muchos y están allá, no todos se plantean de la misma manera y tampoco todos pueden llegar a constituirse en política pública. Hay problemas, por ejemplo, respaldados por poderosas instituciones sociales y otros que apenas si son enunciados con voz apagada; los que competen a las elites o a los grupos sociales marginados; aquellos que vienen preñados de consenso y los que tienen conflictos inevitables; los problemas que están situados en lugares sociales específicos y otros que se van interconectando a escalas nacionales e internacionales. Los hay cíclicos, rutinarios, inéditos, graves pero con muy poca visibilidad y de gran relieve social y muy poca trascendencia. Hay temas, en contrario, que están vetados en un sistema político y sólo pueden aparecer en la esfera pública si vienen disfrazados, desfigurados o bien descartados de manera contundente.

La selección de una agenda de gobierno –proceso de inclusión y exclusión de problemas prioritarios que habrán de resolverse– muestra la calidad del espacio público y el grado de ciudadanización o de control que diversos actores tales como gobiernos, partidos, clases, medios, etnias, grupos profesionales o de presión tienen sobre los destinos de la hacienda pública. “Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cual es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política”. (Aguilar, 1996: 27)

Si la decisión gubernamental es fundamental, también lo es la ‘no decisión’. “En el estudio de la agenda suele distinguirse entre ‘decisiones’ y ‘no decisiones’ (Bachrach y Baratz, 1962) pues los gobiernos se equivocan a veces al imponer un conjunto de problemas que

dejan de lado necesariamente otros más demandados por la comunidad, perdiendo oportunidades políticas.

“Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno”. (Aguilar, Op. Cit: 28)

Algunos autores (Spector y Kitsuse, 1987) han estudiado la aparición de problemas sociales, desde qué grupos e instituciones se promueven y las estrategias de posicionamiento en el espacio público. Hilgartner y Bosk (1988) afirman que los grupos sociales compiten entre sí para promover temas específicos del debate social, a partir de arenas institucionalizadas de acuerdo con sus capacidades, principios de selección y ciertos patrones de interrelación de forma que los problemas pasen de una esfera pública a otra hasta imponerse como agenda social. March y Olsen (1976), por su parte, añaden que la toma de decisiones para resolver problemas implica elegir algunos de ellos, incluso algunos de los cuales no se han producido. Las elecciones se hacen cuando las combinaciones de intereses de problemas, soluciones y tomadores de decisión hacen que las acciones sean posibles. Decidir es resultado de problemas buscando soluciones, soluciones en busca de problemas, personas a la búsqueda de problemas que resolver para posicionarse en la agenda social. Para Cobb y Elder un asunto que entra el proceso de decisión gubernamental ha logrado, por lo menos, cumplir tres requisitos: a) que sea de amplia atención o conocimiento público, b) que buena parte del público consienta la intervención en el problema y c) que a los ojos de la comunidad sea de competencia gubernamental. Otras variables a considerar las ha subrayado Kingdon (1984): a) si se formulan en comunidad de expertos, b) si recaban apoyos políticos suficientes, c) si satisfacen los criterios técnicos y sociales imperantes, d) si consolidan resultados electorales, e) si modifican las distribuciones ideológicas o partidistas de las fuerzas parlamentarias, f) si promueven la cooperación de los diferentes niveles administrativos, g) la correlación de fuerzas de los grupos de presión.

Otros autores (Derthick, 1979; Conolly, 1977) observan que los problemas pueden ser catalogados en un continuum que iría desde temas totalmente focalizados y controlables hasta aquellos que están dispersos. Los primeros se estructuran con claridad mediante una red comunicacional firme de los actores que defienden intereses específicos sin demasiado riesgo ni conflictividad y generan desarrollos benignos y provechosos. Los segundos están envueltos en escenarios volátiles, poco estructurados y de gran conflictividad e incertidumbre, ya que los actores no tienen posiciones definidas o bien se enfrentan sin motivaciones claras propiciando una falta de control en la gestión de los problemas. Algunos de estos problemas dependen de muchos actores sociales, diluyendo la responsabilidad de las acciones y pareciera que se han creado sin saber como se resolverían<sup>39</sup>, ampliando los plazos del cambio y la afectación.

---

<sup>39</sup> Algunos autores (Webber y Rittel; 1973) han llamado a los problemas políticos wicked problems, retorcidos, malignos, tramposos. “Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuando se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y

La construcción de la agenda gubernamental pasa por la competencia de diversas manos, voces y momentos críticos, aunque la decisión final puede estar enmarcada en razonamientos diversos<sup>40</sup>, entre los que sobresalen: la relación costo beneficio (Edelman, 1964) en la cual cada decisión debe formularse en términos de satisfacciones o bienestar producido en la mayor cantidad de ciudadanos –desde la atención o reivindicación de los temas y sobre todo considerando que sean respuestas a demandas ciudadanas explícitas– con el mínimo costo o riesgo posible.

Sin embargo, la decisión política cumple funciones diversas, además de la generación de bienestar, ya que también tiene que gestionar el conflicto social, promover con sus acciones ciertos valores que reafirmen la autoridad y su capacidad de normar el orden social, reproducir acciones que generan significados favorables al sistema político y a la representación de los intereses de muy distantes grupos sociales. Construir una agenda de gobierno es identificar o crear ciertos problemas sociales que funcionan como banderas de legitimación política y de politización de los actores que se mueven en el espacio público. La agenda formal puede llegar a cuestionar las preferencias de los actores con mayor poder de decisión; presentar soluciones que han sido desechadas y legitimar nuevos actores.

La segunda perspectiva decisional<sup>41</sup> está basada en concepciones de la ciencia política incorporadas a las estructuras institucionales y de grupos políticos (Braybrooke y Lindblom, 1963). Desde esta perspectiva el proceso de decisión se ve como un ajuste mutuo y acomodación de intereses de acuerdo con el poder y la influencia que los actores tengan. Los problemas están identificados sobre la base de la articulación de demandas y los enlaces que puede haber entre partidos, grupos y medios, lo cual generalmente concede que diferentes grupos e intereses tienen diferentes niveles de acceso a las decisiones y por tanto diferencia en su concentración poder. “En cualquier caso, la formulación de políticas públicas es un asunto de interacción y acomodación mutua de

---

carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia”. (Aguilar, op.cit; 56)

<sup>40</sup> Otras lógicas de decisión llevan a la siguiente clasificación: a) decisiones donde los beneficios y los costos están distribuidos entre todos los actores, b) las decisiones partidistas y clientelares donde los beneficios están concentrados pero los costos no, c) de tipo empresarial, en el que los costos están concentrados y los beneficios difusos y d) donde los beneficios y los costos están concentrados.

<sup>41</sup> Hay una tercera teoría sobre la toma de decisiones que pone el énfasis en el poder de los expertos y en el dominio del aparato burocrático sobre los demás actores. Aquí se plantea que “quien informa, decide”, puesto que las unidades de la administración gubernamental crean políticas sobre la base de sus posibilidades estructurales y sus relaciones de poder con el entorno, defendiendo mediante un plan de hechos vinculantes sus rutinas organizacionales, posiciones de poder, etc. “El modelo del proceso organizacional sugiere que las políticas son derivadas de rutinas de acción y reacción que están al servicio de la preservación de las relaciones estables y de interacción entre sus intereses y su concepción de realidad social en las que estén basados”. (Cobb y Elder, op.cit; 397). Nosotros estamos poniendo el énfasis en los políticos y en su responsabilidad última frente a los electores ya que las decisiones, desde un punto de vista comunicacional, tendrán costos directamente sobre estos actores –y después en sus organizaciones partidistas y más allá en la propia credibilidad del sistema político– por lo que a las decisiones primarias, de naturaleza táctica, seguirán otras de naturaleza estratégica para soportar los desequilibrios del flujo de poder y de información que hayan producido.

intereses organizados que incluye a las mismas agencias gubernamentales inclusive”. (Cobb y Elder, 1981:396)

En consecuencia, la toma de decisiones implica la previsión del tipo de intereses que son afectados y las fuerzas que se movilizarán en el espacio público cuando vean disminuidos sus capitales económicos o simbólicos. Antes de hablar, de producir discursos en el espacio público, la comunicación gubernamental diseña estrategias de intervención social y construye una agenda de soluciones que se traducirán en hechos vinculantes, en decisiones, acciones y discursos que implican el uso y control de los recursos públicos para la adecuada representación de ciertos intereses sociales.

Los ciudadanos son el objeto de estas intervenciones gubernamentales. Todas las políticas públicas tienen su amparo en supuestas demandas ciudadanas que son atendidas de alguna forma y que promueven no solamente el desarrollo social sino también la capitalización simbólica de los actores políticos y del sistema político en general, como capacitado para gobernar, es decir, con eficacia y gobernabilidad. La participación de ellos en la toma de decisiones puede hacerse mediante la opinión publicada de los medios en su nombre, los estudios demoscópicos y sondeos, la interpelación de grupos de interés y otros procesos de confirmación ciudadana como pueden ser los plebiscitos sobre obra pública y la gestión de iniciativas o contrapropuestas desde los sectores políticos opositores. La presencia de los ciudadanos como legitimadores del proceso es frecuente a lo largo y ancho de la trayectoria de la agenda gubernamental: están al principio, como generadores de la demanda; en medio, como promotores de ajustes, retrocesos y avances de los planes diseñados; al final, en la aplicación y evaluación moral de las políticas y los actores responsables. Sus mecanismos de expresión van desde el consentimiento pasivo, la opinión o la movilización social organizada.

Sin embargo, un punto de vista novedoso sobre las expectativas ciudadanas ha sido propuesto por Webber y Ritel (1973) al afirmar que “los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven”. (Aguilar apud Webber y Ritel, Op. Cit: 1996)

En efecto, los ciudadanos no experimentamos problemas sino situaciones problemáticas, obstáculos en el mundo de la vida, hechos vividos u observados que, comparados con un cuadro valorativo, generan insatisfacciones, protestas, reprobación y descontento. Para los ciudadanos, los problemas son “discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser” (Idem: 58). Los valores, dicen estos autores, despiertan la razón, establecen relaciones y juicios que deben ser traducidos en políticas públicas.

“La tarea política de líderes, partidos y organizaciones es cómo hacer para que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto de problema, a una definición para ellos plausible, convincente”. (Es recomendable, en consecuencia, que la definición

del problema y el acuerdo sobre sus soluciones por parte del gobierno, no difiera del análisis que los ciudadanos se hayan hecho de sus problemas vivenciales.) “Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir, en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema”. (Idem: 59)

Los políticos no forman parte de este proceso desde el mismo lugar. Ya Luhmann resaltaba el papel del corto circuito del sistema político ocasionado por la crítica y oposición sistemática de los políticos de oposición. Una buena parte de esta crítica se produce tanto en los medios como en los políticos, como parte de los procesos de politización de la sociedad.

Las acciones gubernamentales, la construcción de la realidad pública atendible pasa por ganar la agenda y, en consecuencia, ganar los procesos de politización que se dan a partir de las propuestas de trabajo del gobierno.

“La politización puede ser de naturaleza ideológica, es decir, que remite al sistema de valores a los que se adhieren los funcionarios en su condición de ciudadanos (...) la politización puede ser de naturaleza partidaria, es decir, que se caracteriza esencialmente por la adhesión explícita o implícita de los funcionarios de algún partido político. La politización también puede ser de naturaleza estructural. En ese caso la politización es menos el resultado de elecciones efectuadas por los hombres que de la disposición misma de las organizaciones. Es ilusorio creer que las organizaciones (y los hombres que las dirigen) estén despolitizadas y sean ‘asépticas’ cuando su propia estructura y / o sus misiones participan de lo político”. (Lavigne, 1981: 261)

Así, la irrupción de fuerzas políticas, organizaciones, medios de comunicación, expertos, políticos y grupos organizados de ciudadanos desde la etapa de preparación de actos de gobierno y no se diga en la etapa de aplicación y evaluación de las mismas, preparan el debate público y en consecuencia la producción de discursos que afectan favorable o negativamente la generación de hechos vinculantes. Esta politización sólo puede analizarse dentro del proceso contingente de la política que lucha por medio de sus actores por el patrimonio simbólico y de acción para invertir las posiciones que los actores –expertos, políticos, medios, grupos ciudadanos- tienen en la esfera pública. El debate en la esfera pública se da, en consecuencia, sobre la base de la politización de hechos vinculantes y presiona sobre las decisiones de los actores políticos en posición del control gubernamental.

Y se da a partir de la posesión de información gubernamental estratégica. En efecto, tener información, “informar al otro, comunicarle elementos que no posee, equivale a descubrirse, a renunciar a las cartas del triunfo que uno podría negociar, también es un modo de hacerse vulnerable a los intentos de dominio del otro”. (Lavigne apud Crozier y Friedberg, 1977)

Los roles que los actores políticos tienen sobre el manejo politizado de la información estratégica pueden ser identificados.

“Según Lemieux, los políticos son quienes tienen finalidades más fáciles de identificar. Si pertenecen al partido gobernante, ellos tratan de mantener a su partido en las posiciones de mando; si pertenecen a un partido de oposición, lo que intentan es que ese partido alcance esos cargos. La finalidad de los políticos es de orden electoral y la información gubernamental, en la medida que aclara las decisiones de los electores, no les es indiferente. En cuanto a los funcionarios (expertos) sus objetivos apuntan sobre todo a aumentar o por lo menos mantener los programas que administran. Finalmente, los públicos tratan de obtener la mayor cantidad posible de ventajas del gobierno, sean éstas en forma de información o en la forma de otros recursos”. (Lavigne, Op. Cit.: 263)

En esos juegos de poder, la (in)visibilidad mediática es fundamental, ya que permiten que los actores políticos y los mismos medios de comunicación se capitalicen en sus grados de legitimidad, al hacer visibles los procesos internos de construcción de la agenda gubernamental. Así, todos sacan tajada de los proyectos gubernamentales y dinamizan el espacio público con sus críticas, opiniones, filtraciones informativas, retroalimentando el sistema político y la propia acción gubernamental.

A partir del manejo de información estratégica es previsible su utilización de campañas informativas, publicitarias con fines de legitimación partidista. Y, en lo interno, también se puede anticipar una politización funcional que fortalezca la coherencia de los funcionarios y expertos involucrados en las políticas públicas para defenderla mediante ciertos procedimientos: la intervención directa de los políticos en los servicios de información, el derecho de vigilancia del gabinete político, la integración de gestores fieles a lo largo del proceso, la ejecución de mandatos que modifican la estructura de información y la política de comunicación. Hay otros indicadores para observar la politización, como por ejemplo, “la pertenencia a un partido, las modalidades de reclutamiento más o menos discrecionales, la injerencia de los gabinetes políticos en la vigilancia de la administración, la correlación entre los cambios políticos y los movimientos de personal, etc.” (Lavigne apud Dion: 262)

En la comunicación gubernamental, todo proceso que lleva al diagnóstico de demandas ciudadanas y a la decisión de realizar hechos vinculantes con otros sistemas o el mundo social, pasa por el proceso general de politización en el que intervienen los actores que hemos señalado. Las repercusiones de cada decisión deben aquilatarse en este momento estratégico de comunicación gubernamental<sup>42</sup>, puesto que tales decisiones de la acción<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Se entiende que la comunicación gubernamental tiene, en el momento estratégico, la oportunidad de prever las reacciones fundamentales de la elección de determinados hechos vinculantes. Sin embargo, nunca se pueden prever estos derroteros, especialmente en el caso de problemas difusos –que cada día son más en la sociedad– ya que a toda intención de hecho vinculante puede seguir una politización intensa que modifique los planteamientos originales, ocasionando una espiral informativa de impredecibles consecuencias en el espacio público. Entre los factores que presionan las políticas públicas están los de naturaleza económica, cultural, ideológica, institucional, cronológica y, fundamentalmente, comunicacional.

<sup>43</sup> Un enfoque no comunicacional de la toma de decisiones enfatiza el valor de los expertos y los políticos en el diseño de las políticas públicas amparados en el conocimiento especializado y el control eficiente de la acción instrumental y del impacto electoral. Hay que decir, que la lejanía de estas prácticas con el conocimiento del funcionamiento de las redes comunicacionales significa un grave riesgo para las políticas públicas, puesto que no se incluyen los procesos intensos de retroalimentación social que sufren una vez que

son mensajes enviados a otros sistemas y otros actores que pueden afectar la estabilidad general y la reproducción del capital simbólico de sus actores.

Siguiendo con la clasificación de las zonas de (in)gobernabilidad, podemos establecer que la agenda de gobierno deberá diseñar políticas públicas y un conjunto de hechos vinculantes dedicadas a mantener o modificar las reglas existentes y la correlación de fuerzas que están detrás de ellas. Habrá políticas gubernamentales –siguiendo la línea general de la agenda sistémica- en materia de: a) seguridad y orden en la vida pública b) coordinación económica, promoción para el desarrollo social y prestación de servicios públicos, c) relaciones intergubernamentales, d) relaciones con elites políticas y empresariales, e) relaciones con los medios de comunicación, e) relaciones con los expertos y la burocracia interna de las organizaciones. Las guerras entre políticos, expertos, periodistas y ciudadanos, para influir y controlar las decisiones de la agenda social determinarán en última instancia la correlación de fuerzas y las tendencias de la decisión gubernamental.

#### LA FORMACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA: PROCESOS DE TEMATIZACIÓN

Si la relación entre expertos-políticos-periodistas y ciudadanos puede verse, desde la posición gubernamental en el diseño de las políticas públicas, dado que la acción política es uno de los mecanismos más poderosos de la comunicación gubernamental, también estas relaciones se evidencian mediante la creación del political issue<sup>44</sup> que puede resultar del monitoreo social que realizan los medios periódicamente o bien, de las mismas políticas públicas en cualquiera de sus momentos de desarrollo. Una de las diferencias entre ambos

---

tienen un lugar en el espacio público. Además, limitan la concepción de las soluciones, puesto que éstas se soportan en la experiencia histórica de los políticos y las rutinas cognitivas de los expertos. Es común que la toma de decisiones basadas en criterios únicamente de los expertos genere sobrecargas en el sistema social con más posibilidad de inestabilidad y de conflicto. Las consideraciones comunicacionales de los hechos vinculantes tienen varios aspectos que no han sido suficientemente analizados: a) la carga de información que puede provocar transformaciones en otros sistemas sociales y en el propio organismo que los generó, b) la transferencia constante, el flujo de poder que traslada el control de diversos recursos en varios lugares sociales, hace que sea necesario anticipar y coordinar las acciones concertadas con otros subsistemas sociales. Los subsistemas políticos presionan en la formación del consenso que es necesario para la implementación de políticas públicas. Además, los ‘errores’ o imprevisiones en las políticas son frecuentes. Las motivaciones de los partidos son variables, aunque directa o indirectamente tengan que formar parte de la decisión. Todos tienen una reputación que cuidar: las autoridades quieren gobernar bien en virtud de sus futuras trayectorias; los burócratas, asistentes, expertos, periodistas, grupos de presión están interesados en lo mismo y no siempre en la misma dirección, por lo que la trabazón de los intereses es fundamentalmente un proceso comunicacional que busca disminuir los particulares hasta generar un bien común que permita sacar adelante los proyectos. La vinculación de la comunicación con los valores culturales propios de las comunidades políticas es otro de los aspectos fundamentales que marcan la diferencia entre un sistema político comunicacional y otro.

<sup>44</sup> Marletti (1985) distingue tres momentos de la secuencia political issue, primero el impulso o nacimiento en la agenda de temas políticos; segundo su discusión; tercero, su incorporación en la agenda política para buscar su solución. En la primera etapa predomina la selección para convertirse en asunto de atención pública. La segunda fase supone el proceso de discusión informativa, que implica a la tematización y el reconocimiento de actores, posturas y soluciones. Y finalmente, cuando se consigue que el gobierno la incorpore en su agenda para actuar políticamente, y que se traduce en un nuevo equilibrio del sistema político.

procesos es que en el primer caso se trata de definiciones de problemas, estrategias y de acciones gubernamentales para ser operados en el espacio público o en sectores específicos de él o de otros sistemas sociales, mientras que en el segundo, los temas políticos pueden hacerse eco de estos procesos o bien, nacer desde la acción colectiva o desde los discursos periodísticos. En síntesis, el tema político es discursivo y puede o no mover la acción social o la decisión gubernamental; las políticas públicas son hechos vinculantes intersistémicos, aunque también tienen expresiones discursivas, mientras que los ciudadanos pueden desempeñarse en el espacio público como actores privados, de la acción colectiva más o menos organizada o bien de manera discursiva en diferentes niveles de la opinión. Todos estos procesos comunicacionales pueden ser observados en el espacio público y la tematización del political issue<sup>45</sup> es uno de los conceptos que pueden ser utilizados.

Para este efecto se define political issue como un tema de actualidad relacionado con el cumplimiento de metas colectivas o distribuciones de posiciones de poder y que ocupa la atención de los medios fundamentalmente por su carácter conflictivo, pues tiene la potencialidad de generar reacciones e intercambios entre los actores de la comunicación política en relación con el poder que cada uno de ellos puede tener en un momento dado para ganar el diagnóstico del tema, la orientación de las controversias, la legitimación de las decisiones, la valoración final de los resultados. Mientras más conflicto social<sup>46</sup> despierten estos temas más duran, ocupando la atención de los actores del espacio público y más fuerza tienen en la estructuración de relaciones sociales e incluso en la generación de identidades mediáticas y políticas.

Utilizaremos este concepto por muchas razones, entre las que se encuentran: a) la prensa es un dispositivo de estructuración de la opinión pública a través de los tratamientos informativos, mismo que explica las razones de la acción gubernamental coadyuvando en la percepción y en la gobernabilidad, b) la estructuración discursiva del espacio público implica modalidades de relación entre políticos, periodistas y ciudadanos y una selección de trayectorias deseables de estas relaciones en un espacio de tiempo determinado (ya que muestran las discusiones, negociaciones, tomas de posición de cada uno de los actores de la

---

<sup>45</sup> Si seguimos los momentos de Marletti, entonces los temas políticos son uno de los inputs de la construcción de las políticas públicas mediante el posicionamiento de una preocupación en la agenda social que ocupa después la agenda política. El papel de los periodistas y de los ciudadanos en este proceso es fundamental. No obstante, nosotros hemos observado procesos inversos y complementarios, en los que la acción coordinada entre expertos-políticos proponen una agenda de gobierno que necesita ser consensuada al nivel de periodistas y ciudadanos para su eficiente aplicación. La imposición de políticas públicas sería ya una tercera opción inviable en la democracia moderna.

<sup>46</sup> El conflicto social como filtro de entrada de los sistemas informativos tiene diversas interpretaciones. Una de ellas realza los beneficios económicos generados por el interés de la audiencia y su impacto en la circulación, aunque desde el punto de vista político, la gestión simbólica del conflicto social es controlar la politización y la legitimación de los actores que intervienen, pudiendo influir en la toma de decisiones, en la redistribución de las posiciones de poder, al incrementar la visibilidad pública de los actores y los riesgos y oportunidades que generan la complejidad de las interacciones que provoca. La elección de este criterio como filtro de los sistemas periodísticos implica la ampliación de sus audiencias y el control de recursos de opinión pública respecto del sistema político y objeto de negociaciones para el intercambio de recursos. Como las narrativas sociales están siempre en proceso de construcción, entonces los actores pueden alinearse sorpresivamente, alejarse, negociando intereses y haciendo juicios normativos que dan conclusiones aparentes en las diversas etapas de la tematización de la vida pública. Esta función le da al periódico el valor de actor político de primer orden.



comunicación política) c) la visibilidad mediática y la necesidad de legitimación periodística tienden a relacionar los hechos informativos con la modificación de hechos vinculantes para definirse como los “motores de la acción política”, d) la posibilidad de contrastar los informes escritos con los procesos de recolección de información, selección de temas y organización para la producción de los materiales, e) la tematización de la opinión pública supone la aplicación de reglas o principios de selección tanto de los contenidos como de los encuadres o tratamientos informativos, dejando entrever ‘preagendas’ derivadas del estado del intercambio entre los principales actores políticos, y más allá de las voluntades podría abstraerse alguna conclusión relacionada con el fortalecimiento sistémico, etcétera.

La agenda, siguiendo las explicaciones de Santillán (2003) sobre Marletti se define como: “El conjunto de temas, problemas o issues que concentran la actividad del gobierno y que son incluidas a la agenda, de manera relativamente independiente de la voluntad política y de la competencia de los actores políticos que operan en el sistema de gestionar su elaboración, asimismo, distingue dos tipos de agendas, a saber: 1. Institucional. Referida a la configuración del orden del día, a) Determinar qué cuestiones serán integradas o excluidas, b) Jerarquizarlas como prioridad para discutir: temas que forman parte del orden del día, reconocidos por políticos y autoridades del gobierno; y, temas que no han sido insertos en el orden día y que determinados ámbitos políticos pretenden hacerlo y 2. Sistémico-temporal. Del calendario de ordenación de compromisos y de los plazos en que pueden ser flexiblemente afrontados”.

Así, la agenda social puede derivar de los propios ciudadanos y sus diversas formas de movilización hasta llegar directamente a la esfera pública por intermedio de la esfera gubernamental o a través del sistema mediático. Las agendas se construyen sobre la base de acontecimientos que luego se transforman en temas (generalizaciones simbólicas) y son sancionados por una controversia en la que los diferentes actores políticos seleccionan la prioridad del tema respecto de otros, por lo que los political issues son resultado de las interacciones entre políticos, periodistas y ciudadanos.

“Tematizar desde este punto de vista más concreto, significa disponer de criterios no tan sólo argumentativos, sino de conveniencia útil y de influencia práctica, que indican la necesidad de un tema determinado sea inscrito en la ‘agenda política’ de una colectividad nacional... atendiendo que hoy la legitimación y el consenso se juega ya no sólo en el campo de las identidades y de las ideologías sino en el campo de los temas, los políticos saben perfectamente que tematizar significa disponer de un importante recurso político para el control de la conjura”. (Badía apud Marletti: 174-175)

Este proceso requiere, desde luego, procesos de producción que involucren a los periodistas, a los políticos y a los ciudadanos. Algunos autores como Rositi (1982) organizan este proceso, desde el lado de los periodistas, en tres etapas: la primera implica filtros de selección de primer grado que “consiste en una clase de regulación de un genérico derecho de acceso, o derecho a entrar en el circuito informativo”; la etapa intermedia establece un orden de valoración al darle mayor o menos importancia a los diversos temas de interés público, mientras que en la tercera etapa es donde realmente se efectúa la

tematización: “la operación consiste en seleccionar ulteriormente, en el universo informativo que ha experimentado ya dos selecciones, los grandes temas sobre los que concentrar la atención pública y movilizarla hacia la toma de decisiones”.

Como estas etapas se desarrollan al interior de las industrias periodísticas, podemos considerar que ahí se realizan las negociaciones institucionales que facilitan la conversión de un acontecimiento en tematización, aunque el valor social de esta jerarquización se otorga desde fuera del producto textual periodístico, es decir, desde sus lectores. Por tanto, las implicaciones potenciales de los clientes –actores políticos, mediáticos, expertos o ciudadanos– están presentes de manera simbólica en todo el proceso de creación del political issue.

No es este el único nivel de negociación institucional que existe en el proceso de creación de agendas. La tematización supone, como hemos mencionado antes, las interacciones simbólicas y discretas de intercambio de recursos entre el sistema político y el sistema mediático y son su conclusión, su evidencia y radiografía del estado de sus fuerzas. De la misma manera, las políticas públicas son resultado de negociaciones institucionales entre los mismos actores políticos. Los dos procesos impactan al ciudadano, cuya misión es develar las correlaciones y significados entre la determinación de las agendas gubernamentales y las agendas mediáticas.

#### EL ESPACIO PÚBLICO Y LAS AGENDAS POLÍTICO MEDIÁTICAS

La agenda gubernamental y la agenda mediática son dos caras de la misma moneda, cuya negociación es la parte más emblemática y tensionante de las relaciones entre el sistema político y comunicacional. En aras de la misma representación, la de los ciudadanos, las agendas aspiran a ser verdaderos marcos cognitivos de interpretación de la realidad social y su tirantez es resultado del enfrentamiento no sólo de dos lógicas de representación, sino del control de recursos estratégicos para la conducción social.

Los ciudadanos, desde ópticas más particularistas, construyen con más dificultad problematizaciones propias que oponer a las otras dos, pues no cuentan con instrumentos estratégicos ni conciencia suficiente de su unicidad, por lo que suelen verse representados en las anteriores configuraciones de la preocupación social. No obstante, su papel es fundamental, aunque siempre supuesto y pospuesto, ya que ante sus ojos, en su frente, se escenifican las luchas de las que son testigos y protagonistas al otorgar su consentimiento y hasta su pasividad.

La guerra anterior, la de las agendas contrapuestas entre políticos y periodistas, y sus modalidades ampliadas entre políticos y oposición y entre unos medios y otros, tiene momentos de ruptura, de reorganización de fuerzas y de alianzas, de clímax y confrontaciones que se viven a distancia de las otras batallas del ciudadano de a pie en las calles, en el trabajo y en las plazas públicas.

No obstante esta lejanía entre las preocupaciones del (e)lector y las prioridades de la agenda

gubernamental o política, algo debe haber de común, pues pese a la multidimensionalidad de la vida moderna que convierte a las personas al mismo tiempo en padres, burócratas, adultos, consumidores, etc., esta sociedad diferenciada participa de algún modo y hasta aprueba o rechaza dichas agendas de la prioridad social. Los ciudadanos están representados allí por medio de las mediciones cuantitativas –sondeos– la acción colectiva sorpresiva y fulminante, los acoplamientos a los medios, en su carácter de audiencias; como votantes en los procesos electorales y consultas, etc. De otra manera, las agendas político mediáticas no podrían ser legitimadas.

Y aunque lo estén, faltaría conocer cuales son los mecanismos para lograrlo, puesto que dichas agendas podrían no ser las prioridades para grandes núcleos de población, sino sustituciones, negociaciones, contraposiciones y hasta ocultamientos. La apertura del sistema público, permite que la retroalimentación sea, por lo menos teóricamente posible que llegaran a concertarse y mimetizarse en el más ideal de los casos.

Este juego de probabilidades entre las agendas político mediáticas y el trazo serpenteante de una agenda social, puede tener ciertas trayectorias según el grado de desarrollo del espacio público. Algunas veces, observamos alineamientos entre las agendas político mediáticas; en otras, atestiguamos las rupturas entre ellas y hasta el ascenso sorpresivo de una clara agenda social, capaz de oponerse a ambas con total autoconciencia y delimitación. En casos más raros, observamos que el triunfo de una agenda política –y el entramado de relaciones de poder que se legitima simultáneamente– inicia su proceso de descomposición en su momento más emblemático.

La realidad mexicana de principios del siglo XXI ofrece un magnífico escenario para buscar respuestas a las diferentes preguntas que se han hecho a lo largo de los capítulos anteriores. El país vive un proceso de transición democrática y de modernización institucional que afecta la vida social y los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La configuración del Estado mexicano tiene sus orígenes en el movimiento social conocido como Revolución Mexicana, cuyo producto señero, la Constitución Política de 1917, dibuja una república representativa, confederada de estados libres y soberanos, garante de derechos individuales y colectivos tanto para obreros como para campesinos y trabajadores, con desarrollo equilibrado entre el capitalismo y la economía centralmente planificada. En lo político, las instituciones legitimadoras fueron la fortaleza autoritaria de la figura presidencial y el PRI, un partido político que muchos ubican dentro del modelo de los partidos de Estado. El régimen de medios, como muchos otros, repetía este molde autoritario mediante la aplicación de reglas no escritas para la asignación discrecional de concesiones y permisos para radio y televisión o la creación de empresas estatales que favorecían el control central de la prensa, como el caso de la paraestatal PIPSA, única distribuidora en el país de papel periódico.

Las tensiones de este modelo fueron propiciando cambios en diferentes momentos de la historia reciente. Poco a poco, las transformaciones llegan a los ámbitos de organización del Estado, las políticas públicas, al sistema de representación política, y al papel de los medios de comunicación en la nueva democracia mexicana.

La reforma política que inicia en los años 80 va incluyendo poco a poco la modificación de numerosos aspectos legales e institucionales de procesos electorales, judiciales, federalistas, electorales, mediáticos y, en general, el adelgazamiento del Estado benefactor. El Estado de la transición mexicana, sus alcances y retos, ha sido analizado desde diferentes puntos de vista. Unos piensan (Anguiano, 1988) que se trata de la transformación de un estado de clase, despótico, que tenía la capacidad de tomar decisiones en función de la correlación de fuerzas, pero considerando siempre el desarrollo del capital, que poco a poco va abriendo libertades sin que se convierta en un estado realmente democrático. Otros autores, como Rolando Cordera subrayan la poca madurez de la cultura política de los ciudadanos que sólo empuja hacia transformaciones formales de la política, pero no a un nuevo proyecto de nación. Se puede modificar, afirma, el sistema político sin cambiar el régimen o el Estado. “Probablemente este viejo régimen que estamos dando por periclitado es más fuerte de lo que pensábamos y, dos, que la gente hizo su cálculo, no solamente político del momento,

sino histórico, y se planteó cuestiones viables y deseables al mismo tiempo, que caben dentro del régimen constitucionalmente definido”. (Anguiano apud Cordera: 69-70)

El esfuerzo descomunal de la sociedad civil rinde sus frutos en ciertas zonas del sistema, pero no es capaz de remover sus cimientos de manera total. Es la misma opinión del Dr. César Cansino, director de la revista *Metapolítica* quien sostiene la tesis de que la transición mexicana es una serie de cambios de liberalización de la economía y de la política, sin llegar a convertirse en acciones de democratización. Cansino “establece en su marco explicativo dos consideraciones: primero, los aspectos que tendrían que ver con las estructuras y la denominada larga duración y, en un segundo plano, lo relativo a los actores políticos, las relaciones interpartidistas, los acuerdos, las coaliciones, alianzas, así como el papel de la sociedad civil y otras fuerzas políticas con el régimen”. (Peñunuri, s/f)

La transición mexicana no tiene bases sólidas puesto que aún no se han concretado los pactos y los acuerdos necesarios para fijar las reglas de un nuevo proyecto de nación con nuevas instituciones. “México está en proceso de liberalización y no de democratización, puesto que estamos ante la flexibilización del régimen autoritario para garantizar su supervivencia, pero en esencia cediendo poco o casi nada de su poder. En México no ha ocurrido, pues, el acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación de un régimen, sino que las instituciones se han ido ajustando poco a poco a fin de adecuarse a nuevas circunstancias regionales, nacionales y extranjeras”. (Peñunuri; op. cit)

Manuel Camacho (2003, s/p), por su parte, señala que el país ha llegado a la alternancia, pero no a la reforma del Estado, existiendo a la fecha un catálogo de pendientes que parecen no tener espacio en la agenda política. No es posible, dice el ex jefe de gobierno del Distrito Federal, que: “con la alianza con las televisoras esté empezando el fraude de 2003; el estado de derecho esté en riesgo por el uso privado de la fuerza; el conflicto social esté en ascenso, sin soluciones a la vista; la lucha contra la corrupción se haya politizado, no avance y esté paralizando a la administración pública, y la política económica no tenga otro objetivo que el de esperar pasivamente a que ocurra la recuperación en los Estados Unidos”.

Las llamadas de atención que hace Manuel Camacho están en el orden de: a) generar una nueva constitucionalidad ya que es difícil construir otra Constitución como en la transición de otros países como España, estableciendo nuevas relaciones entre los poderes de la Unión, de modo que se fortalezca el pacto federal, b) delimitar las funciones del Presidente de la República de modo que el presidencialismo autoritario llegue a su fin de una vez por todas, llenando con otras instituciones los vacíos que puedan generarse. En la actualidad, ha habido cesiones de dicho poder omnipresente arropados con un populismo mediático, pero hay tentaciones y resabios de peso, como lo demuestran las nuevas alianzas mediáticas del presidente Fox que dieron al traste con una nueva Ley de Comunicación Social<sup>1</sup>, c) consolidar la reforma judicial que dé certeza a todas las partes sin sospechas de

---

<sup>1</sup> En lugar de promover una nueva Ley de Comunicación Social que diera certeza a todos los actores políticos y a los ciudadanos de los modos de operar entre medios y Estado, el presidente Fox dictó en octubre de 2002 un decreto que cancelaba la utilización del 12.5% de la programación de los medios electrónicos, de uso

parcialidad en beneficio de los ejecutivos que tradicionalmente han ejercido presión sobre el sistema, d) fortalecer el federalismo, evitando que los gobiernos locales se conviertan en pequeños presidencialismos autoritarios y patrimonialistas:

“Uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta el país es que, en los estados, no haya el control debido de los gobernadores y presidentes municipales por parte de sus legislaturas locales y tribunales; que se concentre el control sobre los medios; se unan los intereses públicos y privados para dominar el proceso político electoral; persistan la impunidad, el despilfarro de los recursos públicos y la falta de transparencia. Es urgente que el Congreso Federal fortalezca el federalismo, pero que evite su perversión (...) como el resurgimiento del patrimonialismo y el derroche: sueldos en ocasiones fuera de toda proporción, participación en negocios, compra de medios, sostenimiento de aviones costosos en lugares donde no son indispensables, gasto sin proporción en propaganda gubernamental, ausencia de revisión efectiva de la cuenta pública, duplicidad de funciones entre Federación y estados, o incluso, también, entre estados y municipios. El federalismo es para acercar el gobierno a los ciudadanos, no para mantener los privilegios que desaparezcan en el ámbito federal”. (Idem: s/p)

Otros puntos de esta agenda, siguiendo la enumeración anterior, son: e) pasar de una lucha contra la corrupción declarativa, parcial y paralizadora del gobierno a una sanción efectiva al enriquecimiento ilícito y a la defensa efectiva del interés público, f) limpiar los procesos políticos de los partidos en fenómenos que van desde la democracia interna y sus actuales prácticas clientelares (tan viejas como el mismo PRI), o el financiamiento privado de las campañas y el costo público general de los procesos electorales; también se requiere definir el perfil del régimen de partidos a fin de que éstos se decanten lo más pronto posible, que con un menor proteccionismo adquieran su valor o peso real.

“A México le hace falta una reforma del Estado que ponga al día su arreglo institucional. Pero una reforma del Estado en sí necesaria no es suficiente. El país necesita revitalizar el crecimiento de su economía y enfrentar con seriedad los problemas de la desigualdad y la pobreza. Un cambio político -así corresponda a un bien pensado proyecto de reformas- sin mejores oportunidades económicas y equilibrio social, no es suficiente. Lo que hace falta es un proyecto de nación. Para los políticos con mayor visión y para los especialistas, se necesita reequilibrar las instituciones para mejorar su efectividad. Tienen razón: sin ello se acentuará la parálisis y habrá riesgos a la estabilidad. Pero para los ciudadanos eso no es suficiente. La mejor prueba es cómo, a menos de tres años de la alternancia, va creciendo la decepción”, termina Camacho su conferencia magistral en la Universidad Pontificia de México.

---

exclusivo del Estado, según la propia Ley Federal de Radio y Televisión vigente en el país, como colofón a la discusión pública sobre la obsolescencia de dicha ley y la dinámica de varios partidos políticos, incluyendo el suyo propio, el PAN, que habían hecho una propuesta de Ley de Comunicación Social para sustituir a la anterior. Ante la irritación de los empresarios mediáticos por su posible aprobación, el Presidente actuó eliminando obstáculos y controles para resarcir estados de ánimo y confianza. La nueva Ley, desde luego, no se aprobó.

Para Max Ortega (2003) la reforma del Estado y la transición están atoradas produciendo franca regresión. El estado de derecho, dice, se ha puesto en suspenso, la separación de Estado y sociedad civil, y de público y privado se distorsiona; crisis de los partidos políticos y abstencionismo electoral son algunas de sus resultantes.

“La neoliberalización ideológica y política de los tres partidos políticos más importantes (Partido Acción Nacional –PAN–, Partido Revolucionario Institucional –PRI– y Partido de la Revolución Democrática –PRD) vive, por otra parte, una crisis que se expresa en abruptos reacomodos y nuevos equilibrios de las burocracias partidarias; renunciaciones, expulsiones, fraudes internos y corrupción; desvanecimiento ideológico, retroceso cultural y crisis de identidad. Todo lo cual se traduce en una relación entre partidos políticos y electores marcada por la suspicacia y la desconfianza creciente. (Ortega, s/p)

No es sólo la duda y el estancamiento lo que acompaña la transición mexicana, sino también la posibilidad del retroceso. El paréntesis involuntario (Echeverría, 2003) de la transición que abrió la alternancia política plantea un dilema urgente: México avanza o se reinstaura el régimen priísta, en cuyo caso nuestra transición habrá sido una estridencia histórica. Y no se habla sólo del mantenimiento del proyecto económico neoliberal y sus secuelas negativas para el desarrollo o de la falta de acuerdo político para la nueva constitucionalidad de la que espera Manuel Camacho, sino más simplemente, de que el desgaste de los partidos políticos y el gobierno permitan que en las siguientes elecciones pueda regresar el PRI a gobernar al país.

Los resultados electorales del pasado 6 de julio de 2003 reflejan una conducta política preocupante de un amplio conjunto de la sociedad mexicana que no fue a votar. ¿Qué fue lo que rechazó la ciudadanía? ¿El sistema o los partidos? ¿Por qué, qué era lo que había para votar? ¿Programas, personas, partidos, liderazgos? ¿O un cúmulo de varios centenares de candidatos desconocidos y anodinos para la amplia mayoría de los votantes y quienes tendrán un poder irrevocable para determinar en nuestro nombre diversas acciones políticas durante tres años? No hubo ganadores en esa elección.

“Quien analice objetivamente la tendencia electoral verá cómo se registra una constante baja en la votación de esos partidos en las dos últimas elecciones intermedias, las de 1997 y 2003: “en 1997 el PRI obtuvo 11. 311.963 votos, o sea, el 38% de la elección. Este año, el PRI alcanzó 9.304.390 votos, o sea, el 36.9%, es decir, tuvo 2.007.573 votos menos que hace seis años, así que no tiene por que alegrarse tanto. El PRD también está perdiendo de forma alarmante votos, ya que en ese mismo lapso le bajaron 2.701.854 votantes, pues en 1997 alcanzó 7.436.466 votos y ahora apenas llegó a 4.734.612 votantes. De ahí que la próxima Cámara de Diputados vaya estar deslegitimada porque apenas estará representado el 41.68% de los ciudadanos y habrá algunos diputados con menos del 20% de los votos reales”. (Echeverría, Op. Cit. s/n)

Esta realidad lleva a concluir que el sistema de partidos en México está viviendo una profunda crisis de credibilidad. Lo preocupante es que los partidos políticos ayudan a

establecer los equilibrios políticos en el país y si éstos no corrigen sus conductas es probable que se incremente la apatía, el descontento, el rechazo o el escepticismo, en detrimento de la gobernabilidad.

A poco tiempo de concluir la primera administración federal en México, fruto y fundación de la alternancia, la reforma del Estado es uno de tantos temas pendientes, lo mismo que la discusión profunda sobre el estado actual de la transición hacia la democracia. Si consideramos los indicadores sobre la consolidación democrática de Hans-Jürgen Puhle (Bernecker; 2004) es posible acomodar la realidad mexicana en una categoría que el autor alemán llama ‘democracia defectuosa’.

“Se refiere a los regímenes en transformación que no han llegado a la consolidación de una democracia liberal que corresponda a los criterios de la embedded democracy, pero que al mismo tiempo ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que, básicamente, funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), es decir, que llegan al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos y no se falsifican los resultados electorales en forma significativa y sustancial. En contraste, son otros criterios y otros regímenes parciales de la democracia los que están violados o disminuidos de manera que se constituyen ‘defectos’ concretos en áreas distintas, rompiendo la lógica funcional del sistema de la democracia liberal y la complementariedad y el balance entre los factores y regímenes del embeddedness designados para asegurar y proteger la libertad, equidad y control”. (Puhle en Bernecker. Op. Cit: 31)

La democracia defectuosa puede tener regresos al pasado autoritario o transformaciones lentas a una democracia más liberal. También es posible que los defectos “se enraícen y que la democracia se concrete como democracia defectuosa”. No obstante, la opinión del autor alemán es que el caso mexicano acusa pasos importantes para su transformación liberal:

“Con todos los problemas económicos y sociales que hay en México, con las tradiciones endémicas del no cumplir, de corrupción y violencia, con los graves defectos de la integración nacional y con un estado de Derecho todavía contenido y poco eficiente –todos ellos factores que constituyen una democracia defectuosa– también se podían notar algunos pasos importantes hacia un progreso de la democracia liberal, particularmente en el ámbito institucional y constitucional y en un mayor reconocimiento (por lo menos en términos generales) de los derechos de los ciudadanos”. (Puhle, idem: 39-40)

El optimismo de Jürgen Puhle recomienda que los actores políticos tomen decisiones que conduzcan a más democracia liberal y que construyan mejores instituciones, en torno de las cuales aumente la confianza en ellas, no solamente por garantías de participación y de equidad, sino “también por las reformas sociales necesarias para asegurar los prerequisites mínimos e indispensables de la democracia”. Eso es lo que no ha ocurrido con las instituciones federales y menos en los planos locales.



Si se consideran, para ejemplificar, algunas variables<sup>47</sup> utilizadas en la definición de los Estados democráticos y se busca una correlación en los espacios municipales y estatales, podría decirse que los puntos de observación, más allá de los estrictos límites del desarrollo municipalista serían: a) reforma política-electoral encaminada a dotar de limpieza, equidad en la competencia y garantías al sufragio efectivo y universal, b) control de los poderes y los equilibrios entre éstos, c) aplicabilidad del estado de Derecho y la ampliación de los derechos humanos, civiles, d) representación adecuada de los intereses políticos y económicos desde los organismos de la sociedad civil y e) fortalecimiento de las libertades públicas (derecho a la información, a la libre asociación, etc. ¿Cuál es el estado, la dinámica de evolución de estos criterios de la democracia liberal en los campos locales y regionales de la política mexicana? ¿Cómo se entrelazan las pequeñas reformas nacionales, los grandes triunfos y anhelos de los votantes mexicanos con la práctica política diaria que se vive en sus territorios más próximos?

En las regiones, el país se vive de manera distinta. Si bien es cierto que la campaña federal de 2000 dotó de un gran paraguas retórico –el gobierno del cambio– a las elecciones locales tanto para alcaldes como para gobernadores de los estados, también es verdad que las modalidades de hacer alianzas, los usos y costumbres, las demandas insatisfechas fueron diferentes en cada una de las regiones del país. No obstante, en los casos en los que se logró el nuevo alineamiento Ayuntamiento-Gobierno-Congreso y, finalmente, Presidencia de la República, la sinergia esperada pareció aumentar la ilusión y las expectativas de cambios reales. El PAN, por fin, podría cumplir a los ciudadanos una serie de reformas ansiosamente demandadas, cuyos obstáculos se situaban en la calle de enfrente: el PRI. Es decir, nunca como en este momento, el PAN y sus gobiernos tenían las mejores condiciones para operar y conducir el proceso de transformación social, sea empujando reformas federales que incidieran en la transición democrática nacional, o fuera porque estaban en la mejor posición de modificar las reglas de la práctica política local. La embriaguez retórica no dejaba ver, ni en pañales, la dimensión real de los problemas, ni prever los futuros comportamientos de la nueva oposición dolida.

En lo que se refiere, por ejemplo, a la reforma político-electoral, algunos estados como Yucatán, regresaron al pasado sin modernizar leyes electorales locales aplicándolas en sus escenarios más irresponsables como usar mecanismos aleatorios para elegir la directiva del colegio electoral local, en vez de construir consensos en torno de sus nuevos miembros. La responsabilidad que los ciudadanos pusieron en su soberanía legislativa para fortalecer los órganos electorales quedó en una mera insaculación de nombres de ciudadanos de diferente capital social y experiencia política, de entre los cuales surgieron –de la nada– nuevos consejeros prácticamente desconocidos por la sociedad. El nuevo consejo ha sido sede de polémicas innecesarias, acusaciones de autoritarismo y corrupción en sus primeros meses de trabajo. Tampoco se han incorporado a la normativa estatal criterios que orienten la democracia interna de los partidos políticos, ya que son organismos de interés público financiados por el Estado mexicano.

---

<sup>47</sup> Esta aproximación no es un estudio profundo sobre el estado de cada uno de los indicadores, mismo que rebasaría los límites de la presente investigación, y que, además, requeriría varios proyectos a escala nacional y local de gran dimensión, sino un conjunto de problemas que sugieren regresos al comportamiento autoritario que pretenden los mexicanos superar.

Uno de los avances federales, la Ley Federal de Acceso a la Información, tiene un correspondiente local poco confiable, dado que la elección de su presidente está directamente relacionada con el grupo político del gobernador del estado, restándole la independencia y autonomía ideales para este organismo.

Esta institución, el Instituto Federal de Acceso a la Información, nació como uno de los grandes aportes del régimen del presidente Fox a la democracia mexicana. Las críticas tanto en los niveles nacionales como en los locales tienden a señalar que nació débil, con un componente fuerte de control por parte de los poderes constituidos, como se señala en el caso anterior. Incluso, uno de sus comisionados federales Juan Pablo Guerrero declaró en París que “es preocupante el creciente uso, por la administración mexicana, de una fórmula legal para no atender las peticiones de información de los ciudadanos. Se trata de la fórmula de la inexistencia de datos que esgrime la administración en respuesta a solicitudes de información. Hemos visto, dijo, que estos casos han aumentado del 8% en 2004 al 16% en lo que va de este año”<sup>48</sup>.

La falta de actualización de leyes, el mantenimiento de vacíos textuales o de plano la vuelta autoritaria<sup>49</sup>, son algunas de las estrategias más antiguas de las elites políticas mexicanas a fin de insertar en los resquicios de la norma, la voluntad individual que favorezca un puñado determinado de intereses. Leyes importantes como las de responsabilidad de funcionarios públicos, códigos electorales locales y hasta las reformas al artículo 115 constitucional que determinan las atribuciones de los municipios, están en rezago en varios estados de la República.

En cuanto al sistema de partidos, se puede afirmar que estamos regresando a la práctica de control directo de los gobernadores estatales sobre los procesos de organización de sus institutos políticos y la selección de candidatos a puestos de elección popular, generando idénticas formas de exclusión y vetos como se veía en los procesos priístas que, a la postre, llevaron al debilitamiento de este instituto político. La democracia interna del PAN está basada en la refundación de prácticas clientelares que intercambian lealtades y liderazgos a cambio de posiciones laborales en la administración pública, privilegios traducibles en concesiones de servicios públicos y otros favores institucionales. Desde las dirigencias, el asunto se lee como una condición de gobernabilidad, puesto que la disciplina y apoyo que los partidos pueden ejercer a favor del ejecutivo, es fundamental para la argumentación ante

---

<sup>48</sup> Nota periodística de la agencia Efe publicada en el diario *El Mundo* al día el 30 de marzo de 2005, sección nacional 1-A.

<sup>49</sup> Uno de los ejemplos más recientes es la polémica legal articulada a raíz del desafuero al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador sobre su permanencia o no en el cargo en tanto se realiza el proceso que juzga su presunta violación a una sentencia de amparo en el caso de una obra pública realizada en espacios privados. Mientras que la Constitución señala que en tanto no haya sentencia definitiva no hay separación del cargo ni inhabilitación, leyes menores establecen la separación inmediata de las funciones públicas. El proceso de desafuero, de limitado y discrecional ejercicio durante los gobiernos priístas, era un mecanismo de control político para disciplinar a sus funcionarios, por lo que sus elementos normativos tienen profundos vacíos que permiten extremas interpretaciones. Diversos intelectuales mexicanos como Lorenzo Meyer o Sergio Aguayo comparten la idea de que el uso de estas figuras de control es un regreso a las formas políticas autoritarias, dada la popularidad del jefe de gobierno, precandidato serio de la izquierda a la Presidencia de la República en 2006.

la opinión pública y en los espacios legislativos en tiempos de turbulencia y contradicciones políticas.

En los estados o municipios donde el PAN no gobierna, el liderazgo lo puede asumir el Comité Ejecutivo Nacional, llegando a determinar candidaturas estratégicas en términos de votación probable ajenas a la dinámica interna de los militantes, sus filias y sus fobias. Quintana Roo, otro estado del sureste del país, realizó su proceso electoral para renovar municipios, diputaciones y el puesto de Gobernador del Estado en 2005, sobresaliendo la paradójica candidata del PAN, la ex priísta Addy Joaquín Coldwell, quien forma parte de una familia de abolengo en el partido tricolor, al que le ha dado gobernadores y secretarios de Estado. En el mismo estado de la República, el PRD impulsó como candidato a Joaquín Ignacio Zalvidea, “el Chacho”, quien había sido militante del PAN, del Partido Verde Ecologista y finalmente del PRD, desplazando a los propios militantes tradicionales del último partido.

Estos hechos sugieren que la investidura ejecutiva, las conexiones cupulares, o los vínculos empresariales y políticos de alto nivel, siguen siendo factores importantes en la construcción coyuntural de hegemonía al interior de los partidos políticos de cara a los procesos electorales<sup>50</sup>. En otras circunstancias, como en Nayarit o Guerrero, los partidos optaron por elegir candidatos ciudadanos, cuyo capital de lucha cívica o enraizamiento social fueran suficientes para ponerlos en la competencia con otras fuerzas electorales.

Sobre el tema del equilibrio entre los poderes del Estado, existe un mosaico de realidades que van desde la amorosa cercanía hasta la distancia que raya en la ingobernabilidad. Es notorio el contrapeso que ha encontrado el presidente Fox en el Congreso de la Unión, mismo que ha puesto en serios problemas al sistema en temas tan importantes como la reforma energética y la presupuestación anual del Estado. Estas tensiones han pasado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como resultado del recurso que promovió el ejecutivo para impugnar el presupuesto elaborado y votado alternativamente por los diputados. Este recurso busca anular varios rubros de presupuesto de 2005 que los legisladores destinaron para llevar a cabo diversas obras y servicios en estados y municipios. Lo más importante es que las decisiones de la corte pueden afectar las

---

<sup>50</sup> Manuel Camacho Solís, ex jefe de gobierno del Distrito Federal por el PRI, dice en un artículo titulado “La toma del Pan por la presidencia” (Diario de Yucatán, sección nacional-internacional, página 7. Martes 15 de marzo de 2005) que “El primer hecho es la posibilidad de que el corrimiento de Acción Nacional sea hacia la fórmula de partido de Estado. Ningún retorno a las prácticas del antiguo régimen priísta se puede descartar, mientras no se hayan desmontado los pilares del autoritarismo. Una cosa es que el presidente de la república no haya sabido utilizar esos instrumentos al principio de su administración, y otra cosa diferente es que estos no permanezcan, se utilicen y pueda llegar a ser dominantes, ya sea que los utilice el presidente o que lo haga un grupo en su nombre. Las fijaciones culturales que se acarrean del pasado llevan a una parte de los líderes de opinión del país a ubicar al PRI, frecuentemente, en el polo del autoritarismo, y al PAN en el polo de la democracia. Esa interpretación hace perder de vista que lo más importante no es la historia o el discurso que se hereda, sino los hechos políticos que van dando contenido a la realidad. (...) En tanto que la alternancia de 2000 no condujo a pactar las nuevas reglas democráticas y que el actual gobierno ha conservado los instrumentos del autoritarismo del antiguo régimen, no puede subestimarse la posibilidad de que la toma del partido blanquiazul desde el gobierno le permita contar con el instrumento de un partido de Estado”. La toma del PAN por la Presidencia se refiere a la elección de los directivos panistas afines al grupo del presidente Fox.

relaciones entre ejecutivos y congresos en veinte estados de la República, ochenta y nueve municipios y tres delegaciones del Distrito Federal “a los que se reconoció el carácter de terceros interesados”<sup>51</sup>.

Si el papel de la corte como árbitro entre el conflicto de los poderes es cada vez más frecuente y en cierto sentido valorada como última instancia donde los conflictos se dirimen, otras áreas de impartición de la justicia que tienen mayor contacto con el ciudadano no gozan del mismo prestigio o respeto. La justicia mexicana suele estar en entredicho en las conversaciones de los ciudadanos y en la representación mediática, aunque se hagan esfuerzos notables por mantener la independencia de estos poderes. Luis de la Barreda Solórzano, presidente del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, presentó en marzo de 2005 el informe de la Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización. “El informe revela que 75% de los delitos cometidos en el país no son denunciados a las autoridades, lo que incrementa los niveles de impunidad y facilita la acción de los criminales”<sup>52</sup>.

Si en el ámbito federal los instrumentos de justicia son los mecanismos que el ejecutivo tiene para aclarar, defender y fortalecer sus relaciones independientes con el Congreso de la Unión, dado el poco margen de maniobra de su Partido en dicha arena, existen estados de la república en donde el esquema se plantea al revés. En Yucatán, por ejemplo, el ejecutivo panista goza del apoyo mayoritario de los diputados de su propio partido<sup>53</sup> y ha asumido la responsabilidad de modificar la correlación de fuerzas en el poder judicial, como respuesta a críticas mediáticas sobre casos presuntos de corrupción e impartición parcial de la justicia. A diferencia del caso nacional, el control panista del Congreso Yucateco ha permitido diferentes momentos de tensión que han requerido la intervención de la Suprema Corte de Justicia en favor de sus equivalentes locales para impedir procesos de remoción o destitución de funcionarios del poder judicial local<sup>54</sup>.

El cambio social no termina con la consolidación de las instituciones, la modificación de los comportamientos reales del quehacer político o la modernización de los servicios públicos, sino también requiere de pequeños comportamientos del habitus ciudadano, de

---

<sup>51</sup> “La corte acepta un plan de los diputados (sic) Citan a estados que saldrían favorecidos por la controversia” Noticia de una agencia mexicana (*El Universal*) publicada en Diario de Yucatán. Sección nacional-internacional. Miércoles 9 de febrero de 2005. Página 10.

<sup>52</sup> “Desconfianza en la justicia” titular de primera página a cinco columnas de *Diario de Yucatán*. Viernes 18 de marzo de 2005.

<sup>53</sup> La distribución de escaños partidistas en el Congreso Yucateco en el período 2001-2003 fue de 12 diputados del PAN, 12 del PRI, siendo el fiel de la balanza el único diputado del PRD (aunque a mediados del trienio un diputado priísta, Manuel Ávila Noh, se declaró independiente rompiendo el empate de las bancadas ya que se afilió a las votaciones del panismo). En la segunda etapa del sexenio del Gobierno del Estado la Legislatura varió de composición pues se integró con 25 diputados, habiendo 2 del PRD, 11 del PRI y 12 del PAN, aunque uno de éstos –Antonio Hadad Manzur– se declaró diputado independiente después de su “objeción de conciencia” contra su bancada en el proceso de remoción de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

<sup>54</sup> El proceso de enfrentamiento entre los poderes de Yucatán tiene varios capítulos y está asociado con las posiciones en torno al caso Medina-Abraham que tiene más de una década de discusión pública. El presidente del Colegio de Abogados de Yucatán Héctor Victoria Maldonado “advierde que habrá nuevos enfrentamientos entre los poderes del Estado y las bancadas de diputados locales a causa de este nuevo conflicto, lo cual redundará en más rezagos legislativos”. (Diario de Yucatán, 17 de abril de 2005, sección local, página 3)

modo que la actitud y las acciones cotidianas puedan reproducir un orden social con efectividad. Al vaivén del cambio político e institucional podemos sumarle la acción transformadora de las políticas públicas que, en el orden municipal, son capaces de trastocar la cotidianidad como en los ajustes de los procedimientos de recolección de basura doméstica o los pagos directos relacionados con el uso del suelo urbano. Estos temas permiten contrastar el nivel del comportamiento cívico ejemplificado en las urnas electorales con el que se relaciona con la participación directa en la toma de decisiones colectivas. En unos casos, puede verse la expresión pública de la protesta y la presión de la opinión pública, mientras que en los procesos donde la ciudadanía se transforma en comportamiento cívico, hay resistencias a los pequeños hábitos que se mueven ante nuevas formas de operación de servicios públicos que pueden estar demandando procesos culturales diferentes.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de las políticas públicas tiende a aumentar en los procesos municipalistas<sup>55</sup>, como lo demuestran los espacios de acercamiento social, los comités de obras y de planeación, la asistencia a procesos de consulta tales como plebiscitos, encuestas, etc. En contraste, la participación electoral en los últimos procesos está teniendo una disminución significativa.

Otra de las dimensiones, que contribuyen a la democratización de un Estado, es la que corresponde a las libertades de expresión y de información. México tiene una de las legislaciones más antiguas y obsoletas<sup>56</sup> en materia de radio, televisión y prensa, existiendo fuertes tensiones actuales en torno de la posibilidad de votar una nueva Ley de Comunicación Social. Se puede decir que este país ha optado por una regulación suave que se limita a la asignación, coordinación y control técnico de frecuencias en los casos electrónicos y con relación a la prensa se vive una situación de obsolescencia conveniente, ya que la Ley de Imprenta vigente desde 1917 tiene pocos ejemplos de aplicación concreta razonable. No obstante, en las últimas tres décadas se han ido creando circunstancias de mayor competencia en los mercados nacionales y locales al par que los mecanismos de control que el Estado ejercía de manera institucional se debilitan. Como en otras partes de la vida política, hay zonas de sombra y oscuridad donde el estado de Derecho no es capaz de normar con total claridad, dejando espacios para la discrecionalidad y el ajuste cultural local o regional.

---

<sup>55</sup> Los estudios sobre municipalismo mexicano sostienen que los principales conflictos de los gobiernos locales que no provienen del PRI, están relacionados con la modernización de los servicios públicos donde se han refugiado grupos clientelares por años, manteniendo actividades de manera tradicional y, a veces ilegal, o sin regulación clara. Ver García del Castillo, Rodolfo (1999) Los municipios en México. Los retos ante el futuro. Cide-Porrúa, México.

<sup>56</sup> En la última década se han desarrollado varias iniciativas de reforma constitucional sobre medios de comunicación, sin que a la fecha se haya aprobado ninguna. Eso sí, el presidente Fox dictó un decreto en octubre de 2002 revocando la obligación de la radio y la televisión de destinar el 12.5% de sus transmisiones a los mensajes oficiales. En marzo de 2005 se repite la escena. Ya está lista una iniciativa de Ley, pero senadores panistas y priístas se oponen de manera discreta. El perredista Jesús Ortega Martínez se sumó a las acusaciones contra uno de ellos, Enrique Jackson del PRI, de frenar la discusión definitiva de la iniciativa a cambio de espacios en los medios de comunicación, en busca de la candidatura presidencial del PRI en 2006. (La Jornada. 5 de marzo de 2005)

La transición política mexicana, como se ve, es un asunto ciertamente de creación y consolidación de pactos federales que lleven a una agenda de reforma del Estado que tenga principio, consolidación y ruptura, de modo que al final los grupos políticos opuestos tengan ya mecanismos concertados y aceptados para disputarse el poder. La agenda supondría, desde luego, transformaciones en los diversos espacios del Estado que hemos estado señalando, no solamente en el territorio federal, sino también en cada uno de los escenarios locales. El caso contrario, el de las transiciones no pactadas dejadas al libre juego de las fuerzas sociales y culturales, permite que la ley del más fuerte impere acomodándose a las viejas formas políticas que se puedan mantener un tiempo más sin cambio institucional.

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA TRANSICIÓN MEXICANA

Los estudios mexicanos sobre las relaciones entre el sistema mediático y el político tienen orientaciones históricas, estructurales, político-jurídicas, etc. Para los fines de esta investigación y de acuerdo con este momento inicial, hay que señalar algunos de los cambios significativos entre las dos esferas institucionales y su repercusión en la legitimación de las decisiones político-electorales, proceso que culmina con la formación de nuevas tendencias de la opinión pública.

Muchos investigadores coinciden en afirmar, que el panorama de los medios empezó a cambiar en las décadas 80 y 90, en medio de una crisis nacional en los aspectos económico, político, institucional.

“El tema de la comunicación lentamente va tomando carta de ciudadanía en el conjunto de la población. Las denuncias públicas a determinados medios, las elecciones presidenciales de 88 y 94, el debate televisivo de mayo de 94, funcionan como elementos que han sensibilizado a la opinión pública y funcionado como elementos ‘pedagógicos’ en la formación de un receptor de los medios más activo y crítico ante ellos. La básica necesidad de democracia ha llevado a una serie de grupos y sectores de la población al campo de la comunicación social a través de la denuncia directa, como la campaña en contra del noticiero 24 Horas que organizó el PAN durante la campaña presidencial en 1988; (...) La comunicación, en este proceso, deja de ser vista únicamente como factor de entretenimiento, como algo que está ahí y poco o nada podemos hacer para transformarla. Ciertamente la actitud apática en materia de comunicación (y política) proviene de un régimen autoritario sin mucho hábito de dialogar con otros grupos en igualdad de circunstancias”. (Karam, 2000)

Esta liberalización paulatina de los medios se asocia directamente con la crisis de credibilidad de un sistema social y político basado en el autoritarismo priísta y las contradicciones generadas por un modelo económico nacionalista que no tenía forma de sobrevivir en medio de los procesos de globalización económica, cultural e informativa. Los mecanismos de control y las instituciones tradicionales (partido corporativo, sistema mixto de medios, controles patrimonialistas de la clientela política, etc.) coexisten con

demandas sociales enérgicas que demuestran la ineficacia de las anteriores y la necesidad de cambio social. La apertura de los medios forma parte de los procesos de la transición política mexicana.

El cambio, sin embargo, tuvo ritmos diferentes según la politización y participación de las poblaciones en cada región del país y la dinámica específica de cada medio. La apertura en la radio del centro del país llegó en los tiempos de emergencia social suscitados por los temblores de 1985, lo que ocasionó espacios mediáticos más competidos y críticos, mientras que en el interior del país, los tiempos se ajustaron a las contradicciones y a las luchas democratizadoras locales, algunas de las cuales aún no terminan de cuajar. La televisión, por su parte, da cuenta de la privatización de la televisión pública nacional, permitiendo mayor competitividad entre Televisa y la nueva concesionaria de Imevisión, Televisión Azteca, abriendo las posibilidades del debate y la réplica en la televisión de aire.

“El Estado mexicano ha tenido en los medios de comunicación de masas una fuente de consensos habitualmente incondicional. No es exagerado decir que, tanto como el PRI, ya en la segunda mitad de este siglo la legitimación del poder político pudo descansar en la televisión, así como en otros medios. (...) En los años recientes, el gobierno ha tenido en los medios interlocutores en lugar de simplemente subordinados, como era costumbre. Se mantienen fuertes vínculos de dependencia entre los medios y el estado, pero comienzan a construirse nuevas formas de equilibrio, todavía insuficientemente sólidas. En el caso de la prensa, el gobierno tiene en su favor el enorme interés de los editores para contar con la publicidad oficial. En los medios electrónicos, la existencia de una legislación que establece las restricciones, gracias a autorizaciones que da el gobierno, dejan de cumplirse, mantiene una forzada pero constatable relación de beneficio mutuo”. (Trejo Delarbre, 1995: 64-65)

Los nuevos rasgos del sistema de comunicación en México, en opinión de Raúl Trejo Delarbre, son: a) competitividad creciente, b) reacomodo de las alianzas político-mediáticas, c) mayor periodismo de investigación e independencia editorial, d) mayor dependencia financiera del mercado y su repercusión en la oferta de contenidos, e) explosión y diversificación de los mercados, f) predominio de los medios audiovisuales por sus características de credibilidad e instantaneidad, g) liberalización de la venta de materiales e insumos de los medios de comunicación, especialmente de la prensa, h) mantenimiento de la discrecionalidad en el manejo de las concesiones de los medios electrónicos, i) mayor libertad de expresión y tolerancia del sistema, y j) la paparazzización de la política nacional y el interés desmedido por el escándalo.

Las nuevas libertades en México pueden ser asuntos de facto que vayan negociándose discrecionalmente de acuerdo con los contextos geográficos, políticos o coyunturales, o bien, la institucionalización de normas que garanticen, independientemente de las variaciones particulares, el derecho a la información de los ciudadanos. Pese a diversas iniciativas que se originan en los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, la reforma mexicana en legislación de medios aún no concluye, como lo demuestra el rechazo de los propietarios a la Ley de Comunicación Social presentada por un grupo plural de diputados en la Cámara y la modificación de las reglas del juego entre el

gobierno y los concesionarios de la radio y la televisión, hecha por el presidente Fox de manera sumaria. La apertura informativa en el país es graduada por la demanda y la exigencia de los consumidores, más allá de las normas mínimas que deben garantizar la protección a la vida privada, la equidad informativa, etc. Los pocos avances en esta asignatura son la Ley de Acceso de la Información Pública y la regulación parcial que hace el Instituto Federal Electoral durante las campañas políticas, temas que abordaremos más adelante. México sigue siendo, como lo señala en diversos documentos el Dr. Javier Esteinou Madrid, uno de los países más atrasados en legislación de medios de comunicación, situación que ha favorecido desde siempre su regulación discrecional.

De ahí que la apertura de libertades en México pueda aplicarse, como en otros campos de la vida social, como un péndulo. A veces abriendo de un lado, a veces, cerrando del otro. En estas tres décadas de transición, se pueden encontrar regímenes más o menos represivos, como el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de mayor apertura como el de Ernesto Zedillo Ponce de León. Los tiempos que corren del primer presidente panista, han sido firmados por las quejas de éste por desinformación y frivolidad, así como filtraciones mediáticas que abonan al video escándalo y al desgaste de las figuras políticas y las instituciones ante las espectaculares escenas de corrupción. La invisibilidad relativa de prácticas como la presión, el silenciamiento, la intimidación, la complicidad, el acoplamiento estructural, sigue actuando al amparo –al desamparo, mejor– de una legislación ambigua e inaplicable.

La visión de los propios periodistas, incluso de los corresponsales internacionales que, siendo profesionales del campo, pueden mirar la situación nacional desde una perspectiva más amplia, opinan (Alcaraz, 2001: s/p) que “estamos a medio camino entre un pasado bochornoso y un ejercicio ejemplar que aún no alcanzan. Ahora la prensa es más independiente, imaginativa, crítica y hasta agresiva, pero aún no se deshace de lastres heredados por un sistema que durante setenta años le dictó la forma de hacer periodismo: corrupción, sensacionalismo, declaracionitis, autocensura, falta de claridad informativa y desinformación de los propios reporteros, persisten en el periodismo nacional”.

No todo es pérdida o ambigüedad en la transición mexicana. Algunas instituciones nuevas, como el Instituto Federal Electoral, han promovido procesos que dan certeza, imparcialidad, objetividad a las campañas políticas y también han desarrollado programas de divulgación de la cultura política, acompañados de cierta regulación para los medios de comunicación. Con más entusiasmo que otros, el Dr. José Woldenberg Karakowsky, consejero presidente del IFE, Instituto Federal Electoral, presume que la democracia en México ha dado pasos importantes, firmes y decisivos, aun en el ámbito de los medios de comunicación.

“La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: enfrentar las demandas de una población creciente, hacerse cargo de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, asimilar un cambio cultural de grandes dimensiones, dar cauce al ejercicio pleno de los derechos civiles, y cambiar así los mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él. De esta forma, la transición política fue parte de una transición de mayor profundidad: aparece al mismo tiempo que otras transiciones, la de su cultura, la de su economía



y la que lleva a una intrincada e inevitable conexión con el mundo”. (Woldenberg, 2003)

La nueva legislación federal en materia electoral ha incluido los principios de objetividad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que, a decir de su consejero presidente, son los mismos criterios que deben regir el accionar de los medios. Además, los ha aplicado en la reglamentación de la cobertura equitativa de las campañas electorales y en el diseño de políticas que favorezcan una forma de comunicación que estimule la participación ciudadana.

“En ese sentido, la ley establece, en primer lugar, que los partidos gozarán de una presencia permanente en radio y televisión, haya o no campañas electorales, por lo que cuentan con un programa de 15 minutos al mes en cada medio. Además, existen los llamados programas especiales, donde acuden todos los partidos a un programa de debate mensual sobre algún tema relevante de la agenda nacional. Por otra parte, en épocas de campaña, se transmiten de forma adicional programas complementarios que abarcan 100 horas en televisión y 125 horas en radio, en su conjunto, si se trata de una elección para el Congreso, o del doble si se elige la Presidencia. Todos esos programas corrían a cargo de los tiempos con que contaba el Estado en los medios, y ahora ante el decreto del presidente Fox, deben ser pagados por el Instituto Federal Electoral, siendo una suma cuantiosa que viene a fundamentar la sospecha de que México tiene una de las democracias más caras de América Latina.

Adicionalmente, el IFE adquiere 400 anuncios en televisión y 10,000 en radio que pone a disposición de los partidos. Todos estos espacios que resultan sin costo para ellos, se reparten con el siguiente criterio: entre los partidos con representación en el Congreso 30% en partes iguales y 70% restante en función de la votación obtenida en la elección previa. A los partidos nuevos les toca 4% del tiempo total a cada uno.

Pero además, los partidos y sólo ellos, ningún tercero, pueden comprar anuncios en radio y televisión. Para esta elección de 2003, lo más que pudo gastar cada candidato a diputado en su distrito electoral fue 849 mil pesos. Al tratarse de 300 distritos, cada partido estuvo en posibilidad de erogar como máximo en todas sus campañas 254 millones de pesos”. (Woldenberg, Op Cit: s/n)

Otra de las líneas de trabajo del IFE, incluyen el monitoreo sistemático a los medios de comunicación en los tiempos electorales para concienciar a las audiencias y los periodistas sobre el trato que están dando a los diferentes partidos políticos. Hay más apertura en el sistema de medios en México, como lo demuestra la evolución de la cobertura informativa desde 1988 a la fecha. En aquel año, el PRI recibió el 55% del espacio concedido, mientras que el FDN el 17% y el pan el 12%, en tanto que en la televisión, al partido del gobierno se le concedió un 91.7% del total de los espacios informativos y ninguno de los contendientes de la oposición obtuvo siquiera el 4% del tiempo de los noticieros.

Trabajos posteriores de Trejo Delarbre (2001) nos indican, por ejemplo, que en las siguientes elecciones presidenciales, las de 1994, la prensa escrita le dio a las oposiciones

en conjunto un espacio mayor al que recibió el partido gobernante. No era una cuestión menor. La lección saltaba a la vista: los medios para ser creíbles, para ser leídos, vistos o escuchados, debieron abrirse y recoger a la pluralidad real, sin confundir la noticia con las filias o las fobias propias de los editores. Por razones de prestigio, de credibilidad y de mercado, los medios se ven en la necesidad de actuar cada vez más como espacios abiertos y sensibles, ya no como coto reservado, proveedor de ventajas exclusivas.

Es un hecho que los modos de operar y de relacionarse –tanto con autoridades como con ciudadanos– del sistema mediático han cambiado. Observamos que el modelo comunicacional se está transformando, si nos atenemos al análisis de la relación información-participación<sup>57</sup>. (Farias, 1988)

De un modelo híbrido –entre la exclusión y la conducción de las masas– frecuente en los nacionalismos revolucionarios de principios del siglo XX que subrayaba la misión educadora, concientizadora y de control de la propaganda, transitamos a otro conocido con el nombre de sistema comunicativo de persuasión. Este último admite la necesidad de la libertad de expresión y la transparencia informativa, donde los controles son flexibles y casi invisibles, operados en gran medida por la mano discreta del mercado, aunque los procesos de cambio sean imperceptibles por el efecto retardante de una esfera tecnoestructural que mide cuidadosamente cada paso que da. En este sistema, el circuito del poder tiene tantas paradas y tantos requisitos que no requiere de la opacidad ni de la negación de los temas, sino de la conjunción participativa e informada de diversos sectores. La prensa coexiste con el control horizontal (ínter e intraórganos), haciéndose innecesario el control previo, la censura o la negación programática.

La dinámica de los mercados mediáticos es diferente en los espacios locales, aunque muchos han recibido la influencia democratizadora de los procesos políticos nacionales. Se pueden observar mercados muy fragmentados con numerosos actores sin verdadera influencia en la opinión pública, así como mercados mucho más consolidados con mayor peso en la decisión ciudadana. Algunos rasgos dominantes en los mercados regionales consolidados son: a) liberalización o fortalecimiento de relaciones oligárquicas de información, b) nuevas identidades sociales y consumos mediáticos, c) debilitamiento del periodismo de causa y la polarización política, d) disminución del interés enfocado al conflicto entre las elites y sustitución por el conflicto humano e íntimo, e) intercambio estratégico de agendas político-mediáticas a cambio de visibilidad positiva.

El papel que los medios de comunicación pueden jugar en la construcción de una democracia es variable. Hay momentos en los cuales las propias relaciones estructurales

---

<sup>57</sup> El profesor español Pedro Farias establece en su libro *Libertades públicas e Información* (1988) la formulación de tres sistemas de medios de comunicación de masas basado en el análisis de las siguientes variables: características políticas, fórmulas comunicacionales y posibilidades de cambio político, dando por consiguiente tres sistemas distintos; el sistema de exclusión de las masas, de persuasión y de conducción. Esta clasificación es útil para entender las configuraciones existentes en el siglo XX y, en especial, los modelos en transición que provenían de los países socialistas y de economía mixta como el mexicano. Los modelos de Hallin y Mancini aplican más claramente en circunstancias históricas donde los modelos de exclusión y de conducción de masas son casi impensables en las democracias occidentales que imperan en el siglo XXI en la mayor parte del mundo.

presionan en favor de movimientos sociales democratizadores y otros, en los que sostienen ideológica o simbólicamente al poder. Estas dos posiciones se observan mediante la tematización y el proceso argumental que lleva a la visibilidad máxima que es la primera página. En consecuencia, el poder de mostrar las resistencias, los obstáculos a los procesos de cambio, o de ocultar las prácticas que bien pudieron haber sido denunciadas con anterioridad, implica contribuir, o no, a la democratización de las relaciones sociales.

Ante la situación generalizada de regulación suave por parte del Estado nacional y las coyunturas de resistencia a los procesos de cambio que se dan en los contextos locales, los medios de comunicación locales y regionales han elegido un acoplamiento estructural en favor o en contra de ciertos cambios políticos o de la administración pública, siguiendo las presiones de sus propios intereses: a) la gestión de visibilidad favorable a grupos políticos o empresariales a fines sin pérdida mayor de la credibilidad y sin pérdida de nichos tradicionales de mercado y b) consolidación de grupos de presión que puedan capitalizar la movilidad de las nuevas elites gubernamentales en pro de políticas públicas o de administración favorables.

Lo que se ve o lo que no se ve en el espacio público local es una buena referencia inicial para analizar las nuevas posiciones de los medios respecto de los obstáculos, avances y retrocesos de la transición política y sus aplicaciones particulares. La nueva generación de gobernantes y la coyuntura de la transición permiten tener un laboratorio para el desconcierto entre las elites políticas-empresariales y mediáticas, los modos de consensuar agendas políticas y de representación y de canalizar el conflicto. Ocultar el retorno a la cultura autoritaria o gestionar con argumentos favorables el mantenimiento de relaciones de poder típicas de los gobiernos autoritarios, supone el riesgo de distanciar medios y públicos a través de un discurso manipulador ya no tan imperceptible para los ciudadanos. Sustituir la conflictividad social mediante subterfugios periodísticos, como los pseudoacontecimientos, supone el traslado de una opinión pública fuertemente ideologizada hacia otra basada en sentimientos de solidaridad y afecto en torno al conflicto individual, a la noticia del interés humano.

La presión contra la credibilidad supone, también, nuevos lineamientos para la formación de una zona de reserva de conflictos que usan los periódicos y los espacios informativos radiofónicos o televisivos a fin de mantener en juego sus intereses en el sistema social. Ante el compromiso de ocultar las viejas prácticas de la cultura política real –mismas que llevaron al desprestigio del otrora partido de Estado y que hoy son el mismo sustento de la nueva elite gobernante– el método de negociar y capitalizar conflictos entre las elites como parte de la relación estratégica que intercambia invisibilidad por privilegios políticos o administrativos, se nutre de una doble conflictividad, la del sujeto humano, privado, como señalábamos en el párrafo anterior y el de los temas políticos, propiamente del espacio público.

Esta apertura temática permite la gestión favorable de la opinión pública sin mayores avances democratizadoras, aunque con riesgos importantes en la fractura de la credibilidad, sobre todo si los mercados son competidos.

## LOS ESCENARIOS LOCALES: EL MUNICIPALISMO MEXICANO

La transición mexicana no es únicamente un asunto nacional que competa a las políticas macroeconómicas, a las estrategias de desarrollo social en el contexto global, al cambio de instituciones federales y al sistema de partidos o de medios, sino también los procesos locales o regionales que empujan o retardan dichos cambios. México, como se sabe, vive un régimen federal compuesto por una federación de estados libres y soberanos que poseen Constitución y Leyes propias, así como municipios, que son las entidades locales de representación política.

El cambio político y democrático en el ámbito local o municipal ha sido estudiado poco en relación con las transformaciones nacionales, aunque existe una corriente de investigación municipalista en el país que da cuenta del estado de la cuestión y los retos que tiene por delante. El estudio de medios en este mismo nivel de gobierno, como consecuencia, tiende a ser aislado y rudimentario dejando de lado espacios de investigación y conocimiento que por su naturaleza permiten observar más directamente los lazos culturales, políticos y comunicacionales de una sociedad. Así es como esta veta, este espacio irregular, de avances y retrocesos, de movimientos sociales y reacciones clientelares, de mercados fragmentados y conflictivos entre la cultura viva y profunda del país y las presiones de los contactos globalizantes, permanece oscuro y poco explorado.

Los grandes problemas locales corresponden a las esferas política, administrativa, económica y comunicacional, como en los espacios nacionales. El régimen presidencialista autoritario consideró al municipio e incluso a los estados de la República como niveles dependientes de gobierno, como si fueran las fases intermedia y final de la aplicación de las políticas públicas. Este modelo de autoridad inclusiva, reducía el margen de autonomía y libertad de cada región en la captación, distribución, planeación y ejercicio del gasto y los planes gubernamentales, en medio de circunstancias regionales diferentes que eran mediatizadas políticamente por las instituciones corporativas del partido en el gobierno. Los movimientos sociales, las resistencias directas, los descontentos puntuales buscaban el canal partidista y sus mecanismos muy probados de control o bien elegían, como hasta la fecha, el camino de las luchas independientes.

En la década de los ochenta, las lecturas de la crisis económica del país admitían el fracaso del centralismo y la necesidad de una mayor responsabilidad de las regiones y los municipios en el diseño de las políticas públicas de mayor impacto y relevancia social. En 1983 se debatió y aprobó una reforma constitucional federalista, en la que se reconocía la autonomía municipal así como la independencia de los otros niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos. El cambio estructural mexicano que flexibilizó las medidas proteccionistas, debilitó el modelo del bienestar con matices autoritarios y paternalistas y abrió los canales de la pluralidad política.

“En el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la promoción y captación de inversión pública y privada. Por otra parte, tampoco parecería viable en este entorno sostener un sistema

democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de coestión de programas y políticas públicas”. (Cabrero, 2000: 10)

Esta transición federalista basada en la autonomía municipal, el desarrollo local y la participación cívica, plantea numerosos problemas, algunos de los cuales se enumeran a continuación: a) la necesidad de transformar las relaciones de dependencia del territorio municipal respecto de otros ordenes de gobierno, b) la consolidación de formas eficientes de organización y administración públicas, c) el fomento a la participación cívica, la corresponsabilidad de los ciudadanos en la decisión y aplicación de los programas municipales, así como nuevas formas de plantearse las relaciones con los actores políticos, grupos de presión y miembros de la sociedad civil, d) la construcción de nuevas identidades comunitarias y la emergencia de minorías que enfatizan las relaciones entre cultura, comunicación y legitimación política que, en territorios pequeños, puede observarse con mayor nitidez.

Cambiar un país, en lo nacional o en lo local, supone un pacto de todas las fuerzas políticas que confirman sus acuerdos básicos y las formas de impulsarlos. Sin llegar a esta reforma, conocida como la reforma del Estado mexicano, aplazada un sexenio más, es claro que ha habido transformaciones en diversas instituciones haciendo que el sistema - interacción orgánica entre instituciones, normas y poderes de facto- mantenga su estabilidad en medio de sus carencias y contradicciones. No obstante, en ninguno de los territorios mencionados bastan las transformaciones institucionales, legales, formales, sino que se requiere una nueva cultura democrática que enraíce en lo concreto, que le dé peso real a todas y cada una de las transformaciones. De lo contrario, podríamos estar transitando a una generación de formas nuevas con contenidos culturales antiguos, lo que significa no cambiar, ni moverse para ningún lado.

“Las facultades locales se definen de acuerdo con los espacios conferidos por lo federal de manera subsidiaria, partiendo de un pacto de acuerdo mutuo, aunque nunca definitivo, entre el centro y la periferia del país. Sin embargo, la discusión del federalismo no puede limitarse al ámbito de la forma (legal, administrativo y fiscal), sobre todo si se toma en cuenta que el ejercicio concreto de gobernar incluye procesos políticos, conflicto y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y o regional dentro de un juego de poder entre actores y política”. (García del Castillo, 1999: 31)

Aunque el territorio local tiene su agenda específica y sus características de expresión en el espacio público, lo cierto es que opera en arenas significativas para el conflicto social y la generación de identidades adhesivas que promueven tanto la participación social inmediata como la retroalimentación de los esquemas de gobernabilidad regional y nacional. Es decir, en el plano local se luchan las demandas concretas de los ciudadanos que tienen interlocución cercana con sus gobernantes, lo mismo que las tensiones entre las fuerzas indomadas del Estado nacional y sus representaciones particulares.

Se ha dicho que el municipio es la primera célula de participación cívica, el lugar donde se construyen los valores de la convivencia y se debaten las necesidades más inmediatas de los

ciudadanos, por lo que las relaciones comunicativas de los gobiernos locales con sus gobernados son especialmente necesarias, no sólo en términos de formación, sino también en cuanto a la discusión pública y generación de consensos. Lo que pueden parecer decisiones administrativas y de mera operación técnica en los ámbitos locales, es la semilla donde germina con gran rapidez la politización, el conflicto directo, el enfrentamiento de intereses que se alinean fácilmente a las banderas políticas. La gestión de estas decisiones, su apoyo o rechazo, son expresiones que catalizan la acción de grupos políticos, de elites partidistas y mediáticas en representación de una sociedad civil, cuyas manifestaciones aún no son directas y su interlocución está permeada u orientada por intereses mezclados de diversa índole. Es en el territorio local donde la pertenencia, la simpatía afilia y convoca; donde el espacio público se muestra más crudamente plural en su conformación de coalición de intereses y sus formas de expansión o más elitista y excluyente si la toma de decisiones compete a funcionarios públicos y actores partidistas.

“La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal. No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es fundamental contar con la participación ciudadana en todo el proceso”. (García del Castillo, Op. Cit.: 104)

Estas circunstancias hacen que los gobiernos locales sean un objeto de estudio de interés adicional al que producen los procesos de transición política mexicana. El cambio institucional e intergubernamental promovido por la reforma municipalista del artículo 115<sup>58</sup> tiene, como hemos visto, una base constitucional que, sin embargo, requiere para su implantación de numerosas transformaciones culturales, sociales y de maduración de nuevos estilos de hacer política y, desde luego, del qué hacer de la comunicación política y gubernamental.

## LAS COYUNTURAS LOCALES: MÉRIDA

Aunque existen en México regiones geográficas y culturales, la existencia de 32 entidades federativas, llamadas comúnmente estados, que poseen su territorio, su Constitución

---

<sup>58</sup> El artículo 115 constitucional, según la última reforma de 1999, reconoce al municipio mexicano como un nivel de gobierno con funciones propias, autonomía y potestad para administrar los servicios públicos siguientes: a) Agua potable y alcantarillado, b) Alumbrado público, c) Limpia, d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques jardines y demás infraestructura urbana y rural, h) Seguridad pública, i) Tránsito y transporte público, j) Catastro y k) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. No obstante, algunas luchas por el fortalecimiento del municipio se están llevando a cabo frente a los Gobiernos de los Estados, quienes han administrado muchos de estos servicios, especialmente de la policía preventiva en las ciudades capitales por cuestiones de seguridad estratégica.

Política y sus Leyes locales, ha hecho que la atención se centre en estas unidades político administrativas y sus ciudades capitales. En la Península de Yucatán, tres estados comparten historia y cultura, aunque sus desarrollos económicos, políticos y sociales han ido diferenciándose, luego de su independencia del estado mayor que le da nombre al bloque peninsular. Campeche, Yucatán y Quintana Roo dan cuenta de diversas etapas de desarrollo y coyuntura con relación a la transición política nacional.

Yucatán, la entidad confederada, inició los procesos de la alternancia política en el sureste y a lo largo de su historia ha ido ganando una especificidad económica, política y cultural, gracias a la configuración de su municipio más importante, Mérida, que aglutina a 705,055<sup>59</sup> ciudadanos en un territorio de 858.41 kilómetros cuadrados, correspondiendo al 2% del territorio estatal y el 0.04% del territorio nacional. Según datos del Plan Municipal de Desarrollo, el 94% de la población vive en la zona urbana y el 6% vive en la zona rural del municipio, comprendida por 11 comisarías y 36 subcomisarías. El 38.75% de la población son jóvenes y niños menores de 20 años, el 51.86% adultos de 20 a 59 años y el 9.39% adultos de 60 años en adelante”. (Plan municipal 2001-2004: 19)

La condición de Mérida como centro regional de servicios urbanos fue establecida por el Sistema Nacional de Planeación en la década de los años setenta. Actualmente se puede afirmar que las principales actividades productivas se asocian, efectivamente, con los servicios culturales, escolares, hospitalarios y turísticos. El 38.9% de las principales ocupaciones se relaciona con los servicios, 23.6% con las actividades comerciales, el 17.6% con la industria de la transformación, el 6.7% de gobierno, 5.6% comunicaciones y transportes, 3.9% en la industria de la construcción y otras el porcentaje restante.

Del 76% de la población del municipio que se encuentra en edad de trabajar, la población económicamente activa es del 53.28%, de los cuales 62.6% son hombres y el 37.3% son mujeres. Es la ciudad del sureste con menor tasa de desempleo abierto, según los datos del censo del 2000 que sirve de referencia.

Su mercado mediático está conformado por tres periódicos diarios, *Diario de Yucatán*, *El Mundo al Día* y el diario *Por Esto!* y más recientemente salieron a la venta dos periódicos tabloides, como lo son *La i* y *De peso*, asociados a las primeras dos empresas editoriales. Existen cuatro repetidoras televisivas de canales nacionales, una de las cuales, Televisión Azteca tiene un bloqueo local; dos canales de televisión regional, como lo son el 13 de servicio público y el canal 2 del grupo Sipse que opera al mismo tiempo estaciones de radio, *El Mundo al Día*<sup>60</sup> y diversos periódicos, emisoras de radio y televisión en otras ciudades importantes del sureste mexicano. La radio cuenta con tres emisoras de servicio público, como lo son Radio Universidad, Radio Solidaridad y Radio Ecológica y diversas cadenas que suman un total de 13 estaciones en frecuencia modulada y 7 en la banda de

---

<sup>59</sup> Estos son los datos oficiales publicados en el Plan Municipal de desarrollo 2001-2004 y que distan de otros números más recientes, como los proporcionados por el INEGI en el 2005, en donde se afirma que la ciudad de Mérida y sus comisarías esta poblada por 848, 511 personas, lo cual confirma una dinámica sociodemográfica importante.

<sup>60</sup> Este periódico como se ha señalado en la sección correspondiente desapareció el 26 de febrero de 2006, cuando se hacían las últimas revisiones a este informe de investigación. En su lugar, se publicó el periódico Milenio Novedades, de la misma empresa en alianza con el grupo Milenio.

amplitud modulada. Su mercado de medios impresos cuenta también más de 15 revistas semanales de diversa índole, entre las que sobresalen las publicaciones sociales, artísticas y de comentarios políticos.

El gobierno municipal ha sido encabezado por líderes del Partido Acción Nacional desde 1990 hasta la fecha. La historia de la alternancia local se asocia con movimientos cívicos de grupos tales como el Frente Cívico Familiar, el grupo de la defensa de los derechos humanos “Indignación” y la participación activista del periódico conservador Diario de Yucatán, uno de los ejemplos más respetados en el ámbito nacional de periodismo regional fuerte e ideológicamente comprometido con los procesos de la transición política regional.

La administración municipal 2001-2004 da cuenta de originales hechos políticos y sociales que la hacen atractiva para el estudio sociológico y comunicacional: a) es una administración encabezada por la CP Ana Rosa Payán Cervera, líder tradicional del Partido Acción Nacional, cuya trayectoria ha marcado hitos en la alternancia política local ya que fue la primera mujer en ganar una diputación al PRI, en ganar la alcaldía de Mérida en 1990, en ganar una senaduría de la República por su partido en el estado de Yucatán y en ocupar dos veces la presidencia municipal, b) es una administración que, por primera vez, coincide con gobiernos estatal y federal del mismo partido, dado que el gobernador de Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y el presidente de la república, Lic. Vicente Fox Quezada también salieron de las filas del Partido Acción Nacional, c) es una administración que asume los retos de ampliar los márgenes de autonomía municipal y gestionar las transferencias de servicios públicos administrados desde el Gobierno del Estado, pese a la normativa expresa del artículo 115 constitucional, y d) es una administración de intensa actividad de transformación de las estructuras municipales, especialmente, de la modernización de los servicios públicos básicos, como el transporte, los mercados y el sistema de recolección de residuos sólidos.

La coyuntura de cambio social tanto al nivel de las relaciones intergubernamentales como en la formación de agendas político mediáticas, hace que este período de la historia local sea de gran interés para comprender las dinámicas de intervención de diferentes actores en el espacio público meridano.

#### EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA 2001-2004 LA DIMENSIÓN NORMATIVA

Este ayuntamiento realiza su acción gubernamental sobre la base del artículo 115 constitucional, los lineamientos de la Constitución yucateca y la Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán. El artículo 115 ha tenido importantes reformas, habiendo ocurrido las más recientes en 1997 y en 1999. El texto vigente establece que los municipios mexicanos son republicanos, representativos, populares y la base territorial de la organización política y administrativa de los estados. El municipio es libre y autónomo en su régimen interno y puede darse reglamentos y ejercer su patrimonio y potestad de manera completa, captar recursos de manera directa de los ciudadanos y resolver sobre sus propios



asuntos de gobierno, salvo en los casos que requieren de consensos o aprobaciones con otros poderes.

Las atribuciones de los municipios pueden clasificarse en funciones públicas (entendidas como la capacidad de realizar acciones de autoridad, de soberanía y de potestad sobre el interés colectivo), de servicio público (actividades técnicas especializadas destinadas a satisfacer necesidades generales) y de obra pública llenando las áreas de gobierno que sean necesarias: legislación, administración y jurisdiccional. Así, este artículo establece los alcances de legislación posible en los cabildos, las esferas de la administración y los actos que pueden realizar y los criterios jurisdiccionales para la aplicación de sus normas y las impugnaciones que los ciudadanos puedan hacer en legítima defensa de sus intereses.

Entre las funciones de servicios públicos que pueden realizar los ayuntamientos están los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos, panteones, mercados y centros de abasto, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas estatales consideren de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Otras facultades expresas que la Constitución Mexicana otorga a los municipios están: participar y crear sus reservar territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público<sup>61</sup>.

El texto actual del artículo 115 añade importantes cualidades al municipio respecto de las versiones anteriores. Se puede decir, por ejemplo, que el municipio es hoy un orden de gobierno y no una instancia administrativa que opera las políticas públicas federales o estatales en los territorios locales, pues ha sido dotado de autonomía plena para hacerse de recursos y conducir la población hacia metas colectivas. Parte de esta reforma enfatiza la función legislativa del municipio en su ámbito de acción, al que la federación le impone ciertas características: a) determinación de la mayoría calificada como condición para tomar ciertas decisiones respecto del patrimonio y de actos de gobierno, b) las competencias respecto de ciertos servicios y funciones con los gobiernos de los estados, las Legislaturas y el Gobierno Federal, c) la supletoriedad en las leyes municipales, d) los criterios para la concesión de servicios públicos, e) la incorporación de prácticas de democracia directa, f) formas de colaboración sobre servicios públicos con los gobiernos de los Estados.

---

<sup>61</sup>La historia del municipio de Mérida y su propio desarrollo económico y político ha condicionado la prestación de estos servicios públicos, ya que muchos de ellos están (o estuvieron) a cargo del Gobierno del Estado (policía de la ciudad, servicios de agua potable, administración de los panteones, manejo de las reservas territoriales, las concesiones del transporte público urbano, el catastro, etc.) siendo esta circunstancia uno de los temas más debatidos en los procesos político-electorales y que suelen establecer las banderas políticas que diferencian al PAN del PRI, los dos partidos políticos con mayor presencia en Mérida. Incluso algunos de estos servicios públicos, como la policía, han sido motivo de luchas sostenidas entre gobiernos estatales priístas y las administraciones municipales panistas. La administración 2001-2004 coincide con un Gobierno del Estado del mismo partido, por lo que las luchas partidistas toman una dimensión interna del propio Partido Acción Nacional, en lo que se refiere a la distribución interna de liderazgos y posiciones. La disputa por los servicios públicos estratégicos, seguridad y transporte, se trasladó, pues, a un sólo partido y ocasionó ciertas rupturas que se señalarán a lo largo de este trabajo.

Esta reforma constitucional efectuada en 1999 obliga en un transitorio a la adecuación de las constituciones estatales en un plazo de un año a partir de su entrada en vigor. Pese a tal indicación, la Constitución yucateca desacató a la Carta Magna, pues realizó tales transformaciones cinco años después, por lo que la administración estudiada guió su acción con reglamentos obsoletos y en contradicción con la norma federal.

Las adecuaciones a la constitución local y, posteriormente la modernización de la Ley Orgánica de los Municipios, pusieron finalmente al día dichos ordenamientos en los siguientes términos: El Título Octavo de la Constitución yucateca, dedicado a este orden de gobierno señala que la finalidad de los municipios es atender las necesidades sociales de sus habitantes procurando el desarrollo integral y sustentable y que la constitución de los Cabildos estará basado en la democracia representativa y conforme las fórmulas de representación proporcional que establecen las Leyes Reglamentarias de los procesos electorales. La cláusula 13 del artículo 77 ordena realizar una planeación municipal participativa, democrática y de largo plazo (en condiciones de cabildos que duran tres años y no pueden ser electos de nuevo de manera inmediata); la 16 del mismo artículo, determina el modo como las autoridades auxiliares en las comisarías de los Municipios serán electas dentro de los primeros 90 días del inicio de cualquier mandato constitucional (modificación constitucional reciente, puesto que la Ley Orgánica de los Municipios vigente durante la administración 2001-2004, esta norma no existía). El artículo 82 en el inciso uno enumera las condiciones bajo las cuales se requiere la votación de las tres cuartas partes del Cabildo para tomar decisiones específicas como enajenar bienes y aprobar la ley de ingresos, mientras que el inciso siete del mismo artículo concede algunas modalidades de democracia directa como los referendos, plebiscitos, iniciativas populares, etc. El artículo 85 bis incluye la misma enumeración de los servicios públicos que son competencia de los municipios añadiendo una cláusula de subsidiariedad para el caso en que la realización de los mismos quede a cargo de los Gobiernos de los Estados, según acuerdo del Cabildo en sus dos terceras partes.<sup>62</sup>

La Ley Orgánica de los Municipios es el paraguas más directo bajo el cual operan los ayuntamientos yucatecos. Si se considera la legislación vigente a la fecha de la administración que se estudia (2001-2004) habrá que analizar la ley promulgada el 18 de octubre de 1988 con pequeñas reformas en 1996 y 1997. Entre esta normativa y la Constitución Mexicana existen importantes diferencias, como se ha mencionado.

---

<sup>62</sup> La mayoría de estas adecuaciones fueron aprobadas en mayo del 2005, poniendo fin al desacato de cinco años que la Constitución yucateca incurría frente de la nacional, ya que la dinámica conflictiva y de retraso en la producción de leyes locales había evitado una normativa más moderna y adecuada con las orientaciones de la Carta Magna Mexicana. El Ayuntamiento de Mérida que se estudia no laboró con este marco, sino con una Ley Orgánica de los Municipios vigente a esa fecha. Las diferencias sustanciales están en los temas señalados: a) las formas de nombrar autoridades auxiliares que, en el 2001 era potestad de la Presidencia Municipal, b) los modos de concesionar servicios públicos, enajenar bienes, realizar los presupuestos y tomar decisiones administrativas que comprometan administraciones futuras, que en el marco anterior recaía en el Congreso del Estado y ahora se requiere mayoría calificada del Cabildo, c) la inexistencia de figuras de democracia directa como el plebiscito, el referéndum, etc. Estos tres aspectos son fundamentales para entender la relevancia política y administrativa del período que se estudia, pues muchos de sus actos se encuadran en esta problemática.

No obstante existir algunas contradicciones, rezagos y vacíos reglamentarios, la Ley Orgánica (1988) que se comenta fue la guía de los actos gubernamentales, ya que en este cuerpo legislativo se establecen las funciones tanto de gobierno como legislativas y administrativas del municipio, así como las facultades de los miembros del Cabildo y de la Presidencia Municipal. Una de las funciones que de manera explícita confiere esta ley es la de formación cívica de los habitantes, ya que subraya el carácter civilizador de las ciudades y su peso específico en la creación y fomento de actitudes que favorezcan el entendimiento y la convivencia social.

En el ámbito de gobierno las facultades de los municipios yucatecos son: “derecho de iniciar leyes en el Congreso del Estado; expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; dividir el territorio municipal para su gobierno; formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano, (...) reservar territoriales, (...) utilización del suelo, (...) regularización de la tenencia de la tierra, (...) promover cuando fuere necesario la expropiación de bienes inmuebles para obras de beneficio colectivo, (...) convenir y asumir la responsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico del municipio así lo requiera, (...) fomentar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos. Impulsar y ejecutar los programas federales y estatales de salubridad, mejoramiento ambiental, educación pública y servicio social voluntario; vigilar los espectáculos públicos; planear y regular con el estado y con los otros municipios las zonas conurbadas”. (Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, 1988; Capítulo III, artículo 38)

Entre sus facultades administrativas destacan: crear los departamentos necesarios para su función, crear planes y enviarlos al ejecutivo o al congreso para su aprobación e implementación; nombrar comisiones y funcionarios públicos y resolver los asuntos de sus recursos humanos y materiales. Las de Hacienda son: autorizar la ley de ingresos municipales y enviarla al congreso para su autorización; aprobar su presupuesto de egresos con base en su programa operativo anual y el Plan Municipal de Desarrollo; aprobar la contratación de empréstitos para la realización de obra pública o programas de gobierno salvo en los casos que afecten los ingresos de otras administraciones, en cuyo caso deberían pasar al Congreso del Estado; administrar su patrimonio y ejercer el presupuesto; recaudar y administrar los impuestos municipales; contabilizar sus ingresos y egresos y enviar los reportes mensuales de gasto público a la Contaduría Mayor de Hacienda; publicar el balance mensual de la tesorería; formar los inventarios y administrar los bienes municipales de acuerdo con las leyes.

Uno de los aspectos más importantes se relaciona con los mecanismos de participación ciudadana mediante el establecimiento de Consejos Ciudadanos y los métodos de planeación del desarrollo municipal. Así, la Ley Orgánica establece en su artículo 62 que los ayuntamientos “promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la asociación de vecindad, para el efecto de recabar sus opiniones respecto a la elaboración de los planes municipales y desarrollo urbano” mientras que el artículo siguiente establece las modalidades de organización de los Consejos de colaboración municipal o participación ciudadana, puesto que este nivel de gobierno se concibe como la célula primigenia de la acción cívica y política.

La planeación del desarrollo municipal está reglamentada en el capítulo V y establece que dicha acción debe promover la opinión de la sociedad civil organizada tanto en la elaboración de los diagnósticos como en la programación de metas concretas que precisarán “objetivos generales, estrategias, políticas, programas, acciones y prioridades” que pueden impulsarse en el tiempo de la administración de acuerdo con los recursos técnicos, administrativos y económicos del Ayuntamiento. Los programas pueden ser de largo plazo, siendo los de naturaleza trianual los que corresponderán al compromiso de ejecución del grupo en el gobierno. Así, los programas operativos anuales derivan del Plan Municipal de Desarrollo y éste será resultado de la acción concertada entre gobernantes y gobernados, para lo cual se creará un Comité de Planeación para el Desarrollo. De acuerdo con el artículo 92 de la misma Ley, “los grupos y organizaciones sociales y las comunidades de los municipios participarán en las etapas de formulación, instrumentación, vigilancia y control del proceso de planeación municipal y serán partes integrantes de los comités de planeación para el desarrollo”<sup>63</sup>.

Otros capítulos de esta ley establecen las condiciones para la operación de servicios públicos, la creación de empresas paramunicipales y las reglas para la concesión de servicios públicos que son facultad de los ayuntamientos y que pueden ser concesionados a particulares. En varios de los apartados de esta ley puede observarse que existen vacíos, obsolescencias y hasta una deficiente técnica jurídica, en opinión de los expertos.

Si la Ley Orgánica de los Municipios tiene rezagos notables, también el cuerpo legislativo municipal adolece del mismo problema. De sus más de 30 reglamentos, la mitad tiene más de quince años de vigencia y algunos de ellos son inaplicables no sólo por sancionar conductas que no son operantes actualmente, sino también porque no existen los mecanismos institucionales para hacerlo. La debilidad normativa del municipio tiene zonas importantes en donde el desorden no ha sido eliminado por efecto del imperio del estado de Derecho. Estamos hablando, por ejemplo, de las condiciones legales para el manejo de la propiedad municipal en los centros de abasto; de las sanciones que pongan límite a la insalubridad de los lotes baldíos urbanos; de los mecanismos de supervisión y cumplimiento de algunos servicios públicos como estacionamientos, transporte colectivo, la recolección de la basura; de la incapacidad técnica y de infraestructura para vigilar el preciso cumplimiento de los reglamentos de ecología, desarrollo urbano, etc. Un caso extremo de esta situación es la existencia de zonas urbanas de traslape o en disputa territorial, pues los municipios colindantes a Mérida como Umán y Kanasín reclaman para sí tierras colindantes, ocasionando que haya duda sobre la pertenencia de los ciudadanos y la autoridad con derecho a cobrar impuestos locales y obligación de brindar los servicios públicos correspondientes.

---

<sup>63</sup> Adicionalmente a este Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, otras administraciones impulsaron la creación del “Plan Estratégico de Mérida”, organismo ciudadano que realiza consultas y estudios de manera periódica, tratando de desarrollar una planeación de largo plazo que consolide una posición al municipio y a la ciudad de Mérida en el contexto de las ciudades del sureste mexicano, Centroamérica y el Caribe. En un principio, la oficina del Plan era financiada o impulsada de manera directa por el Ayuntamiento de Mérida, aunque en el trienio que nos ocupa se le obsequió la independencia definitiva al establecerse como una asociación civil de pleno derecho. El modelo de planeación estratégica intentó reproducir las experiencias catalanas sobre el tema.

La ingobernabilidad del municipio no sólo se observa en eventuales escenarios de desobediencia, sino también en la incapacidad regulatoria, de vigilancia y de sanción en diversos territorios que pueden tener normas, mantenerlas obsoletas, aplicarse con discrecionalidad o bien, ser modernas y coherentes, pero no contar con los mecanismos institucionales necesarios para su aplicación.

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA

La coyuntura política que lleva al gobierno municipal a la CP. Ana Rosa Payán Cervera, en mayo de 2001, es relevante para la transición mexicana dados los siguientes hechos: a) la Presidencia de la República ha sido ganada, por primera vez luego de más de setenta años, por un partido distinto del PRI, b) la crisis política del Partido revolucionario institucional tiene sus expresiones locales en el descontento social producido por el desacato del gobernador Cervera Pacheco a las instituciones electorales federales, c) la fortaleza del Partido acción nacional ha aumentado notablemente, haciéndose realmente posible, por primera vez, la alternancia en el gobierno del estado.

Los partidos políticos, en consecuencia, diseñan una oferta electoral con sus mejores actores y con plataformas competitivas en todos los municipios y en todas las diputaciones, de modo que obtuvieran votos suficientes para apoyar la gran elección, la del Gobierno del Estado. El PRI –oposición en Mérida, desde 1990– postuló al Mtro. Jorge Esma Bazán, ex director del Instituto de Cultura de Yucatán durante el gobierno de Víctor Cervera Pacheco, encabezando una planilla de jóvenes y agresivos políticos con experiencia en la administración pública y que habían ocupado cargos en el Gobierno del Estado. Ocho de ellos, los más agresivos y audaces, terminaron formando parte del Cabildo bajo la figura de representación proporcional.

Por su parte, el Partido Acción Nacional que gobierna el municipio de Mérida desde 1990, postuló tras un conflicto interno que se resolvió en las cúpulas nacionales, a la CP Ana Rosa Payán Cervera y a una planilla de jóvenes militantes del panismo con muy poca formación política y sin experiencia administrativa, parlamentaria y de lucha en las arenas mediáticas<sup>64</sup>. No obstante, la figura central fue más que suficiente para mantener la votación y la plaza gobernada, ya que la C P. Payán es una de las luchadoras históricas de ese partido en el sureste de México con una gran ascendencia social<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Durante los primeros meses de la administración, los monitoreos oficiales de medios señalan una presencia apabullante de los regidores priístas en los medios informativos con una contrastante ausencia de declaraciones de los regidores del PAN. La consulta al azar de un monitoreo oficial de la Dirección de Comunicación, entre los del primer semestre, consigna que el 84.6% de la presencia en medios de los priístas está destinada al ataque gubernamental, mientras que los regidores panistas replicaban en un 24.2% y sólo el 30.6% lo utilizaban para la propuesta de planes de trabajo. De estos regidores, sólo dos habían ocupado cargos administrativos y de elección popular.

<sup>65</sup> La historia política de la CP. Ana Rosa Payán Cervera inicia en la década de los años noventa cuando abandona el negocio familiar y las asociaciones cristianas para ingresar las filas del Partido Acción Nacional. Apoyada de manera decisiva por el conservador Diario de Yucatán, la Srita. Payán gana al PRI todas las elecciones en el estado, una a una, a excepción de la gubernatura del estado: fue su primera diputada local; presidenta municipal en 1990 y, posteriormente, siguió ganando cargos de elección popular como las

La campaña se desarrolla sin contratiempos en una ciudad que ha refrendado el triunfo del PAN en la última década. Por un lado, se observa en el PRI una campaña caballerosa, profesional, con buen diseño y aplicación de estrategias de mercadotecnia política y con propuestas populistas como “transporte gratuito para estudiantes y oferta cultural y cinematográfica sin costo para las familias de escasos recursos” y, del otro lado, la CP. Payán realiza una campaña austera, con relativa presencia en medios y un cierto distanciamiento con *Diario de Yucatán*<sup>66</sup>, pero con una plataforma política viable y de interés para los ciudadanos<sup>67</sup>.

La voluntad ciudadana expresada en las urnas el último domingo de mayo de 2001 confirma el triunfo del PAN en la ciudad con 144, 733 votos contra 112,959 para el candidato del PRI, haciendo una diferencia de 31, 774. Este hecho se traduce en una representación inflada de la oposición, mediante la aplicación, por primera vez, de una nueva fórmula de proporcionalidad. Así, el Cabildo meridano se constituyó con 8 regidores del Partido Revolucionario Institucional y 10 regidores del Partido Acción Nacional (que incluye uno del Partido de la Revolución Democrática)<sup>68</sup>.

Esta configuración del Cabildo anticipa los apasionados y, a veces, desequilibrados debates, entre una nueva generación de priístas curtidos en la lucha política dada su cercanía –en algunos casos incondicional con Cervera Pacheco– y un grupo gobernante formado por

---

diputaciones federales, la senaduría, etcétera. Ocupó cargos relevantes en la organización partidista tales como la presidencia de los comités local y municipal y, a escala nacional, fue secretaria de Organización. Su postulación como candidata a la Presidencia Municipal de Mérida es una decisión del Consejo Nacional Panista, luego de enfrentamientos internos locales relacionados con el proceso de elección de su candidatura interna al Gobierno del Estado. En dicho proceso, los precandidatos que disputan la posición son precisamente la futura alcaldesa de Mérida (por segunda vez) y el senador Patricio Patrón Laviada, quien gana por 456 votos ayudado presumiblemente por una fuerte inversión para efectos proselitistas de Roberto Hernández, entonces dueño de una de las instituciones bancarias más importantes de México, Baname x y el aval discursivo en el espacio público de diversos empresarios y *Diario de Yucatán*.

<sup>66</sup> *Diario de Yucatán* es uno de los periódicos de tendencia conservadora con mayor tradición e influencia en el sureste mexicano y, especialmente, en la ciudad de Mérida. El distanciamiento proviene de la influencia que el medio ejerce a favor del otro precandidato panista Patricio Patrón Laviada al Gobierno del Estado, subrayado por una carta pública reclamatoria de equidad informativa que envía la Srita Payán a ese rotativo con dedicatoria a Eduardo Rivas Alonso, seudónimo editorial del director. A lo largo de la administración, el distanciamiento, lejos de ceder, se ahonda por una lucha soterrada por la agenda pública que se estudia en capítulos posteriores.

<sup>67</sup> El tracking electoral de enero a mayo muestra el mantenimiento de preferencias electorales para el PAN y los partidos pequeños con los que forma una alianza (PRD-PVEM-PT) tanto en la elección para Gobernador como para la alcaldía de Mérida. La encuesta del 25 de mayo realizada por ARCOP le da a la candidata del PAN una ventaja de 7 puntos porcentuales.

<sup>68</sup> Aunque la alianza electoral hizo contar dentro de la bancada panista al regidor del PRD, éste asumió posiciones de independencia a lo largo de las sesiones edilicias, llegando a votar en ocasiones propuestas derivadas de la bancada priísta empatando la votación con sus aliados electorales. El impacto de este hecho requirió del voto de calidad de la Presidencia Municipal que no suele votar sino en los casos de empate. La ex alcaldesa de Mérida, CP, Ana Rosa Payán Cervera ha visto este tema como un error político del Partido Acción Nacional que, en ocasiones, puso en riesgo la gobernabilidad del municipio. En otro escenario, el PAN hubiera contado con 10 regidores de mayoría relativa. Por fórmula de representación proporcional el PRD tendría un regidor adicional. Por ejemplo, el Ayuntamiento 2004-2007 también panista ganó la elección por menor cantidad de votos, 12,472 y su representación es de 6 regidores del PRI, uno del Partido Verde Ecologista, (ambos formaron la coalición alianza ciudadana) uno del PRD y 10 de Acción Nacional.

jóvenes sin experiencia en la administración pública encabezados por una de las líderes tradicionales del PAN en el sureste.

La politización extrema fue una característica del funcionamiento del Cabildo meridano durante los tres años de gobierno, aunque las primeras declaraciones prometían una “cultura del diálogo y la armonía para así construir una sociedad más firme y evitar las divisiones y sobre todo los enfrentamientos” o “llegamos con una apertura total y podrían darse casos en los que votemos igual que los panistas”<sup>69</sup>. Antes de la primera sesión edilicia y en ocasión de votar a los nuevos funcionarios municipales, los regidores priístas iniciaron la disputa, uno por uno, del privilegio de argumentar más y mejor, de interponer más denuncias ante todas las instancias posibles (municipales, civiles, penales, juicios políticos en el Congreso local) y de ganar espacios en la prensa local y entre su clientela partidista. No obstante, a partir del segundo año una división de intereses se hizo manifiesto en virtud del intenso protagonismo que acusaban y del inminente retorno de Víctor Cervera Pacheco a la escena política local, después de un retiro de dos años. Así, el bloque priísta se dividió en un grupo cercano e incondicional al ex gobernador de Yucatán y otro, afín al líder estatal del PRI Carlos Sobrino Sierra, rival de Cervera.

Esta nueva composición de fuerzas generó dos políticas distintas de oposición. Una basada en el improperio, la organización de mítines y manifestaciones, de denuncias periodísticas y otra más inteligente que negociaba pequeños triunfos en favor de intereses obreros o de cooperativistas. El sector afín a Cervera se mantuvo en la crítica radical y hasta en la organización discreta de hechos de desorden social, mientras que el otro PRI demostraba una capacidad de negociación más productiva para la realización de las políticas públicas.

El panismo edilicio, por su parte, también tuvo momentos de crisis y de división interna, puesto que algunos de sus miembros estaban afiliados a la causa del gobernador Patricio Patrón Laviada y otros se mantenían fieles al liderazgo de la alcaldesa de la ciudad. Las razones de esta división pueden encontrarse en las disputas soterradas por el control del PAN, por las tensiones provocadas por la política de transferencia de servicios públicos -policía, cementerios, facultades del transporte- por la rivalidad entre las figuras políticas centrales y las diferencias en la agenda mediática que posteriormente se desarrollará.

Esta división entre los grupos afines al gobernador del estado y aquellos que formaban parte de las simpatías de la alcaldesa de Mérida no se limitó a los bordes entre ambos niveles de gobierno, sino que tenía traducciones en el trabajo parlamentario, en la correlación de fuerzas al interior del partido, en los alineamientos de los medios de comunicación e, incluso, en los políticos de otros partidos que apoyaban a unos o a otros en un intento de capitalizar más alguna de las figuras y ahondar las divisiones de cara a las elecciones siguientes. Así, podía verse por ejemplo, una política ruda de priístas en el Cabildo y una política moderada de sus afines en el Congreso respecto de los mismos

---

<sup>69</sup> Los comentarios sobre el tema iniciaron el 12 de junio de 2001 después de conocerse la distribución de comisiones en el Cabildo, pues la alcaldesa alertó sobre posibles problemas de gobernabilidad si las actitudes no eran las adecuadas. La respuesta de los regidores del PRI fue en el sentido de privilegiar la conciliación, “siempre y cuando no nos cierran la información”. Diario de Yucatán, martes 12 de junio de 2001. Sección local, página 6.

programas municipales que debían validarse en esa instancia o, por otro lado, una actitud colaboracionista entre regidores del PRI y regidores del PAN en contra de ciertos proyectos de la administración<sup>70</sup>.

La politización sistemática se expresaba en determinados ejes temáticos, entre los que destacaban: a) el ataque y la denuncia pública a los funcionarios municipales por supuestos casos de ineficiencia y corrupción, b) las presiones para abrir de par en par a la vigilancia priísta toda la información gubernamental sin mecanismos formales de control y acceso de la información, c) la denuncia contra la supuesta mala calidad de los servicios y obras públicas, d) la obstaculización sistemática de las políticas públicas y la organización de movimientos de resistencia a la acción gubernamental.

Las razones de esta politización extrema pueden encontrarse en el hecho de que el PRI no había sido nunca oposición en Yucatán de manera tan definitiva –en todos los órdenes de gobierno– y en la estrategia de desgaste y obstaculización de mediano plazo que había orquestado el ex gobernador Cervera para preparar su retorno a la política yucateca<sup>71</sup>, acompañado coyunturalmente del interés compartido con el grupo de Patrón Laviada de eliminar de la carrera hacia la gubernatura en los siguientes años a la alcaldesa de Mérida, una de las precandidatas más fuertes para sucederlo en el cargo. Las lecciones de este proceso aún deben generar reflexiones sobre el papel de la oposición priísta y cómo se ganan de nuevo los espacios perdidos. Desde el lado del gobierno, los osados proyectos de cambio social se prestaban a tal politización, recrudecida por una situación inédita en la política yucateca: el conflicto entre la agenda gubernamental del ayuntamiento panista de Mérida y la agenda mediática del periódico más poderoso de la región, base para operar las diferencias entre Patrón Laviada y Payán Cervera.

---

<sup>70</sup> Incluso se llegó a plantear la hipótesis de que funcionarios cercanos al grupo del gobernador panista negociaban secretamente información con uno de los grupos de regidores del PRI en el Cabildo, dadas la cercanía de los intereses y las relaciones de parentesco que había entre algunos de ellos y entre el mismo ex gobernador Cervera y el nuevo gobernador Patricio Patrón, como el caso de la regidora priísta Ingrid Priego Cárdenas, pariente de ambos.

<sup>71</sup> Como se demostró al final de la administración municipal, el ex gobernador Cervera Pacheco terminó su retiro voluntario de la política de dos años y medio para presentarse como candidato del PRI a la alcaldía de Mérida –un bastión panista desde hace una década– en un proceso electoral muy controlado por estrategias de marketing que capitalizaban el descontento generado por algunas políticas inconclusas de la alcaldía y el desgaste generado por sus seguidores en el Cabildo. No obstante, Cervera perdió de nuevo las elecciones y murió meses después.



LA AGENDA GUBERNAMENTAL  
(LOS HECHOS VINCULANTES)

Las instituciones políticas y los niveles de gobierno hablan no solamente con las palabras sino también por medio de las decisiones y las acciones que realizan. Este mundo de mensajes, de estímulos a veces claros y debatidos y otras ocultos, tiene impacto decisivo en el desarrollo de las organizaciones y las personas que les dan vida. La verbalización pública es, sin duda, una de las condiciones de la existencia y la calidad de la democracia. Es premisa para pensar, tomar decisiones, evaluar y ser en todos los campos de la vida social. No obstante, las instituciones públicas y los órdenes de gobierno tienen zonas de (in)visibilidad, criterios y razones no necesariamente explicitadas y, por otro lado, también existe un poder de intervención social, una fuerza de impacto de sus decisiones y de la acción gubernamental que genera efectos en la independencia, poder, coordinación o debilitamiento de otros organismos sociales que, a su vez, impactan a los ciudadanos. El impacto de las acciones es tan real como el impacto de sus propias interpretaciones.

La comunicación gubernamental genera hechos vinculantes, actos de poder que ayudan a fortalecer diferencias sistémicas, a mantener prioridades sociales, a ordenar el mundo y encauzar la vida de las personas. Los actos gubernamentales implican hechos humanos, coordinación de voluntades y acoplamiento de energías. También son mensajes que ayudan a estructurar los subsistemas del orden social.

Al nivel de los gobiernos locales son muchas las decisiones, los hechos vinculantes, los discursos que se implementan, sea en el círculo restringido de los expertos, o bien en el espacio abierto de la plaza pública. Sería imposible hacer un recuento a tiempo real de cada uno de estos actos, aun tratándose ayuntamientos de ciudades medianas. No obstante, en este apartado de la investigación se revisan algunos de los hechos vinculantes más importantes, los que representaron mayor inversión presupuestal, mayor impacto en zonas de intervención y, por ende, altos niveles de afectación y estructuración de relaciones sociales o sistémicas.

Se estudiarán estos hechos desde su origen y evolución. Es decir, se tendrán en consideración los elementos ideológicos y conceptuales que conforman el marco de interpretación bajo el cual la realidad social se vuelve significativa para determinados actores políticos, las plataformas que los candidatos ganadores ofrecieron a los ciudadanos para pedir su confianza, los procedimientos institucionales de planeación, la dinámica de producción de proyectos por parte de los expertos en su camino hacia su inclusión en la agenda gubernamental formal, así como los procesos de retroalimentación social que los

medios de comunicación y los grupos sociales realizan respecto de tales políticas públicas en su proceso de diseño, aplicación y evaluación.

#### LA IDEOLOGÍA PANISTA Y LA OFERTA ELECTORAL

El Partido Acción Nacional se sitúa en la tradición de la democracia cristiana y se define como un partido humanista. Se fundó durante septiembre de 1939 y sus estatutos afirman reconocer la “eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto a sus derechos fundamentales y la garantía de esos derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad”. En consecuencia, debe subordinarse la actividad individual, social y del Estado, a la realización del bien común y la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquía de éstos hacia el interior de la nación.

Los conceptos centrales sobre los que se asienta la doctrina son, efectivamente, la dignidad de la persona humana, el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad. El primero hace referencia a que la persona humana es el centro y razón de ser, el sujeto, principio y fin de la vida social y política y está formado de cuerpo y espíritu trascendente. Sus facultades más importantes son la inteligencia, la voluntad y la afectividad, por lo que es un ser racional, libre y único, cuya dignidad se ve afectada por cualquier ideología que lo despersonalice.

Bien común es el “conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la sociedad”, por lo que es responsabilidad de todos construirlo sin promover la ventaja de personas, clases o grupos, cualquiera que sea su función social. “El bien común ocupa una posición superior a los intereses particulares de los individuos, como miembros o parte de una comunidad y una posición inferior respecto del supremo fin de la persona. Así, el bien común es preeminente a los intereses particulares o de grupo, pero inseparable del bien de las personas. No se deben sacrificar los fines trascendentes del ser humano en función de los intereses de la colectividad; si el bien común atentara contra el fin trascendente de una persona, dejaría de ser bien y dejaría de ser común (...) El respeto al bien común es lo que preserva, asegura y propicia el desarrollo de los diversos bienes particulares, los cuales se ordenan con base en él. La realización del bien común simultáneamente implica la justicia, la seguridad, la defensa del interés general, el respeto y la protección de la persona y sus derechos” (Pilares del Humanismo del Partido Acción Nacional. Documento doctrinario disponible en Internet: [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)).

Las consecuencias de la idea del bien común para el ejercicio público subrayan que la política está al servicio de la persona, “residiendo su fuente de legitimidad, en su misión de asegurar el desarrollo personal de todos los que le están subordinados. De esta forma, el bien común se constituye por un conjunto de condiciones mínimas necesarias, de bienes públicos y por todos los supuestos de organizaciones de carácter público y general, que sumados y en armonía son necesarios para que los individuos, como miembros de la colectividad, cumplan su destino temporal y eterno además de poder hacer efectivo, con su actividad propia, el mayor bienestar posible”. (Idem)

La solidaridad, por su parte, expresa la relación mutua, esencial, entre la persona humana y la sociedad y es el rostro social del amor. “El principio de la solidaridad, que es la responsabilidad común en recíproca vinculación, constituye el principio de orden jurídico fundamental que garantiza la posición irrenunciable del ser humano dentro de todos los ámbitos de la vida social bajo el binomio existencial de libertad y responsabilidad. La subsidiariedad permite la complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores”.

Estos conceptos básicos se dinamizan en plataformas políticas actualizadas en cada Convención Nacional. La proyección vigente afirma en relación con el municipio que es un conjunto formado ‘por las familias que habitan una comunidad’ y el eje de la estructura política del país. El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar de modo que se cumplan adecuadamente todas aquellas funciones de gran proximidad con el ciudadano y que inciden directamente en la vida cotidiana. “La prestación de los servicios públicos debe atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que conforman el municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna. La seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal (...) Toda política municipal deben fundarse en la participación de quienes integran la comunidad de la nación”. Otras orientaciones fundamentales del federalismo humanista son el desarrollo equilibrado de los municipios de la nación y “la generosa participación de todas las entidades y de la sociedad en su conjunto en favor de la educación, la infraestructura y, en general, de las condiciones mínimas para el adecuado crecimiento de las regiones del país” en un ejercicio administrativo basado en la transparencia y la honestidad (Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional en: [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)).

Las proyecciones doctrinarias vigentes en la elección municipal meridana de 2001 reflejan los mismos principios. No obstante, las versiones locales en campañas electorales específicas tienen matices y diferenciales que vale la pena mencionar. En la campaña que llevó a la presidencia municipal a la CP. Ana Rosa Payán Cervera se subrayaron temas como la coordinación con otros niveles de gobierno y la consolidación de la autonomía municipal o la voluntad de estimular la decisión participativa. Algunas piezas discursivas le dan más valor a los programas asistenciales y al desarrollo humano, llegándose a decir que esta administración realizaría acciones significativas en beneficio de la persona, la educación y la salud, cosa que finalmente no ocurrió de manera especial, pues los presupuestos en esas áreas municipales fueron superados por la inversión en obras y servicios públicos.

Así, los temas que se discutieron durante la campaña electoral pueden organizarse desde el eje de los servicios públicos y la gestión municipal. La modernización de los servicios públicos ocupó espacio relevante en la agenda de los candidatos. El debate público que realizaron el miércoles 9 de mayo de 2001 así lo demuestra. La CP. Ana Rosa Payán insistió en la reubicación de paraderos del transporte público, crear nuevos circuitos y sacar camiones y buses hasta la periferia del Centro Histórico como estrategias para resolver el caos vial y la contaminación en el corazón de la ciudad. Se propuso que en el casco

histórico sólo circularan camioncitos ecológicos gratuitos para enlazar los servicios comerciales del centro y la periferia donde se ubicaría el transporte público.

En otros temas, se ofreció modernizar los servicios de recolección de basura, promover la educación ambiental e impulsar el reciclaje de subproductos que hoy en día se desperdician innecesariamente. La entonces candidata del PAN también se comprometió con los ciudadanos a seguir la lucha de años por firmar un convenio con el Gobierno del Estado para la devolución de la policía de Mérida que fue ‘secuestrada’ a la ciudad en 1969 por un gobernador priísta.

“Los servicios públicos, continuó diciendo en el debate televisado, han mejorado desde hace diez años en que iniciaron las administraciones panistas. Hay orden y transparencia en las finanzas. Se han cumplido las tres premisas básicas de toda administración: planear, gestionar y mantener. El orden en las finanzas es importante para conseguir lo anterior. (...) Promoveremos la simplificación administrativa para que los ciudadanos accedan a más servicios. Ninguna toma de decisión se hará sin la participación de los ciudadanos (...) Hay innumerables consejos consultivos. Mérida está comunicada con los consejos comunitarios y son los ciudadanos los que proponen”. (Filmación del debate entre candidatos. Canal 2 local; 9 de mayo, 2001)

El debate entre los candidatos a la alcaldía meridana parece centrarse en un catálogo de problemas que interesan a los ciudadanos, tales como los servicios públicos (transporte, recolección de basura y centros de abasto) el desarrollo social y cultural (apoyos estudiantiles, desarrollo productivo y funciones culturales gratuitas) y los procesos de administración. Pero en realidad no son sólo una enumeración de preocupaciones, sino las banderas de legitimación política de marcos interpretativos de la realidad.

Iván Franco (s/f) afirma que desde la década de los años noventa, los gobiernos panistas en el municipio han desarrollado políticas públicas favorables a las elites empresariales y no se ve el momento en que la transición de este modelo llegue para los habitantes más desprotegidos. Este modelo de desarrollo que el investigador llama modernización neoliberal y católica está representado por dos grupos políticos encabezados, uno, por el nuevo gobernador de Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y otro, por varios líderes que responden a la tradición más clásica de la democracia cristiana. Los primeros se perfilan como los nuevos articuladores de las elites empresariales, y los segundos, matizan su conexión con la iniciativa privada sobre la base de principios católicos de índole moral.

Un aspecto clave de este proceso de modernización es el papel que guardan los ciudadanos en la modificación de las relaciones sociales ya que parecen transitar de la ideología liberal nacionalista al conservadurismo católico como base para mantener y justificar las transformaciones sociales. En consecuencia, el discurso moral del ‘bien común’ avala las decisiones político administrativas que están encaminadas a privilegiar la racionalidad del gasto público, el control por medio de la fuerza de las contradicciones sociales, el énfasis en una política conservadora de monumentos arquitectónicos de la ciudad y la subsidiariedad como forma de relación con los habitantes de escasos recursos. Otra crítica radical viene del profesor universitario Jorge Franco Cáceres, quien asegura que “la

ciudadanía emeritense ha padecido la ‘oficialización’ de una desestructuración espacio-ambiental y una desorganización socio-cultural que, sólo han resultado incondicionalmente funcionales para la especulación y la usura –características de las transacciones internacionales en bienes y servicios- con algún atractivo para los grupos políticos y financieros del mundo globalizado”. (*Por Esto!*, 12 de febrero de 2000; *La ciudad*: 15)

La predominancia de estos valores y su repercusión en las selecciones temáticas locales puede notarse en el propio discurso de toma de posesión de la nueva alcaldesa de Mérida, C. P. Ana Rosa Payán Cervera, con el sesgo sustancial de repetir el énfasis sobre los valores, la educación y el desarrollo humano y, por otro lado, subrayar la necesidad de modernizar los servicios públicos y la infraestructura urbana.

“Los avances del municipio -dijo en clara alusión a su antecesor, también panista- no se medirán en metros ni en números sino en la calidad de vida de sus habitantes y en la participación de éstos en los asuntos públicos (...) (pues seremos) ciudadanos plenos, (...) maduros como sociedad. Continuaremos la construcción del circuito intermedio en la parte oriente del aeropuerto, rediseñaremos la zona del mercado grande para lo cual solicitaré al próximo gobernador del estado –estoy segura que no lo negará como lo hicieron los anteriores gobiernos- la transferencia del terreno del ex chetumalito; remozaremos los mercados y construiremos un palacio administrativo”. (Payán Cervera, 2001; discurso de toma de posesión como alcaldesa de Mérida. Mimeo)

En lo que respecta a la gestión pública, la CP. Payán se comprometió a no permitir “ningún acto de corrupción porque los meridianos, que son nuestros mandantes, merecen por nuestra parte respeto y uso eficiente y escrupuloso de los recursos públicos (...)

Seremos una administración panista por los principios humanistas por los cuales se va a regir nuestra administración, pero no será partidista, es decir, cada uno de nuestros pasos estará regido por los principios del PAN, pero seremos totalmente respetuosos de todas las ideologías y al mismo tiempo no permitiremos que el Ayuntamiento sea el coliseo para dirimir conveniencias de partido alguno”. Es más -añadió- seremos un ayuntamiento democrático porque creo en la democracia aún con sus imperfecciones. Pero la democracia sólo puede existir cuando se encarna en cada uno de los ciudadanos, para que éstos puedan trascender en el tiempo y en el espacio. Buscaremos siempre y en toda decisión que prevalezca el bien común por encima de cualquier interés personal o de grupo.” (*Diario de Yucatán*, 2 de julio de 2001; sección local, página 16)

#### LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL

Una de las primeras acciones del gobierno municipal es la convocatoria a la sociedad civil, organizaciones académicas, ciudadanos, etc., para integrarse al proceso colectivo de pensar la ciudad y planificar su desarrollo a través del Comité para el Desarrollo Municipal. El 12 de septiembre de 2001 se instaló, con la participación de los 18 regidores del Ayuntamiento de Mérida, funcionarios municipales, comisarios rurales y representantes de organizaciones

políticas, académicas y ciudadanas. Los reportes de asistencia a las mesas dan cuenta de más 2,000 personas que representaban a más de 140 organizaciones clasificadas en: funcionarios municipales (35), representantes del Gobierno del Estado (9) del Gobierno Federal (12) de colegios profesionales y universidades (15), organizaciones no gubernamentales y patronatos (56) representaciones empresariales (7) congresistas locales (5) partidos políticos (3) y comisarios (4). También participaron cerca de 400 ciudadanos independientes con sus ponencias y propuestas.

Este comité se organiza conforme a los lineamientos de la Constitución yucateca y la Ley Orgánica de los Municipios y responde a las siguientes orientaciones básicas: a) los ciudadanos tienen el derecho de participar democráticamente en la formulación de planes para el desarrollo local, b) la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo en el Cabildo lo convierte en obligatorio para toda la administración, c) los municipios formularán sus planes municipales de desarrollo o programas trianuales de acuerdo con sus recursos técnicos, administrativos y económicos y d) el Plan Municipal de Desarrollo será elaborado dentro de los primeros seis meses de la gestión municipal.

Los resultados de este proceso de planeación se sintetizan en un documento oficial publicado por el Ayuntamiento de Mérida (2001) que organiza la información mediante cinco capítulos: los fundamentos jurídicos de la planeación, el diagnóstico estadístico y situacional, las prioridades municipales, la participación ciudadana en la planeación y revisión, control y evaluación.

En el capítulo cuarto se pueden observar algunos conceptos que definen la ‘mística’ del Ayuntamiento y las líneas estratégicas que han sido reconocidas como prioridades en este proceso de ir a la sociedad a preguntarle sus preocupaciones. Respecto del primer punto, se afirma que la misión municipal es “elevar la calidad de vida de todos los habitantes, a través de su participación corresponsable y comprometida con el bien común, que conviertan a Mérida en una ciudad más amable y disfrutable por todos y todas”, reconociendo una tabla de valores tales como: generosidad, respeto, trabajo en equipo, productividad, equidad, calidad, honestidad. Las líneas estratégicas se agrupan de la siguiente manera: a) desarrollo de la ciudad, b) calidad ambiental, c) desarrollo económico, d) desarrollo social, e) la mujer, f) los jóvenes, g) las personas con capacidad diferente, h) la etnia maya, i) el gobierno municipal. El contenido de tales líneas aparece resumido en los siguientes cuadros:

LÍNEAS DE TRABAJO MUNICIPAL(TABLA 4)

Desarrollo de la ciudad				
Impulsar el desarrollo urbano sustentable aplicando un uso correcto del suelo	Orientar con más eficiencia la construcción del espacio urbano	Reglamentar las áreas dignas de vivienda	Recuperación del patrimonio arquitectónico, histórico y arqueológico	Mejoramiento de la imagen y del equipamiento urbano: vialidad, espacios públicos, agua, drenaje, alumbrado público, cementerios, abastos, mercados

<b>Calidad ambiental</b>
--------------------------

Educación para el manejo de aguas residuales y residuos sólidos	Desarrollo sustentable del municipio	Actualización de la normativa ambiental	Impulso y promoción de áreas protegidas	Implementar programas de reforestación
---	--------------------------------------	---	---	--

<b>Desarrollo Económico</b>
-----------------------------

Desarrollar proyectos turísticos para la ciudad	Fomentar la producción agropecuaria, industrial y comercial	Propiciar el desarrollo económico de los diferentes sectores sociales
---	---	---

<b>Desarrollo social: mujer, jóvenes, discapacitados, etnia maya</b>
--

Desarrollar programas subsidiarios a grupos sociales vulnerables: niños, adultos discapacitados, mujeres	Consolidar los esfuerzos de atención médica para ciudadanos de escasos recursos. Operar programas deportivos	Diseñar programas de capacitación, apoyos a la educación	Promoción de la cultura y el bienestar social. Valorizar la lengua maya y las tradiciones. Conservación y desarrollo de la etnia maya
--	--	--	---

<b>Gobierno municipal: administración y política</b>
--

Diseñar programas que aumenten la eficacia y eficiencia de la burocracia. Promover prácticas de transparencia y honestidad	Conducir a la sociedad hacia la autogestión del bien común promoviendo la convivencia ordenada	Fortalecer los mecanismos de comunicación, diálogo, respeto y libertad de información
--	--	---

(Tabla de elaboración propia)

El mundo de mensajes que el municipio envía a la sociedad mediante su delimitación normativa y organizacional se genera desde la esfera burocrática, circula a través de la esfera política hasta llegar a la sociedad en diversas zonas de intervención, regulación o coerción. Estas líneas estratégicas de acción gubernamental muestran un mapa de

ocupaciones sociales, de exigencias de atención, de alertas institucionales, de correspondencias entre la función social que los ciudadanos esperan que el municipio cumpla y la estructura política, organizativa y presupuestal. Su confección pasa por diversos momentos y actores.

Aunque se trata de líneas generales de atención, el propio Plan tiene también en las líneas de acción de cada zona estratégica, un conjunto de metas específicas que deberían ser cumplidas a lo largo de los tres años de la administración, siempre que los recursos lo permitan. Su peso de obligatoriedad pasa, desde luego, por la jerarquización de los temas importantes, las distribuciones presupuestales, las coyunturas de decisión del Cabildo y la presión de las necesidades sociales que hagan más urgentes a unas respecto de otras. Entre las más de 460 acciones, se establecieron como prioridades de la administración las siguientes: a) actualizar el Plan de Desarrollo Urbano, b) desarrollar un proyecto de rescate integral del mercado Lucas de Gálvez y del ex Chetumalito, c) continuar con el proceso de rescate del Centro Histórico, d) establecer un plan de ordenamiento del desarrollo vial, e) reestructurar el transporte urbano de pasajeros para descongestionar el Centro Histórico, f) modernizar y elevar la calidad del servicio de recolección de la basura, g) diseñar programas de subsidiariedad social para grupos vulnerables, h) estructurar la policía municipal, los cementerios y los servicios públicos de su competencia, i) construcción del edificio administrativo, j) monitorear la opinión pública para reorientar el qué hacer del gobierno y gobernar dialogando, y resolver con apego a la legalidad en situaciones de conflicto y k) hacer transparente y eficiente la gestión municipal.

En efecto. El Ayuntamiento 2001-2004 realizó cientos de acciones a lo largo del trienio. Una descripción de las asignaciones presupuestales puede dar una idea general de las zonas relevantes de inversión y su evolución en los tres años de gobierno. El primer semestre de la gestión, julio-diciembre de 2001, el gasto público se dividió de la siguiente manera: 35,28% servicios públicos municipales; 26,62% para obras públicas, 15,23% desarrollo social, 15,20% administración municipal, 3,85% gobierno municipal, 3,29% fondo de pensión de trabajadores y 0,53% costo de la deuda pública. El monto presupuestal fue de \$ 309.391.610.00

En el año de 2002, el Ayuntamiento disminuyó un poco el gasto en servicios públicos, 31,25%, pero aumentó el de obras públicas, 28,94%, mientras que el dinero asignado a desarrollo social fue del 17,52%. Los gastos de administración fueron del 14,10%, el 5,44% al gobierno municipal, mientras que los fondos de pensión bajaron al 2,46% y la deuda pública también bajó un 0,24%. El monto presupuestal fue de 787.993.980.

El año de 2003, el presupuesto fue de 1.033.889.722,66 distribuido de la manera siguiente: 28,85% para los servicios públicos, el 27,70% para obras públicas, mientras que el 18,53% correspondió a programas para el desarrollo social. La administración municipal erogó el 14,20% y el gobierno el 4,63%. Los fondos de pensión subieron, pues se invirtió 1,65% del presupuesto en este rubro y la deuda aumentó notablemente al 4,44%.

El último semestre de la gestión municipal que comprende los meses de enero al 31 de junio de 2004, el presupuesto ejercido ascendió a 598.964.176,09 distribuidos de la siguiente forma: el 24,92% se invirtió en los servicios públicos municipales, mientras que



la obra pública aumentó casi 10% hasta alcanzar la cifra récord de 36,82%. El desarrollo social se mantuvo casi en sus números iniciales, el 16,04%. Los gastos administrativos crecieron al 7,53% y el gobierno también hasta el 7,02%. El fondo de pensiones cerró con el 1.23% y los costos de la deuda pública también registraron cifra récord: 6,44%.

La distribución presupuestal indica que los programas para el desarrollo social y cultural se mantuvieron constantes con una pequeña alza, a diferencia de la administración y gobierno que tuvieron un alza significativa en los últimos meses de la gestión. La obra pública fue el rubro de mayor crecimiento a lo largo de los tres años de gobierno<sup>72</sup>. Esta distribución presupuestal muestra un municipio sistémicamente comprometido con las obras y los servicios públicos, con una atención secundaria en materia de fomento cultural y de asistencia social. No se observa que entre sus funciones privilegiadas esté la promoción educativa, económica y turística, pese a tener pequeños departamentos encaminados a desarrollar programas en esas áreas.

A juzgar por el aumento presupuestal en las zonas de obras y servicios públicos, por los préstamos financieros especiales y la correspondencia entre oferta electoral y decisiones de gobierno, las prioridades municipales se centraron en los siguientes proyectos:

**La modernización de los servicios públicos:**

- a) Políticas organizacionales y de fortalecimiento institucional: transferencia de servicios públicos
- b) Proyecto Integral de Mejoramiento del Sistema de Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos
- c) Proyecto Integral de Reordenamiento del Transporte Público
- d) Proyecto integral de Desarrollo del Centro Histórico y del Mercado Lucas de Gálvez

Este cuadro de acciones es resultado de varios procesos de comunicación política que se han venido efectuando en momentos distantes y con lógicas y actores también diferenciales. En un primer plano, situados en las campañas electorales, podemos observar una plataforma de trabajo que aglutina esperanzas y voluntades, facilitando la ascensión de un grupo al poder que posteriormente ratifica su voluntad de realizar ciertos proyectos estratégicos en foros intermedios donde individuos y organizaciones no gubernamentales, académicos y expertos independientes, los retoman en términos de su viabilidad técnica y de conciliación de intereses más directos (problemas y soluciones reconocidos en el nivel de las agrupaciones). En una tercera etapa, el grupo de expertos desarrolla programas específicos y lucha por su selección en función de su valor en el proceso de intervención social, su utilidad en el proceso de politización o la distribución del poder que ellos tienen en la estructura gubernamental.

---

<sup>72</sup> Los cálculos del presupuesto provienen del III Informe de Gobierno. Ediciones del Ayuntamiento de Mérida. 1994. Mérida, Yucatán, página 34)

La agenda gubernamental es resultado de una serie de procesos de transformación y comunicación de mensajes electorales (deseos compartidos) que luego se convierten en líneas estratégicas y de acción (catálogo de problemas y soluciones reconocibles) mediante procesos formales e informales de selección de definiciones, prioridades, etc., en un contexto múltiple de comunicaciones que van de la esfera social a la mediática pasando por los conflictos sociales inaplazables, las condiciones presupuestales del organismo gubernamental y las valoraciones coyunturales de los políticos que toman las decisiones.

Está fuera de los límites de esta investigación documentar todas y cada una de las acciones que el Ayuntamiento de Mérida realizó en sus tres años de gobierno, de modo que los antecedentes señalados como inputs de las políticas públicas –la plataforma política que promovió el equipo gobernante y su negociación con grupos intermedios en procesos de planeación participativa– sirven para identificar el germen tanto en el pensamiento ideológico político como en el proceso inicial de formación de las políticas públicas de esta gestión municipal. En consecuencia, sólo se abordará a profundidad los procesos que llevan a definir la agenda gubernamental denominada formal o estratégica, pues representa el planteamiento de intervención social del equipo en el gobierno, sin que esto signifique que fueron las únicas acciones efectuadas.

La comunicación gubernamental, en su aspecto estratégico, se está construyendo poco a poco desde varios focos de producción de mensajes y describir su proceso supone atender el comportamiento de los siguientes elementos: a) marco interpretativo ideológico de la realidad y plataforma política, b) procesos de planeación descentralizada, c) diagnóstico de expertos sobre la zona de intervención, b) medición de riesgos y oportunidades del proceso de intervención social, c) diseño técnico y propuesta de comunicación para la construcción de consensos básicos, d) seguimiento del papel de los actores que intervienen: políticos de oposición, funcionarios públicos, expertos, periodistas, actores de impacto directo, ciudadanos, políticos en el gobierno, políticos partidistas, e) retroalimentaciones y transformaciones de las propuestas originales, f) seguimiento de las políticas públicas en proceso de ejecución, g) evaluación de la totalidad conclusiva.

Siguiendo estas etapas, se desarrolla el proceso de construcción de la agenda gubernamental conforme a las líneas de acción señalados en el cuadro anterior, ya que son los elementos de comunicación estratégica con la sociedad y los rasgos definitorios de las políticas públicas de este Ayuntamiento.

#### CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL: POLÍTICAS ORGANIZACIONALES Y LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS: LA RECUPERACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL

La Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán data de 1988 y su nivel de obsolescencia es manifiesto, pues entra en contradicción con otras esferas normativas, o bien carece de los mecanismos institucionales para hacer válidos diferentes mandatos. Esta debilidad orgánica tiene sus raíces en la historia del municipio mexicano y también en las condiciones reales

de coordinación entre niveles de gobierno caracterizados por ejecutivos fuertes y otros niveles o poderes del estado débiles y dependientes. La ausencia de normas claras tanto en el interior del nivel de gobierno como en sus relaciones con otros poderes, permite que los actores de mayor peso puedan operar invadiendo las otras esferas y maniatando cabildos, regidores y funcionarios municipales.

En Mérida se observa que la mayoría de los reglamentos están obsoletos y que no existe, por ejemplo, una ley o reglamento de la administración pública municipal que rijan las condiciones de operación de cada una de sus dependencias. Así, cada período gubernamental decide su organización, notándose en la última década la oscilación entre formas organizativas centralizadas o descentralizadas. El Ayuntamiento 1998-2001 hizo depender prácticamente todas las instancias municipales de un oficial mayor, quien tenía las funciones de supervisión total de las actividades de la organización. En cambio, el grupo gobernante del período 2001-2004 creó cuatro dependencias intermedias, entre los departamentos y la coordinación del alcalde, siendo éstas las Direcciones Generales de Obras y Servicios Públicos, de Desarrollo Social, de Administración y, la cuarta, de Finanzas y Tesorería. Las dos formas de organización son posibles, pues la Ley Orgánica (Capítulo IV, artículo 40) sólo habla de puestos específicos tales como tesorería y jefes de departamento, mismos que deben ser nombrados por el Cabildo. El nivel de obsolescencia de este documento queda claro cuando se observa que en la organización actual existen más de 300 jefes de departamento que, en teoría, deberían ser nombrados por el Cabildo, aunque el espíritu de la norma se refiere a los funcionarios de primer nivel, que ahora se llaman directores o directores generales. Si no está claro en el documento rector cuáles deben ser las dependencias municipales, tampoco hay luz ninguna sobre las funciones que cada una de las áreas tiene, existiendo documentos normativos expedidos por las propias dependencias con la variación de un gobierno a otro. El mantenimiento de políticos del PAN por más de una década no ha propiciado una ley de la Administración Pública Municipal o un reglamento específico<sup>73</sup>.

Si los puestos cambian de un ejercicio gubernamental a otro, también las personas. Aunque la permanencia del PAN como gobierno en Mérida sugiere el mantenimiento de sus recursos humanos, es un hecho que existen diversos grupos o facciones al interior de esa institución, de modo que la rotación de funcionarios de primer nivel es natural y, en menor grado, la movilidad de los mandos intermedios. No obstante, el inicio de este período estuvo caracterizado por un amplio éxodo de más de sesenta funcionarios municipales al Gobierno del Estado, puesto que esta vez fue la primera en que el PAN gana tanto el Ayuntamiento como el gobierno estatal, ocasionando una desbandada de cuadros técnicos de un nivel hacia otro. Por otro lado, la condición autónoma de la candidatura de Ana Rosa Payán Cervera y en cierto sentido lejana a la dinámica política municipal y local del partido, permitió que los funcionarios de primer nivel de la alcaldía de Mérida provinieran de cuadros profesionales universitarios y no del panismo local. En efecto, los directores generales de la administración provenían del mundo académico y sin ninguna militancia partidista, lo mismo que otros funcionarios centrales como el director de cultura, el de

---

<sup>73</sup> La administración 2001-2004 hizo un borrador de Reglamento de la Administración Pública Municipal que no llegó a turnarse al Cabildo y a la fecha, febrero de 2006, el nuevo alcalde tampoco ha retomado esta iniciativa.

comunicación, de gobernación, la contraloría municipal, etc. De dieciocho funcionarios de primer y segundo niveles, sólo siete eran miembros activos o adherentes del Partido Acción Nacional.

“Los políticos están en el Cabildo y los profesionales en la administración municipal. Mi equipo, dice la alcaldesa, está formado por el equilibrio entre técnicos, universitarios, expertos en sus áreas que sólo tienen compromisos con la calidad en su trabajo y con la verdad. El PAN gobierna en los órganos de gobierno, pero las acciones ejecutivas se hacen por profesionales que comparten, eso sí, la visión humanista de la política. Ninguno tiene que afiliarse obligadamente a mi partido, esa es una decisión personal; lo que tienen que hacer para mantenerse en la administración es trabajar mucho y trabajar bien, honesta y eficientemente”. (TP)

Esta condición, a todas luces positiva, representó un haz de señales a diferentes sectores sociales. De un lado, se garantizaba a toda la sociedad que el Ayuntamiento estaría en manos profesionales y, de otro, se expresaba implícitamente que no habría un reparto de cuotas al interior del PAN y que el sector político de la administración –los regidores de ese y otros partidos- no tendrían razones de coalición partidista para defender o justificar las acciones administrativas. Es decir, que aunque los propios panistas votaron por el equipo en el Cabildo, su grado de aprobación e integración con ellos derivaba de la decisión central de la alcaldesa de la ciudad. Ésta es, quizá, una de las razones –junto con la politización extrema, la transparencia no normada y la ambigüedad en los procesos de fiscalización– que explican la gran cantidad de escándalos y movimientos de funcionarios de alto nivel que ocurrieron a lo largo de la administración<sup>74</sup>.

Otro de los vacíos fundamentales tanto en la legislación como en la estructura organizacional, es el de las formas de operación de la contraloría municipal. Es más, la dependencia no existe como tal en la Ley Orgánica vigente y menos sus procedimientos legales, mismos que tienden a ser aquellos que usualmente sirven para las auditorías de las empresas privadas. Otras leyes estatales como la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos, establece la existencia de la contraloría estatal y supone la repetición municipal del esquema, dotando procedimientos y plazos que vulneran la autonomía municipal.

Pese a estas ausencias legales, la voluntad de la primera edil puso –sin reglamentación específica– a la Contraloría al servicio del Cabildo, incluyendo desde luego a los regidores de todos los partidos políticos. Así, antes de que México contara con la Ley de Acceso a la Información, el Gobierno del Estado su normativa correspondiente y el Ayuntamiento sus

---

<sup>74</sup> De los cuatro directores generales que inician el período sólo termina uno, el de finanzas y tesorería. De 14 funcionarios de nivel intermedio, 4 son removidos de sus cargos durante el primer año de la gestión municipal, haciendo un total de 7 cambios del equipo gobernante, de un número de 18. El éxodo de trabajadores hacia el gobierno del Estado, que tiene obviamente otras motivaciones, fue contabilizado en 60, según cálculos de periodistas. Algunos datos que dan idea sobre los niveles de movilidad y por consiguiente de profesionalización de los trabajadores municipales resultan de la comparación de este período y el que inició en julio de 2004. El nuevo alcalde Ing. Manuel Fuentes Alcocer rehizo el modelo centralizado desapareciendo las direcciones generales y creando de nuevo la figura de oficial mayor. Por otro lado, el 90% de los altos funcionarios de la administración anterior salieron del equipo gobernante, lo mismo que cerca de 300 trabajadores menores de afiliación con grupos panistas contrarios a las nuevas autoridades.

reglamentos propios de operación de una contraloría, de la noche a la mañana, el municipio tenía un organismo de fiscalización al servicio de todas las fuerzas políticas representadas en el Cabildo. Los resultados de esta voluntad democratizadora y coherente, fueron polémicos en la misma organización.

“Habíamos puesto las llaves de la Iglesia en manos de Lutero. Sin reglas claras, abrimos todas las cuentas municipales a los regidores de oposición que pasaban largas horas mes a mes, para encontrar supuestas irregularidades y después denunciarlas en el Cabildo y exigir a la Contraloría que dependía del pleno investigaciones formales y procesos. Durante el primer año de la administración, numerosos casos de supuesta corrupción fueron filtrados a la prensa, en especial al periódico priísta Por Esto! como resultado de pretendidas actividades de periodismo de investigación. En realidad, se trataba del trabajo de los regidores del PRI en las oficinas de la Tesorería, misma que llegaba filtrada y con documentos fotocopiados a este periódico. Incluso, veíamos cómo los regidores del PRI rivalizaban en su capacidad de denunciar y airear libremente las cuentas municipales. Con la prensa como punta de lanza, los procesos suponían un seguimiento en las oficinas de la contraloría hasta el momento en que ella misma fue denunciada por no realizar su labor”. (TP)

Según información testimonial obtenida, la alcaldesa de Mérida asumió la responsabilidad de esta apertura informativa considerando que era necesaria e inevitable, pues recordaba las fuertes luchas de la oposición, desde su propio partido, para lograr que el PRI hiciera visibles las cuentas públicas más elementales. Siendo un tema de principios, de lucha permanente de los panistas, no serían ellos quienes negaran el acceso de los ciudadanos, aun cuando estos fueran de mala fe y tuvieran usos periodísticos o partidistas perversos. Al interior del gabinete municipal, la movilización de fuerzas era contradictoria, puesto que la Dirección de Informática argumentaba la necesidad de abrir aún más los procesos administrativos, mientras que las áreas de Gobernación, Comunicación y la propia Contraloría abogarían en el sentido contrario.

“Fueron muchos los escándalos de corrupción que se difundían a través del periódico Por Esto! El caso de una factura de \$ 300.00 por la compra de anteojos de un trabajador municipal, pagadera a un familiar del director de Administración llevó a su remoción definitiva; el asunto del presupuesto municipal dedicado a los festejos decembrinos de sus miles de trabajadores llenó las páginas durante una semana; la lista de proveedores municipales despertó suspicacias y especulaciones. La misma alcaldesa se vio involucrada en un caso de supuesto nepotismo con un familiar proveedor municipal de cuarto o quinto grado. En muchos casos, se trataba de información interpretada de mala fe y, en otras, de errores administrativos derivados de la poca experiencia de algunos funcionarios públicos. La oficina de prensa de la Dirección de Comunicación realizaba un intenso trabajo de explicación y argumentación de cada uno de los casos por los diversos medios de comunicación al alcance. Pensábamos, opina el jefe de prensa, que tantos procesos y acusaciones terminarían por afectar la imagen de la alcaldesa, pero la encuesta del primer año de gobierno matizó las dudas, pues los meridianos reiteraban su confianza a sus autoridades, pero exigían mayor información que la proporcionada”. (TP)

La apertura informativa del Ayuntamiento de Mérida llegó mucho tiempo antes que la normativa. La punta de lanza de este proceso fue la página en Internet y el proyecto de e-gobierno, la ubicación de la Contraloría al servicio del Cabildo, y las nuevas prácticas que se derivaron de esta voluntad, como la revisión mensual de los regidores priístas<sup>75</sup> de todas las facturas, cheques, etc., que desearan. Los resultados positivos del proceso se pueden sintetizar en los numerosos premios y reconocimientos nacionales que la Secretaría de la Gestión Pública hace a la página electrónica del Ayuntamiento de Mérida. Incluso es citada en varios estudios y documentos nacionales e internacionales sobre transparencia gubernamental.

Los espacios de debilidad institucional empiezan poco a poco a delinearse. Los más notables son: a) inadecuación de la norma constitucional del artículo 115 a la Ley Orgánica de los Municipios que pone al Congreso local en condiciones de desacato ante el vencimiento de los plazos establecidos, b) falta de actualización en la propia ley citada sobre temas administrativos, territoriales y de organización, c) obsolescencia de varios reglamentos municipales, d) ausencia de reglamentos de la administración pública municipal, de acceso a la información, y de la contraloría municipal, e) incapacidad de recursos humanos y materiales para hacer cumplir algunos de los reglamentos vigentes y, finalmente, la existencia de servicios públicos irregulares en cuanto a sus atribuciones legales.

“La lucha por el federalismo y el fortalecimiento municipal es una de las banderas más sistemáticas del Partido Acción Nacional. Yo, en lo personal, tuve interés específico en esos temas desde la década de los años 90 cuando fui alcaldesa por primera vez y aún después, desde otras posiciones en el partido, en los Congresos y en el Senado de la República. Fortalecer los municipios tiene impacto no sólo en la correlación de fuerzas políticas, sino también en la disminución del autoritarismo caciquil del presidente o de los gobernadores de los estados y, por ende, en las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública. Como consecuencia de esto, la segunda alcaldía de Mérida me imponía la obligación de hacer todo cuanto estuviera en mis manos para aumentar dicha autonomía. Por eso dirigí a mi equipo hacia el trabajo legislativo interno y hacia la gestión de procesos que nos permitieran recuperar la dignidad como municipio y el respeto de los ciudadanos y los otros niveles de gobierno”. (TP)

---

<sup>75</sup> Es interesante observar que durante los tres años de la gestión 2001-2004, los regidores del PRI votaron sistemáticamente en contra del informe de gastos municipales y realizaron revisiones mensuales de los documentos comprobatorios. Todo esto, sin una Ley de Acceso a la Información. Hoy en día, el Ayuntamiento cuenta con una oficina de acceso a la información, como resultado de la ley estatal que lo obliga a brindar la información pública de acuerdo con sus procesos. Sin embargo, no se tiene información en el sentido de que el trabajo de fiscalización de la oposición se haya mantenido. Incluso las prácticas de revisión mensual de documentación pública se han eliminado. La institucionalización del proceso implica formalismos burocráticos, requerimientos, plazos, clasificación de la información y objeciones que vuelven engorroso y lento un proceso anteriormente expedito y no regulado. A la fecha de la redacción, hay una polémica mediática sobre los costos altísimos de las fotocopias documentales que se le cobran al ciudadano que pide información oficial amparado en la Ley de Acceso a la Información, como si se tratara de inhibir la práctica en lugar de fomentarla.

Los procesos que se desarrollan en esta administración se pueden sintetizar en los siguientes resultados: a) realización de consultas democráticas e impulso a los procesos de participación ciudadana para la toma de decisiones de la obra y los servicios públicos, al margen de la ley b) propuesta de modificaciones constitucionales que den fin al lío limítrofe con los municipios de Umán y Kanasín, habiéndose aprobado las nuevas coordenadas con la primera, aunque con un litigio que está pendiente de resolución, c) actualización de 15 reglamentos municipales de 32 y creación de dos nuevos, d) realización de nuevas prácticas de transparencia informativa y de control edilicio de los procesos administrativos mas acá de la normativa vigente, e) creación de nuevas instancias municipales, tales como el departamento de transporte, de protección civil y la subdirección de ecología encargadas de vigilar el cumplimiento de las condiciones de operación de servicios públicos concesionados y de conductas ciudadanas, f) gestión y otorgamiento de concesiones legales a servicios públicos que no lo tenían, como lo es el relleno sanitario, las empresas de recolección de basura, los locatarios de los mercados de Santa Ana y Mulsay, la planta de separación de productos reciclables, etcétera.

Las políticas de fortalecimiento del municipio de Mérida también tuvieron otras zonas de trabajo, siendo las más importantes aquellas que se relacionan con el mejoramiento en la recaudación de los impuestos y en la incorporación de servicios públicos de acuerdo con las atribuciones del artículo 115 constitucional.

Las relaciones intergubernamentales en los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– parecían tener un futuro de coordinación, si consideramos que las presiones del Partido Acción Nacional habían logrado transformaciones federalistas en las leyes mexicanas y, en lo local, las demandas tradicionales podrían gestionarse respetuosamente entre actores del mismo partido que habían enarbolado las mismas banderas en su paso por el Ayuntamiento de Mérida. Ya en junio de 2001, a un mes de que tomara posesión el nuevo cabildo, diferentes funcionarios y periodistas hacían votos por la transferencia de servicios públicos municipales en manos del Gobierno del Estado, posición tradicional del PRI: se hablaba de la transferencia de las reservas territoriales, de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán, de la administración de los cementerios, de la cesión de competencias en materia de transporte público, de la donación de los terrenos del ex Chetumalito en la zona del mercado Lucas de Gálvez; la transferencia de la policía de Mérida, etc. La oposición priísta también fijó anticipadamente su posición, especialmente en contra de la devolución policíaca, pues se argumentaba que era innecesaria, onerosa y un tema profundamente partidista alejado de los intereses reales del ciudadano.

De este paquete de pendientes municipalistas, el trabajo conjunto entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento logró cumplir las siguientes metas: a) transferencia de los cementerios, b) transferencia de los terrenos del ex Chetumalito para la construcción del nuevo mercado, c) transferencia de atribuciones sobre el transporte público en el municipio mediante un convenio interinstitucional, y d) transferencia de un sector de la policía meridana. La transferencia de estos bienes, servicios y potestades ampliaron el campo de acción municipal a zonas donde usualmente no había intervenido, reclamando nuevas áreas administrativas, más recursos humanos, reorientación del gasto público y nuevas experiencias de intervención social. La más importante de ellas, a nuestro juicio,

fue la transferencia de la policía de Mérida, no sólo por su relevancia histórica, política y económica, sino también por el significado en la coordinación de las relaciones intergubernamentales y políticas con la oposición.

Efectivamente. La policía de Mérida había sido arrebatada al primer ayuntamiento panista del siglo el 9 de junio de 1969, a cargo de Víctor Manuel Correa Rachó. Luis Torres Mesías, gobernador del PRI, decidió atraer ese servicio público vulnerando la autonomía municipal luego de una semana de desórdenes públicos protagonizados por líderes estudiantiles, boxeadores, agitadores políticos y gamberros a su servicio, detonada por el ridículo argumento de lesionar las libertades públicas de un joven estudiante de 14 años a quien fue negada la licencia de conducir. Así, “el gobernador recurrió a un decreto para tomar la Policía Municipal, argumentando, entre otras cosas, que desde su toma de posesión, el 1 de enero de 1968, el Ayuntamiento no le había informado del movimiento del personal y de las actividades de la corporación, no obstante que él le había delegado el mando de la misma. También alegó que la Comuna panista había demostrado su incapacidad para dirigir el tránsito de la ciudad y salvaguardar los intereses de los habitantes, y por el contrario, el cuerpo de policía se había convertido en una amenaza para la ciudadanía por los constantes atropellos que cometía. Afirmó que ante la conducta antisocial e injusta de la Policía Municipal ‘que en ocasiones ha provocado la respuesta violenta de los perjudicados’, en alusión a los actos vandálicos de los seudo estudiantes, había decidido asumir el mando de la fuerza pública con todas sus dependencias y equipo ‘para hacer que la situación prevaleciente vuelva al orden constitucional’. Para justificar el acuerdo, el gobernador Torres Mesías recurrió a varios preceptos legales, entre ellos el artículo 115, fracción 3, párrafo segundo de la Constitución federal que señala que (sic) el ejecutivo federal y los gobernadores tendrán la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o eventualmente”. (*Diario de Yucatán*, 9 de junio de 2003; sección local, página 12)

Desde ese entonces, el Gobierno del Estado era el guardián de la seguridad de los habitantes de todo el estado y, en particular, de su capital. Con más de cuarenta años de experiencia en el resguardo de la ciudad, la Secretaría de Protección y Vialidad era bastante bien vista por los ciudadanos pues los gobiernos priístas habían invertido cantidades importantes en su modernización. Técnicamente, el servicio era bueno y reconocido por los ciudadanos. Histórica y políticamente, existía una deuda con el municipio. Constitucionalmente, la actualización del artículo 115 ordenaba considerar transferencias negociadas entre gobiernos estatales y municipales de servicios propios del municipio que por las razones que fueren no estuvieran en el nivel de gobierno correspondiente. Por otro lado, la desincorporación del sector más especializado y de elite de las fuerzas del orden del Gobierno del Estado, podría ser vista como una pérdida de poder ante otro nivel de gobierno y otro actor político, por más que fuera del mismo partido y con los mismos fundamentos ideológicos y discurso.

A diferencia de la transferencia de los otros bienes y servicios públicos como los terrenos del ex Chetumalito o los cementerios de poca relevancia estratégica, la desincorporación policíaca puso a prueba las relaciones políticas entre los diversos órdenes de gobierno.

La primera declaración sobre la transferencia de la policía se efectuó de manera muy



temprana a los diecisiete días de haber iniciado la administración. El regidor de seguridad pública, Lic. Jorge Puga Rubio afirmó al Diario de Yucatán que a fin de año se terminaría ese proceso, pues ya se había contratado un grupo de asesores sobre seguridad que estudiaban dividir la ciudad en delegaciones y las necesidades presupuestales que provendrían de las transferencias del Gobierno del Estado y Federal. Incluso de manera anecdótica se da información sobre el color de los uniformes que usarían los gendarmes, la cantidad de patrullas y detalles sobre la contratación de 1,400 agentes.

“Las notas de prensa dejaban ver necesidades protagónicas por parte de los regidores panistas, especialmente de Jorge Puga Rubio en este tema, que adelantaban vísperas y daban por sentado procesos que llevarían mucho tiempo más de gestión que la simple declaración política. Si bien es cierto que los funcionarios municipales trabajábamos en la caracterización de esta transferencia, aún no existían las condiciones suficientes para ponerla en marcha. Nos sorprendía ver declaraciones en la prensa asegurando que en marzo Mérida tendría su policía y que ésta se formaría con 700 agentes mejor pagados que los del Gobierno del Estado y más profesionalmente controlados. La planeación presupuestal de los egresos de 2002 comprendía unos 120 millones de pesos para este rubro, contando multas, sanciones y otros ingresos propios”. (TP)

Tres meses más tarde, el 10 de octubre, la alcaldesa confirmó a los medios que “aunque no hay ningún obstáculo en las negociaciones entre los gobiernos estatal y municipal para concretar la transferencia de servicios que de acuerdo con la Constitución Mexicana le corresponde administrar a la Comuna, hay la seguridad de que al término del año sólo se concrete el traspaso de la Dirección de Cementerios y del Transporte Público. (*Diario de Yucatán*, 10 de octubre; sección local, página 3)

La declaración del Gobierno del Estado tardó algunos días en llegar. El 3 de noviembre, el gobernador Patricio Patrón Laviada declaró que “la transferencia no será sólo de agentes, sino que incluirá una partida presupuestal para que el Municipio pueda sostener esa corporación. Sólo falta definir con el Ayuntamiento algunos aspectos técnicos como, por ejemplo, en qué edificio albergará a los policías para formalizar el acuerdo<sup>76</sup>”.

“La Dirección de Gobernación del municipio fue la dependencia encargada de realizar las gestiones para lograr dichas transferencias. Aunque los funcionarios estatales declaraban en la prensa de manera generosa y positiva, la comisión bipartita avanzaba rápidamente en los convenios de cementerios y del transporte, pero no así en lo relacionado con la policía de Mérida. Los contrasentidos estaban

---

<sup>76</sup> Las declaraciones del gobernador aparecen publicadas en la primera página de Diario de Yucatán a 7 columnas y posición de alta visibilidad con el título “Mérida tendrá su policía de tránsito a partir de enero”. El gobernador anuncia la transferencia de 800 agentes y una partida presupuestal. En el cuerpo de la nota se resalta la voluntad política de reparar el despojo en contra de la ciudad perpetrado por el PRI hace más de treinta años. Aún más, el gobernador se compromete también a “en un acto de justicia, darles a los meridianos los recursos que merecen”. El jefe del ejecutivo dijo que cuando el PRI gobernaba a esta capital se le asignaba a Mérida más de un 50% del monto total de las participaciones que llegaban a Yucatán, pero a partir de que el PAN ganó el gobierno municipal le fueron reduciendo el monto hasta dejarlo actualmente en poco más del 30%. (*Diario de Yucatán*, 3 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

en el grado de desincorporación y los recursos presupuestales transferibles. Había disposición aparente por transferir la policía turística, la femenil, una selección importante de agentes de tránsito y hasta el cuerpo de bomberos. No quedaba claro, sin embargo, de dónde vendrían los recursos económicos para mantener dichos servicios. En diciembre, la alcaldesa de Mérida declaró que la transferencia de la policía estaba en riesgo si se ajustaba a la baja su propuesta de alza del impuesto predial, de modo que las declaraciones del gobernador habían sido políticas de papel más que hechos reales”. (TP)

No solamente el Congreso disminuyó las tablas de aumento del impuesto predial, sino que también empezaron a darse algunas objeciones públicas sobre los procedimientos de transferencia entre los funcionarios de los niveles de gobierno, ya que no había acuerdos sobre el personal transferido, las zonas en donde operarían, etc. Varios meses después, se aclaró la ambigüedad: “La transferencia de la policía al Ayuntamiento de Mérida está suspendida por falta de dinero y será el próximo año cuando se reanuden los trámites ante el Gobierno del Estado según declaración del regidor Puga Rubio. (Diario de Yucatán, 8 de junio de 2002; sección local, página 1)

“En los funcionarios estatales había un doble discurso, especialmente en Pedro Rivas Gutiérrez, secretario general de gobierno y en Javier Medina Torre, secretario de Protección y Vialidad. En la prensa se decía que había avances sustanciales en los procesos de negociación y que el gobernador dio instrucciones para gestionar una transferencia aterciopelada tanto de recursos humanos, técnicos y financieros, pero en la comisión bipartita se daba marcha atrás, pues tales recursos eran inexistentes o limitados. Por su lado, las gestiones municipales en el gobierno federal para acceder a fondos de seguridad tampoco daban resultados, puestos estos se canalizan por definición a los gobiernos de los estados”. (TP)

El 8 de noviembre inició de nuevo el reclamo cíclico municipal al Congreso del Estado relacionado con la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos para el 2003. “Si el Congreso no autoriza ese presupuesto será muy difícil para la Comuna tramitar la transferencia de la policía porque para obtener dinero se tendrían que sacrificar varias obras”, explicó la alcaldesa a los medios de comunicación. El 12 de diciembre de 2002, antes de que se hicieran las aprobaciones fiscales por el Legislativo, Ana Rosa Payán adelantó que después de reorientar internamente el presupuesto la ciudad tendrá su policía el siguiente año. El 31 del mismo mes se firma con el Gobierno del Estado la transferencia de la policía al municipio y se anunció que en junio ya estaría en funciones.

“El 27 de diciembre de 2003, sesionó el Cabildo de Mérida a fin de solicitar formalmente la policía de Mérida al Gobierno del Estado. El acuerdo fue votado por la mayoría, incluyendo el voto del PRD y con todos los votos del PRI en contra. Los argumentos de la oposición fueron: a) Mérida tiene zonas de pobreza y marginación que dejarán de atenderse al reorientar el gasto público y tener que mantener una corporación policiaca nueva, b) la solicitud representa los intereses partidistas del PAN que desean un numerito espectacular en contra del PRI, c) la Policía actual funciona adecuadamente y no es necesario tener otra y menos experimentar con la seguridad de los ciudadanos. Esta oposición se mantuvo en contra de todas las

decisiones municipales sobre el tema, tales como el nombramiento del director de la corporación o la elección de los jueces calificadores, una figura jurídica que dictamina los arrestos administrativos menores a los tiempos judiciales constitucionales. El 31 de diciembre se firmó el acuerdo con el Gobierno del Estado en medio de una cruenta campaña de denuncia de los regidores del PRI en contra de los funcionarios municipales por supuesto tráfico de influencias y otros ilícitos.” (TP)

El 22 de enero de 2003, el Cabildo nombró al Ing. Benjamín Millet Molina como primer director de la Policía de Mérida y le encargó la organización de los primeros cuerpos de seguridad, así como la gestión de la infraestructura necesaria para atender el primer cuadro de la ciudad delimitado por los barrios coloniales que históricamente lo formaron, los de Santiago, Santa Ana, San Juan y Mejorada. Sus primeras decisiones correspondieron a la construcción de los edificios de operación, así como la selección de equipamiento tecnológico y vehicular de la nueva corporación que preveía su aparición en público en junio, mismo mes en que fue sustraído de la jurisdicción municipal.

“La policía de Mérida asumirá la vigilancia del primer cuadro de la ciudad en la primera semana de junio con 470 agentes –300 de la SPV y 170 graduados-, quienes desde que asuman sus funciones podrán portar armas de fuego (...) El Gobierno del Estado y el Ayuntamiento acordaron dotar a la Policía Municipal del siguiente equipo: 22 patrullas, 15 motocicletas, 8 camionetas, 300 policías que servirán de “maestros a los noveles agentes, 57 pistolas, 45 escopetas, 45 radios de comunicación, 304 macanas e igual número de cascos y escudos protectores. (...) no recibirán grúas ni metralletas ni la policía turística porque en esta primera etapa de la transferencia al municipio sólo tendrá dos divisiones: la de protección y la de vialidad. (...) Contamos con 12 millones de pesos para iniciar las operaciones y cuando menos necesitaremos 50 millones anuales (...) Los policías tendrán un uniforme de gala que será camisa blanca y pantalón azul marino. Los policías municipales ganarán \$4,000 mensuales (...) El titular de la SPV Javier Medina Torre confirmó que el personal de la corporación instruirá a los futuros policías de Mérida con los mismos cursos que impartió a los aspirantes a ingresar a la dependencia estatal”. (*Diario de Yucatán*, 7 de febrero de 2003, página 1)

La primera generación de policías municipales salió a las calles el 17 de mayo de 2003 acompañados de instructores de la Academia de Policía de la SPV. Más de 200 policías capacitados por el Gobierno del Estado y vestidos por el Gobierno Municipal parecían hablar de las buenas relaciones entre los dos gobiernos del mismo partido que, al fin, podrían restituir la honra de la ciudad al devolverle sus cuerpos de seguridad. No obstante, los comentarios de funcionarios y algunos periodistas daban cuenta de una realidad distinta: el Gobierno del Estado había trasladado al municipio los vehículos malos, las motos discontinuadas, las armas en desuso y, en general, todo el equipamiento maltrecho y en vías de darse de baja. La policía de Mérida no daría inicio, como se había soñado, con equipamiento del primer mundo, sino del cuarto, a menos que el municipio invirtiera de sus recursos propios en este proceso. Aquellos ofrecimientos de transferencia generosa de recursos humanos y financieros sólo fueron promesas acaso cumplidas por el regalo de bienes en mucho inservibles. La filiación panista de ambos gobiernos bastó para que no se denunciaran públicamente.

El momento cumbre de las contradicciones de esta política llegó el 6 de junio de 2003, con la votación del nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno, pues dicha normativa tenía demasiada influencia del pensamiento conservador, justificándose de algún modo el rechazo radical a problemas tales como la drogadicción, la prostitución, el mal comportamiento ciudadano en las calles de la ciudad, etc., llegándose a tipificar conductas anómalas como fiestas particulares después de ciertas horas de la noche, el negligente cuidado de mascotas en la vía pública, la práctica velada o manifiesta de la prostitución en espacios públicos y hasta las redadas contra jóvenes y homosexuales. “Ese reglamento no sirve, se elaboró en una iglesia o en una sacristía”, comentó la regidora del PRI Gabriela Santinelly al dar su voto en contra.

“La cobertura informativa y la confrontación de opiniones en el espacio público se avivó con la aprobación de este Reglamento Municipal de Policía. Los editorialistas del Diario apoyaban las medidas contra la mendicidad, el ambulante, las malas costumbres ciudadanas, el uso en los hogares de equipos de sonido que sobrepasen los 68 decibeles, dañar casetas telefónicas, incinerar basura sin autorización, celebrar bailes continuos que molesten a los vecinos, dañar o mover de su sitio las señales de nomenclatura o cualquier otra oficial y realizar pintas en monumentos, edificios, estatuas, bardas y casas. Sin embargo, otras medidas como la prostitución o la persecución de conductas inmorales en la vía pública eran totalmente ambiguas y parecían favorecer la corrupción policial y la represión moral de minorías. Diversos programas de radio y televisión asumieron con seriedad esta discusión que, pese a todo, no sufrió cambios ni modificaciones de ninguna clase”. (TP)

El 5 de junio de 2003 se firmaron cuatro convenios adicionales entre el Gobierno del Estado y el Municipio. Se refieren a la transferencia de equipamiento policial, la delegación de atribuciones en materia de vialidad y tránsito para el Municipio, la entrega de armamento y cartuchos y las formas de coordinación entre la policía municipal que opera en el Centro Histórico (entre las calles 55 a la 71 y de la 52 a la 64) y la Secretaría de Protección y Vialidad que resguarda en el resto del Municipio.

El lunes 9 de junio de 2003 Mérida recuperó una parte muy modesta de su policía gracias a la voluntad de dos gobiernos panistas y a la discreción de sus desacuerdos que se mantuvieron en la agenda oculta. Para algunos periodistas era notable el engaño que la SPV había hecho a la ciudadanía al trasladar equipo obsoleto y en mal estado, así como evitar hacer traslados financieros importantes para la operación de la nueva Policía, aunque muy pocos escribieron sobre el tema pues no encontraron declarantes. El área de jurisdicción de la corporación flamante no correspondía ni al 25% del territorio del municipio. No obstante, esta fecha fue subrayada por los medios de comunicación afines al PAN, como una reivindicación histórica luego de 34 años de desagravio.

“Para ese día memorable organizamos diversas actividades oficiales. A las 7.45 de la mañana será abanderada la escolta de la Policía Municipal y se izará en la Plaza Central la bandera nacional en manos de elementos de nuestra corporación; a las 9 de la mañana tendremos una sesión solemne del Cabildo Meridano que oficializa el proceso de transferencia; después, inauguraremos el edificio de la Policía

Municipal. Inmediatamente después, los agentes de la SPV serán sustituidos poco a poco por los de la Policía municipal y un contingente de ellos saldrá del primer cuadro de la ciudad para ya no volver, porque será territorio oficial de la Policía de Mérida. Tendrán a partir de ese momento la obligación de controlar el tráfico vehicular, resguardar la seguridad pública, aplicar multas a los infractores de tránsito, levantar vehículos mal estacionados y controlar disturbios”. (TP)

A partir de esta fecha la Policía Municipal se hizo cargo del Centro Histórico. Poco a poco fueron incorporándose nuevos vehículos para dar de baja aquellos armatostes donados por el Gobierno del Estado, nuevos cuerpos de seguridad como los ‘policletos’ y la sección de primeros auxilios y apoyo vial. La falta de experiencia de los nuevos servicios de policía y tránsito se manifestó en los disturbios por las protestas contra el transporte público, el secuestro de la alcaldesa en las inmediaciones del mercado Lucas de Gálvez y otros incidentes que requirieron del apoyo de los cuerpos de elite de la Secretaría de Protección y Vialidad del Gobierno del Estado.

A estos incidentes se suman otros, como el aumento de ladrones y carteristas en el Centro Histórico durante las festividades navideñas y las protestas ciudadanas por la aplicación estricta del nuevo reglamento de policía. Algunos proyectos quedaron trancos, como la modernización del sistema de semáforos y el monitoreo computarizado de tráfico urbano en las calles y avenidas primarias, lo mismo que la creación de cuerpos defensivos con armamento de grueso calibre o la creación del Consejo Municipal de Seguridad y las transformaciones de los horarios de carga y descarga en la zona comercial del centro. No obstante, durante la administración municipal 2001-2004, Mérida recuperó parcialmente su policía con la voluntad limitada y restrictiva del Gobierno del Estado.

## PROYECTO INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

### ANTECEDENTES

Mérida, dice la tradición, es una ciudad blanca. Sin embargo, los procesos que podrían sustentar la retórica están anclados en prácticas, formas de organización, pautas culturales y costumbres obsoletas e ineficientes de gran impacto para las finanzas municipales y el entorno. El Ayuntamiento clasifica la problemática de la limpia, recolección y manejo de residuos sólidos en varios aspectos: el primero es de naturaleza cultural y educativa, ya que el manejo doméstico de residuos se uniforma sin distingo de residuos reciclables y el comportamiento del ciudadano es también en algunos casos irresponsable y descuidado en las áreas públicas; el segundo se refiere al sistema de recolección domiciliaria e industrial que está basado en cooperativas priístas con equipamiento obsoleto y relaciones productivas clientelares e ineficientes; el tercero se relaciona con los procesos de manejo final de los residuos, la calidad ambiental del municipio y los costos de mantenimiento de un sistema en proceso de privatización completa.

Las consecuencias de estos factores en el sistema, son varios. La cultura del ciudadano puede separar eventualmente algunos de los subproductos de la basura como papel periódico o residuos orgánicos, pero esto no ocurre de manera sistemática ni generalizada en toda la ciudad. En consecuencia, los materiales reciclables vienen contaminados y su separación ya no es posible, afectando el número total de toneladas que el relleno sanitario procesa con el consecuente agotamiento anticipado de su vida útil y con el costo del manejo final de la basura total. El deficiente sistema de recolección de los residuos presenta varios problemas: a) la circulación de vehículos discontinuados e inoperantes, muchos de chatarra y sin mecanismos de compactación, que contaminan por partida doble ya que sus motores generan gran cantidad de smog y los lixiviados se filtran hasta la carpeta asfáltica a lo largo de calles y avenidas; b) los sindicatos que brindan el servicio en la ciudad son de origen priísta y sus líderes se han mantenido por años gracias a la corrupción y la explotación tanto gremial como económica de sus trabajadores que no cuentan con capacitación, control de calidad y ninguna de las prestaciones sociales a que cualquier trabajador tiene derecho. En muchos casos se trata de familiares, menores en edad escolar, madres solteras, quienes se encargan de prestar el servicio. El nivel de ineficiencia de esta parte del proceso es alto y requiere de prácticas antihigiénicas y denigrantes como la pepena (o selección manual de materiales reciclables) y de un subsidio indirecto del Ayuntamiento para mantener las tarifas<sup>77</sup> aceptables para los ciudadanos; c) la politización de la relación entre autoridades municipales panistas y agremiados priístas<sup>78</sup> ha ocasionado en la última década diversos zafarranchos y manifestaciones que impactan en la prestación del servicio que, en ocasiones, debe ser realizado de manera supletoria con equipamiento del Ayuntamiento de Mérida mediante una empresa paramunicipal llamada Servilimpia, formada ex profeso durante el trienio 1979-1981.

“Mérida no tenía un sistema de recolección de residuos sólidos. Quienes recogían la basura domiciliaria eran propietarios de camiones viejísimos con cajas traseras abiertas, al aire libre, y agrupados en sindicatos afiliados al PRI. Aunque llevaban años haciéndolo, no tenían una concesión municipal, sino un permiso que consentía

---

<sup>77</sup> En Mérida, el sistema actual de recolección de los residuos sólidos está concesionado a particulares que cobran de manera directa, siendo el Ayuntamiento la instancia encargada de regular las tarifas, la calidad y periodicidad de los servicios. Otras partes del proceso, como el destino y manejo final, también han sido concesionados a particulares desde 1985, por lo que las empresas recolectoras pagan impuestos de acceso al relleno sanitario. No obstante, el Ayuntamiento de Mérida subsidia mensualmente con cerca de 2 millones de pesos a los sindicatos recolectores para mantener las tarifas domiciliarias sin aumento y sin disminución de los márgenes de ganancia de los operadores de la recolecta, quienes ‘completan el gasto’ mediante la pepena a fin de extraer algunos subproductos reciclables de valor en el mercado local. El Ayuntamiento de Mérida también subsidia la recolección en zonas pobres de la ciudad y en las casas de jubilados y pensionados a través de la empresa paramunicipal Servilimpia.

<sup>78</sup> La politización de este servicio es amplia, como se ve a lo largo del estudio. Algunas veces se debate sobre la recolección, otras sobre el tratamiento final y, en general, sobre la concepción del servicio. Así los regidores del PRI encontraron ocasión desde el principio de la administración para enjuiciar y denunciar los actos gubernamentales, pues una de las primeras acciones ha sido la ratificación de la concesión del servicio del relleno sanitario que, aunque está prevista para quince años, el predominio priísta en el Congreso había impedido que se pudiera otorgar más allá del plazo constitucional del Ayuntamiento. En consecuencia, la tarea se repite en la arena municipal cada tres años. En los primeros meses de la administración –segundo semestre de 2001– pudieron observarse agrias declaraciones periodísticas, denuncias públicas y hasta la solicitud de juicio político contra la alcaldesa por las supuestas anomalías en el nuevo convenio del servicio público, que no era más que la ratificación por otros tres años de una concesión anterior.

la actividad. No había rutas ni reglas, puesto que todos los recolectores podían transitar por toda la ciudad y buscar sus clientes donde estuvieran. Así -nos comenta un funcionario municipal- la actividad era altamente gravosa e irracional. Además, fue generando en los propios agremiados una disputa por los clientes que los llevaba a frecuentes enfrentamientos y divisiones entre ellos. Las administraciones panistas habían chocado con ellos también, puesto que trataban de modernizar el servicio, primero cerrando el tiradero municipal a cielo abierto y licitando, después, un relleno sanitario que cobraba por el manejo final de la basura. Los trabajadores de Pamplona –que es el nombre del sindicato mayoritario- se negaban a pagar los derechos de uso de este manejo y propiciaron diversos enfrentamientos con la autoridad municipal. Poco a poco Pamplona tuvo desprendimientos conocidos como nuevos sindicatos ‘Gamboa’, ‘Simá-May’ y ‘Osorio’. (TP)

La falta de cultura del reciclaje tiene impacto tanto en las finanzas municipales como en el entorno ecológico y la calidad del ambiente. Por un lado, la recolección de basura no diferenciada –17,000 toneladas mensuales– termina totalmente en el relleno sanitario ocasionando varios efectos: a) el llenado más rápido del sistema que fue diseñado para durar 15 años, obligando a que en el futuro cercano se generen más cerros de basura<sup>79</sup>, b) mantiene alto el subsidio municipal y c) no frena el ciclo de explotación, uso, desecho de materiales que pueden ser reciclados sin problema.

Como se ve, el problema de la prestación de un servicio público como el de la recolección y manejo final de residuos sólidos tiene múltiples factores, entre los que podemos señalar: políticos (los que se refieren al servicio público y los que se refieren a la distribución del poder entre sindicalistas y autoridades), económicos (los que tienen que ver con el costo del servicio y la inversión municipal en diferentes áreas de desarrollo), culturales (los involucrados en las costumbres, valores, percepciones que tienen los ciudadanos de la basura y lo que hacen con ella), sociales (aunque los sindicatos podían funcionar de manera irregular y clientelar, lo cierto es que ofrecen empleo a personas de escasos recursos económicos y culturales), ecológico (el impacto del sistema en el entorno es cada día más notorio y sus efectos nocivos se reflejaron en la calidad de vida de los ciudadanos en las próximas generaciones) y administrativos (los mecanismos de control legal y técnico del servicio).

El Ayuntamiento diseñó sobre la marcha una política pública integral para transformar el obsoleto estilo de recolectar los residuos domésticos y comerciales en Mérida formada de varias metas: a) aprobar en el Cabildo de Mérida un reglamento de manejo de residuos sólidos más moderno que ordena el reciclaje y la separación, b) diseñar una campaña de educación ambiental para niños y niñas en las escuelas primarias y una campaña de medios de comunicación destinada a concienciar sobre los problemas del ambiente y las técnicas de la separación y reciclaje, c) implementar un programa de diversificación de prestadores del servicio con empresas modernas que usan camiones compactadores y recolección en

---

<sup>79</sup> El tipo de suelo calcáreo de Yucatán imposibilitó que se construyera un relleno sanitario en sentido estricto. La opción local es la de apilar la basura una sobre otra sobre diferentes membranas de tratamiento y canalización de lixiviados y su recubierta cada determinado tonelaje. Es decir, en lugar de estibarse adentro del suelo se distribuye encima de él.

cualquier horario del día y d) crear la infraestructura pública necesaria para el destino final diferenciado construyendo una planta de composta y una planta de reciclaje. El programa tenía subprogramas relacionados con la legislación, la educación y la comunicación, la administración, la planeación urbana y la creación de infraestructura pública.

“Sabíamos, nos dice en una entrevista un funcionario del área de residuos sólidos, qué objetivos deseábamos alcanzar, pero no cómo, cuándo, con quiénes, haciendo qué cosas y en cuánto tiempo<sup>80</sup>. En la plataforma electoral de la alcaldesa y en el Plan Municipal de Desarrollo se nos ordenaba promover la educación ambiental, crear un nuevo sistema de recolección de residuos sólidos, crear una planta de separación, etc. Teníamos un conjunto identificado de problemas y de soluciones posibles, pero el devenir de los sucesos era impredecible y no podíamos saber el rumbo que tomarían las cosas. Tampoco sabíamos cuál era el presupuesto. Creíamos tener una situación favorable, pues el sindicato Pamplona estaba muy dividido: el líder tradicional Mario Rivero Ek, ex secretario de la Confederación de Trabajadores del PRI había sido acusado de malversación de fondos, de no rendir cuentas y para enero de 2002, nuevas generaciones lo habían sustituido. Con el nuevo, joven líder, Sergio Zapata Aguileta, parecía que teníamos más oportunidades de sacar adelante las iniciativas. Además, la presión social contra Pamplona era mucha, pues la gente se quejaba todos los días, los camiones viejos ensuciaban la ciudad y los pepenadores que seleccionaban basura lo hacían adentro de los camiones abiertos y en marcha, ‘compactando con los pies’ y dejando una estela de lixiviados en plena luz del día”. (TP)

---

<sup>80</sup> Este programa gubernamental sufrió a lo largo de su evolución infinidad de cambios. Las condiciones políticas, culturales, mediáticas, técnicas y administrativas de su diseño, formaban un entramado de intereses que debían ser considerados en el proceso. Una primera propuesta de octubre de 2002 definía las siguientes acciones: 1. Construir una gran planta de composta y reciclaje que reduciría en un 60% los desechos que se depositan en el relleno, 2. Educar a los ciudadanos en la separación de la basura, 3. Motivar a los inversionistas para que aprovechen la planta de composta, 4. Colocar estaciones de transferencia para reducir gastos de operación, 5. Renovar los camiones de los recolectores, 6. Rediseñar las rutas de recolección, 7. Mejorar los controles del sistema. En septiembre del mismo año se presentó una de las disyuntivas categóricas: o se modernizan los recolectores tradicionales o se licita el servicio a la iniciativa privada. Durante 21 meses, el debate público osciló entre la supuesta modernización del sindicato Pamplona, ahora llamado ‘Grupo industrial Pagamsi’ y la convocatoria de la licitación pública. Luego de meses de sí y no a este programa, se empezaron a manejar otras variables. El 19 de enero de 2003 se habló de un nuevo plan de basura: ‘como un acto de justicia’, el cobro se realizaría de acuerdo con la cantidad de desperdicios que se generen en las viviendas (...) y el servicio se licitaría por zonas de la ciudad”. (*Diario de Yucatán*, sección local, página 1) El complemento informativo de este nuevo plan se publicó el 24 de enero: “El nuevo esquema de recolección de basura domiciliaria establece un aumento en la frecuencia del servicio, una flota de vehículos modernos, dos plantas de separación y la venta de bolsas de plástico para depositar los desechos y calcular el costo por cada domicilio, según se informó ayer, (*Diario de Yucatán*, página 6). En marzo de 2003 se licitó la recolección de la basura domiciliaria de una parte de la ciudad, luego de constantes, contradictorias y fallidas negociaciones entre el municipio y los recolectores tradicionales, con quienes se negoció la concesión del servicio en una parte del Municipio. Otros cambios sustanciales fueron: el abandono del proyecto de creación de los grandes contenedores abiertos para reducir los costos; la sustitución del empaquetamiento de la basura separada mediante bolsas de colores compradas al proveedor del servicio como pago del mismo, por la asignación de días específicos para la recolección de alguno de los tipos de la basura doméstica, independientemente del color de las bolsas, etcétera.



Los antecedentes de este programa pueden encontrarse en vagas referencias durante la campaña electoral, el compromiso explícito de las autoridades municipales por la modernización de los servicios públicos y la educación ambiental y en un número impredecible de factores que en diversos momentos condujeron la acción gubernamental. La agenda gubernamental, su diseño y aplicación requirió la voluntad y de la interacción frecuente con los demás factores: funcionarios, administradores, expertos, políticos de oposición, líderes cooperativos, grupos empresariales, académicos, educadores, periodistas y, desde luego, los más de setecientos mil ciudadanos que manejan residuos sólidos en sus casas.

En todo el proceso, los lineamientos de la autoridad municipal fueron: a) honestidad y limpieza en las negociaciones, b) liberalización del servicio público, entendiendo por eso, prestar el servicio de manera privada con la mínima intervención económica del Ayuntamiento, a reserva del necesario para crear la infraestructura básica necesaria y mantenimiento del subsidio a sectores populares, c) lesionar lo menos posible los intereses de los grupos priístas y cooperativistas tradicionales, d) implementar los mecanismos más modernos de recolección y manejo final, e) conducir la transformación cultural con el mínimo de desgaste social, f) realizar los procesos de manera rápida y eficiente.

#### EL DISEÑO DEL PLAN

##### (LA INTERACCIÓN EXPERTOS-POLÍTICOS-PERIODISTAS-CIUDADANOS)

En el organigrama municipal, el organismo operador de limpia era el área encargada de diseñar programas, supervisar la recolección de basura, cobrar los servicios que prestaba Servilimpia y promover programas de educación ambiental. No obstante, la nueva administración de 2001 redujo su presupuesto, su personal, sus funciones y terminó siendo un pequeño departamento. Se creó, en cambio, la Subdirección de Ecología que tenía funciones de monitorear, normar, proponer y realizar nuevos proyectos de impacto ambiental, entre los que estaba este nuevo sistema de recolección. En dicha Subdirección había profesionales de la ecología subordinados a la Dirección General de Obras y Servicios Públicos a cargo del Ing. Humberto Sauri Duch, hasta que la salida de éste en febrero de 2002 la transformó en dos departamentos, uno de residuos sólidos y otro de educación ambiental.

El proceso inicia en la Subdirección de Ecología y termina en los últimos departamentos señalados, ante una serie de cambios promovidos por la alcaldesa en su gabinete<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> “Cuando iniciamos el proceso, dice el jefe del Departamento de Residuos Sólidos, existía el organismo operador de limpia que, como Dirección, tenía capacidad para dirigir estos procesos de modernización. Sin embargo, la nueva administración la desapareció para formar la Subdirección de Ecología que dependía de la Dirección General de Obras y Servicios Públicos. No obstante, con la llegada en febrero de 2002 de un nuevo director, el Arqto. Pedro Manzanilla, el área volvió a separarse de esta Dirección General para integrarse a la Dirección de Servicios Públicos. Nosotros, al principio, no formábamos parte de las negociaciones, pero al final, tuvimos a nuestro cargo el control de todos los procesos de modernización desde la elaboración de bancos de datos, encuestas, hasta la supervisión de las rutas, cosa que fue agotadora sin lugar a dudas. Empezamos con quince supervisores y terminamos con diez en un universo de 176,000 predios que atender. Algunos funcionarios de más arriba no podían entender la importancia de contar con información, con

“Los nuevos liderazgos en el sindicato de Pamplona nos hacían ver que era posible llegar a acuerdos con ellos, además de las 300 o 400 quejas diarias que recibíamos en su contra, dice otro funcionario municipal. Nuestra propuesta era erradicar los pleitos entre ellos, ordenar las rutas para cada camión recolector, de modo que fuera racional y mejorar el equipamiento y las prácticas. El Ayuntamiento quería mejorar la calidad ambiental, la imagen urbana y la racionalidad de su gasto, pues seguía pagando dos millones de pesos al mes por el manejo de la basura recolectada por sindicatos priístas. Hicimos conciencia primero sobre lo desordenado que estaba el sistema y las pérdidas de dinero que producía; después les propusimos que todas las divisiones que habían producido los pleitos entre ellos se unieran en una sola empresa, ya no sindicato, sino empresa, sociedad anónima o cooperativa. Así, los subgrupos como Gamboa, Simá-May, Osorio y Pamplona podrían volverse a unir con un nuevo liderazgo y reglas claras de operación. La empresa nueva, Pagamsi, tendría el aval del ayuntamiento para conseguir créditos, cursos, asesoría y todo aquello necesario para desarrollarse de la mejor manera posible”. (TP)

Estas primeras negociaciones se hicieron desde la Subdirección de Ecología y la Dirección de Obras y Servicios Públicos por más de diez meses, sin que hubiera resultados satisfactorios. Otros proyectos colaterales seguían como, por ejemplo, el de escuela limpia que enseñaba a los niños a separar la basura y reciclar, las gestiones para la licitación de una planta de separación de 4.000 toneladas al mes y las discusiones sobre cómo debería ser el nuevo reglamento municipal de recolección y manejo de residuos sólidos pues el anterior estaba obsoleto y sin ninguna referencia a las nuevas prácticas de separación que se deseaba implementar. Así, el proceso de modernización de la probable empresa Pagamsi se llevó al cabo igual que otros más donde se realizaban acciones complementarias y, en cierto modo, estimulantes para el desarrollo de ambas. No obstante, hay que subrayar que no existía aún un programa integral, sino un conjunto de ideas que se plasmarían en un nuevo reglamento municipal<sup>82</sup>.

“Las negociaciones para la formación de Pagamsi se hacían muy difíciles. Los antiguos miembros de Pamplona no se ponían de acuerdo y nuevos actores se incorporaban al proceso. Hernán López Tello, ex funcionario de la administración de Víctor Cervera Pacheco y asesor de un grupo de regidores del PRI encabezados por Ingrid Priego, Gabriela Santinelly e Ignacio Mendicuti, se presentó como colaborador y realizó para el frágil grupo algunas corridas financieras, contactos con empresas productoras de vehículos de recolección y terminó siendo autor de un nuevo proyecto, donde los reclamos de capital y organización hacían necesaria la

---

indicadores propios para monitorear el sistema. Afirmaban que éste debía operar solo y con los datos de cada una de las empresas concesionadas, cosa que es un error. El programa de separación, por su lado, se implementaba desde las áreas de comunicación y de educación ambiental”.

<sup>82</sup> El nuevo Reglamento Municipal de Limpia se aprobó en el Cabildo el 4 de junio de 2002 y establecía obligaciones más específicas para todos los ciudadanos: para los usuarios sería obligatorio contratar un servicio de recolección, no quemar basura en los patios y lotes baldíos; para los recolectores era necesario operar con camiones cerrados, con mecanismos de control de lixiviados, no pepenar ni seleccionar basura en ningún lugar pues ésta era propiedad del municipio, etc. La separación de la basura en orgánica, inorgánica y sanitaria también era una de las obligaciones de ciudadanos, funcionarios y comerciantes.

intervención de otras manos, las suyas propias”. Este hecho, en opinión de nuestro informante, hizo que los sindicalizados a punto de unirse se sintieran amenazados por un tipo que, aún siendo del PRI, venía a proponerse como nuevo gerente general de la que era su empresa. “Un momento fundamental llegó el 1 de mayo de 2002<sup>83</sup> cuando la supuesta empresa Pagamsi le presentó a la alcaldesa como regalo del Día del Trabajo, diez camiones nuevos de recolección que, luego se sabría, habían sido prestados para un evento mediático y después devueltos a sus dueños. El caso es que la nueva empresa moderna que se haría cargo del nuevo servicio nunca llegó a integrarse. Un segundo momento se realizó el 28 de enero de 2003 en el que dieron marcha atrás en el proceso de adquirir camiones Volvo porque ‘la tecnología europea no se adaptó a las condiciones de la ciudad’. En realidad, habían fallado sus fuentes de financiamiento. El 30 de marzo del mismo año, el pomposo ‘Grupo industrial Pagamsi’ estaba desintegrado”. (TP)

El trabajo que realizaban los expertos municipales hasta el momento, consistía en capacitar a los líderes del sindicato mayoritario –Pamplona– en prácticas administrativas y elaborar con ellos repartos de la ciudad completa, más de 176,000 predios y realizar corridas financieras para proyectar la inversión, los márgenes mínimos de recuperación, la proyección de la deuda y sus intereses, etc. Fueron más de tres propuestas las que se les presentaron: en una, la ciudad era atendida en su totalidad por el nuevo organismo Pagamsi. Al no integrarse, entonces se realizó otra considerando la alianza Pamplona-Gamboa que se mantuvo tiempo después y distribuyendo otros espacios para las otras agrupaciones (Simá-May y Osorio) así como las zonas donde operaría Servilimpia, la paramunicipal; una tercera propuesta se elaboró pensando en una zonificación que consideraría a los cinco grupos por separado, ya que sus divisiones internas no permitieron nunca llegar a arreglo alguno. Las negociaciones para acordar cada una de estas propuestas, que por cierto ninguna fructificó, fueron agotadoras y llevaron meses.

“Cada propuesta incluía el mapa de rutas, la proyección de recorridos, gastos y mantenimiento; la cantidad de casas habitación que se atendían, la distribución de las agrupaciones en zonas cercanas pero con tarifa diferenciada, etc. (En Mérida, las tarifas las dicta el Cabildo en función de la cantidad de basura producida por la familia y el tipo de vivienda) Al romperse las alianzas entre ellos venían nuevas negociaciones basadas en las mismas preguntas: ¿Cómo vas a darme lo que tenía? ¿Por qué le diste al otro la zona tal? Al tiempo que se venían dando estos procesos que no trascendieron a la opinión pública, otros funcionarios municipales intentaban avanzar en otras partes del sistema, como licitar una planta de separación de 4,000 toneladas<sup>84</sup> mensuales que sería diseñada en Mérida; sostenían encuentros con

---

<sup>83</sup> Esta presentación pública de modernización posible significó para Pagamsi ganar tiempo, ya que después de varias declaraciones municipales en el sentido de licitar la concesión del servicio a cualquier empresa interesada, la alcaldesa confirmó su arrepentimiento pues la nueva empresa de recolectores tradicionales compraría los 30 camiones con una inversión de 19,5 millones de pesos y respondería de esta manera a los lineamientos modernos propuestos por el Cabildo. Los periódicos y revistas reaccionaban al cambio de timón que habían celebrado en su momento. ¿Qué le pasa a la alcaldesa que vuelve a confiar en los sinvergüenzas de Pamplona? ¿Habrá licitación o no? (La Revista Peninsular; viernes, 10 de mayo de 2002, edición 655)

<sup>84</sup> El proyecto consideraba la creación de las nuevas plantas de composta y reciclaje, mismas que se construirían con técnicos locales. La Dirección de Obras y Servicios Públicos trabajó con ingenieros

empresarios mexicanos, chilenos y españoles del ramo y los regidores se enfrascaban en discusiones sobre el relleno sanitario, las campañas para la difusión del nuevo Reglamento de Limpieza, la deficiente operación de Servilimpia y la supuesta corrupción entre los miembros del gabinete de la alcaldesa. Había momentos tensos, en donde el propio líder de Pamplona se veía presionado por sus agremiados y en más de una vez se habló de eliminarlo de las negociaciones, sin que a la postre sucediera”. (TP)

Pese a la intromisión de algunos actores externos (primero un grupo de regidores priístas encabezados por Ingrid Priego y después otro comandado por Rafael Acosta) que deseaban politizar el tema, el Ayuntamiento y los recolectores nos mantuvimos con enfrentamientos pero con buena fe y dispuestos a escuchar las razones, sin romper definitivamente nunca”.

Las noticias sobre el nuevo sistema de recolección y manejo final de residuos sólidos de Mérida ya empezaban a pesar en el discurso gubernamental como una losa de descrédito, luego de meses de declaraciones de mejoramiento. Un recuento breve de los ires y venires queda constancia en la nota periodística del 6 de noviembre de 2002:

“En nuevo cambio de fechas y planes, la alcaldesa Ana Rosa Payán informó ayer que antes de finalizar el año la Comuna someterá a concurso entre empresas locales y nacionales, la recolección de la basura de la ciudad (...) Hace unos meses, la posición del Ayuntamiento era licitar la recolección de la basura en Mérida, para la cual, incluso, una compañía chilena había manifestado su interés en participar. Sin embargo, el 6 de agosto publicamos que la alcaldesa informó de un cambio de planes; en ese entonces, se dijo que a más tardar en mes y medio propondría al Cabildo la aprobación de las concesiones al grupo industrial Pagamsi, que integran las agrupaciones Pamplona, Gamboa y Simá (...) No obstante, en posterior entrevista que publicamos el 15 de septiembre, la presidenta municipal dio un nuevo giro en ese caso: dijo que se licitaría el servicio, pero que aún no había fecha para presentar la convocatoria y tampoco para turnar al Cabildo la aprobación de las concesiones”. (*Diario de Yucatán*, 6 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

La disyuntiva esencial –modernización del servicio público con los recolectores tradicionales o licitación pública a todas las empresas locales, nacionales o extranjeras- ya no podía esperar más. La alcaldesa recibía en sus oficinas a diferentes expertos nacionales e internacionales que le explicaban varios procedimientos de recolección y manejo final, algunos altamente innovadores como la conversión de la basura en energía eléctrica, en gas metano, en aglomerados duros y resistentes para la construcción de vivienda o bien, los

---

particulares el diseño de una planta de reciclamiento. No obstante, esta licitación –pedida supuestamente a modo de un diseñador local- no se realizó sino hasta después de la salida del Ing. Sauri Duch como director general de Obras y Servicios Públicos y fue incluyente a todas las empresas mexicanas que desearan participar. La convocatoria para la licitación de la planta de separación (de diez mil toneladas mensuales y no de cuatro mil como se planeaba originalmente) se publicó el 11 de febrero de 2003, mientras que la planta de composta a construirse en un terreno de 12 hectáreas y con capacidad de procesar 6,000 toneladas de orgánicos se aprobó el 6 de febrero de 2004. Participaron en la convocatoria diversas empresas nacionales y extranjeras.

nuevos sistemas de recolección y traslado basados en contenedores urbanos. La Dirección de Comunicación del Ayuntamiento llamaba la atención de ofrecimientos de campaña y de gobierno que no estaban cumpliéndose; los periódicos subrayaban las declaraciones inconexas y contradictorias, mientras esperaban la maduración de la secuencia hasta llegar al enfrentamiento que a veces parecía inminente con los sindicatos priístas y los políticos de oposición que buscaban su lugar en el conflicto para politizarlo de muchas maneras.

“Pienso que la alcaldesa tenía encima sus compromisos con la ciudadanía, me dijo un líder de Pamplona. Había quedado en renovar el sistema y también su palabra de que lo haría con nosotros y la verdad, es que no habíamos sido capaces de modernizarnos con rapidez. Los otros líderes que trataron con nosotros sólo querían su tajada política o económica. Así que optamos por seguir solos, mejor que mal acompañados. Además, el Ayuntamiento nos estaba ofreciendo cosas que eran viables y que nos convencían luego de muchas horas de negociación. No fue fácil, porque mis compañeros ya habían sido utilizados muchas veces, pero aguantomos los vendavales en todo el proceso”. (TP)

"Ellos, dice un funcionario municipal, no querían aceptar el reglamento en vigencia, en especial por el hecho de que la basura no pudiera seleccionarse con los camiones en marcha; de la pepena dependían muchas familias. La idea de que la plaza pudiera ser ocupada por empresas foráneas, supuestamente modernas y con equipamiento más eficiente, los aterraba. Tampoco aceptaban que les redujéramos el campo de acción, pero eso lo podríamos compensar dándoles una zona con tarifa alta y con muchos comercios. La zona de acción de Pamplona era la mejor, incluida el territorio de las industrias no contaminantes”. (TP)

“A nosotros, nos dice un reportero del Por Esto! nos pedían cruzar la información de unos y otros para promover la división y el enfrentamiento. El PRI tenía regidores muy activos en el Cabildo y teníamos parque para darle seguimiento a la nota”. Reporteros de otros periódicos, como *Diario de Yucatán*, tenían la línea de presionar informativamente para que los cambios que se habían prometido se realizaran en beneficio de la ciudadanía. De lo contrario, el Ayuntamiento quedaría como incumplidor de sus propios programas”. (TP)

Esta es la primera etapa de negociaciones de una política pública que no se realizó bajo el esquema de ninguna de las tres propuestas que, una a una, se habían venido negociando, puesto que ninguno de los sindicatos se había transformado en agrupación empresarial y el plan que el Ayuntamiento les había pedido para modernizar sus unidades y sus técnicas de recolección no estaba terminado. Por tanto, la alcaldesa de la ciudad decide abrir una licitación a cualquier empresario nacional o extranjero que pudiera dar el servicio en la ciudad capital, asumiendo el riesgo de una ruptura con el sindicato mayoritario. El tiempo de tolerancia había terminado.

“Una nueva, cuarta propuesta, llegó. Abrir a la licitación sólo una parte de la ciudad, dejando la certeza de que Pamplona recolectaría en una zona reducida, pero de gran rentabilidad comercial. No se afectarían los intereses de sus agremiados y, en caso de que eso ocurriera, el Ayuntamiento asumiría el compromiso de contratar a los

trabajadores que quedaran desempleados en las nuevas plantas de composta y de reciclaje o bien, en los departamentos de atención a parques y jardines. Incluso las bases de la convocatoria pública se ajustaron para que se bajaran las cuotas de garantía, de modo que Pamplona razonablemente pudiera competir si se modernizaba en un tiempo perentorio y se pedía que la nueva empresa incorporara altos porcentajes de su mano de obra, entre los trabajadores de experiencia en ese ramo de la actividad laboral. La cuarta propuesta dividió la ciudad en dos zonas, una licitable al mejor postor y otra reservada para los recolectores tradicionales, quienes gozaron una parcela urbana con muchas ventajas. (TP)

La participación de los expertos en esta cuarta propuesta se limitó a ajustar los datos a esta iniciativa negociada, según múltiples referencias, con el otro grupo de regidores priístas encabezados por Rafael Acosta Solís, quien pretendía ganarles la partida a la fracción integrada por Ingrid Priego, Gabriela Santinelly e Ignacio Mendicuti, frente a la administración municipal. Este trío había tratado de intervenir en varias ocasiones sin éxito y terminó haciendo una propuesta alterna al Ayuntamiento de Mérida, mediante un sistema de recolección gratuita de basura separada<sup>85</sup>. Según la opinión de varios funcionarios, Rafael Acosta Solís le propone a la alcaldesa algunas salidas dignas para el sindicato de Pamplona, una licitación incluyente que los mantenga en la posibilidad de participar y una garantía de zonificación que los perjudicara lo menos posible. Así es como el Cabildo de Mérida licita el sistema de recolección de basura en la mitad de la ciudad, mientras que la otra queda cerrada al reparto entre los sindicatos existentes y Servilimpia, pudiendo participar, si lo desean, en el proceso de licitación.

El Cabildo meridano aprobó las bases para la licitación de la concesión el 28<sup>86</sup> de marzo de

---

<sup>85</sup> La propuesta de estos regidores afirmaba que la recolección y el manejo final de la basura en Mérida debía ser gratuita por tratarse de una garantía social establecida en la Constitución yucateca y en la mexicana. Es más, la basura sería un negocio rentable. Sus proyecciones establecían que si se reciclara el 79% de los subproductos, el sistema sería rentable, pues se vendería el 40% de composta, el 21% de materiales reciclables, el 6.5% de plástico, el 8.5% de vidrio y el 3% de metal, recaudándose al día cerca de 324,000 pesos, suficientes para financiar el sistema completo y hasta tener dividendos. Para lograr esto, los ciudadanos que separen su basura no tendrán que pagar nada y se crearían 4 plantas de composta en los cuatro puntos cardinales de la ciudad. “Mientras que Payán Cervera ha pedido a la ciudadanía que clasifique su basura y la separe, aumentando el costo, nosotros estamos proponiendo un proyecto gratis; esa es la diferencia entre la ultraderecha, con su visión empresarial, totalmente neoliberal, y nosotros que le estamos ofreciendo a la gente programas de corte social” (Por Esto! 9 de febrero de 2003). Las críticas del otro sector de regidores priístas resaltaba en los mismos días el gran negocio que haría la alcaldesa en nombre de los ciudadanos. Rafael Acosta Solís declaraba dos días después en el mismo periódico que “no sólo se aprovecharán del esfuerzo de las familias que de alguna manera harán la función de pepenadores, sino que Payán Cervera les cobrará más por el servicio en niveles superiores al 200% sobre las tarifas actuales”. La primera propuesta que parecía ser una panacea, fue desacreditada por los funcionarios municipales de servicios públicos, en especial del Ing. Mario Eyselé Pérez, al analizar las cantidades de productos reciclables, sus costos en el mercado y los costos de operación del sistema. Por su lado, el PRI propuso mediante su senador Orlando Paredes Lara que se aplique en Mérida un programa piloto con esa propuesta y luego al resto del país, cosa que no ocurrió. Las críticas y los rumores, como el del aumento de las tarifas, fueron contrarrestados con información, aunque, desde luego, añadían más ruido al proceso comunicativo de las políticas municipales.

<sup>86</sup> La sesión edilicia de esa fecha fue larga y apasionada. Los ediles del PRI votaron en contra de la propuesta por considerar que “favorecerá a empresas foráneas y dejará en el desamparo a 600 familias de las empresas recolectoras y se le entregará un negocio redondo al ganador, ya que se encargará de operar la nueva planta de separación de la basura, que se construyó con recursos públicos”. Luego de más de 30 largas intervenciones

2003 y luego de una segunda convocatoria realizada en mayo –ante la declaración de desierta la anterior– asignó el servicio de recolección en 88, 224 predios, la mitad de la ciudad considerada desde la calle 60 hasta los límites de desborde del oriente, a la empresa Poblana SUPSA. Un comité formado por regidores del PAN, del PRI y del PRD, funcionarios municipales, estatales y miembros de la comunidad académica, revisaron las propuestas técnicas y financieras de otras tres empresas, siendo ésta la seleccionada en una sesión celebrada el 15 de julio del mismo año. Las cooperativas tradicionales no participaron finalmente en el proceso de licitación, aunque fueron beneficiadas con una concesión asignada por quince años, al igual que las demás empresas, en la mitad poniente de la ciudad.

Servicios Urbanos de Puebla, Sociedad Anónima, SUPSA, es una empresa poblana con capitales chileno y español, relacionada con Urbaser, institución fundada en 1941 y que ha logrado tener una presencia importante en setenta países del mundo, distribuida en África, Asia, Estados Unidos y Europa. Su filial mexicana recolecta residuos sólidos inicialmente en la ciudad de Puebla de los Ángeles, sitio desde el cual se está expandiendo poco a poco a otras ciudades mexicanas como Playa del Carmen, en Quintana Roo, Acapulco, en Guerrero, y Mérida, en Yucatán.

Se trata, pues, de la filial de una empresa transnacional con experiencia probada, aunque con algunos problemas de operación y críticas en algunas partes del mundo, como por ejemplo España. Su propuesta técnica contemplaba: a) la recolección de su parte de Mérida con doce camiones nuevos compactadores, b) servicio las 24 horas, c) recolección de basura embolsada y situada en la puerta de las casas, d) contratación de empleados despedidos por el proceso de algunas de las otras empresas tradicionales, y e) cobranza domiciliaria directa a su cargo.

“Los problemas no terminaron con la licitación del nuevo servicio. La concesión de los servicios públicos que excedan los tres años del período constitucional debe ser validada por el Congreso del Estado. La arena de la politización cambió del Cabildo al Congreso. El 9 de agosto iniciaron las rondas de conversaciones entre los funcionarios municipales y los congresistas, a fin de solicitarles su apoyo para la asignación de concesiones a 15 años, tanto a la nueva empresa poblana como a Pamplona y a Setasa –la empresa que administra el relleno sanitario– que tampoco había tenido una concesión que excediera los límites de los tiempos constitucionales del municipio. Aunque la propuesta municipal regularizaba una situación de facto (los servicios de recolección realizados por Pamplona de manera irregular y sin concesión legal) de una de las agrupaciones clientelares del PRI, un grupo de regidores de ese partido y algunos diputados pusieron a debate el tema, llegando a solicitar documentos y estudios inexistentes como condición para aprobar dichas concesiones. Este grupo de regidores –Mendicuti, Santinelly y Priego– habían

---

de los ediles y una activa participación de un contingente de ‘pamplonistas’ se informó que “a propuesta del concejal priísta Rafael Acosta Solís, el capital contable para participar en la licitación se redujo a cinco millones de pesos y la fianza que deberá entregar la empresa ganadora se fijó en veinte millones”. (Diario de Yucatán, 28 de marzo de 2003; sección local, página 1)

presentado una propuesta alternativa que tenía cierto eco en el senado de la República a través del senador Orlando Paredes Lara y ahora exigían coherencia a su bancada en el Congreso local. Después de intensos debates, las concesiones se aprobaron el 14 de octubre del 2003, mediante una alianza coyuntural entre diputados del PAN, PRD y el diputado obrero del PRI, Pedro Oxté Conrado. Habíamos regularizado de un plumazo la situación anómala de nuestros recolectores que nunca en la historia tuvieron una concesión. Pamplona y los otros sindicatos pequeños trabajaban con el permiso, a veces verbal, de las autoridades, sin tener el amparo de la legislación y el reconocimiento político administrativo que, ahora, les permitirá acceder a créditos con la seguridad de que tienen sus derechos a salvo. Estaban conformes con la repartición de la ciudad y, además, se habían comprometido a operar con equipo moderno en un plazo establecido. Por otro lado, SUPSA entraba a recolectar la otra parte de la ciudad con un modelo de recolección moderno y tecnificado. Pero no estábamos contentos. Mérida también debería aprender a reciclar”. (TP)

Del proceso legislativo que reconoció las concesiones a las diferentes empresas (algunas de las cuales no se habían constituido legalmente, puesto que Pamplona seguía siendo un sindicato y sólo terminó su proceso de conversión en empresa hasta principios del 2004<sup>87</sup>) hasta la fecha en la cual debían empezar a operar, se estableció un plazo de cuatro meses. Es decir, el nuevo sistema de recolección en Mérida se estrenaría a más tardar el 15 de diciembre de 2003. Ese fue el término señalado por el Congreso para la organización, mapeo, comprobación de rutas, presentación y difusión de las nuevas características de la recolección en los diferentes puntos de la ciudad, etcétera.

Varios procesos informativos y técnicos integraban este paquete de reformas. De un lado, estaba la información generada por el proceso de licitación y asignación de nuevas empresas a cargo de la recolección de la basura de Mérida, con todo y sus conflictos entre regidores panistas, priístas y después su eco en sus afines en el Congreso del Estado<sup>88</sup>. En

---

<sup>87</sup> La poca experiencia empresarial del entonces sindicato Pamplona provocó diversos problemas en medio del período de acomodación del nuevo sistema de recolección. El más inocente de éstos, pero grave, fue el registro de un nombre diferente de la agrupación como base para los documentos fiscales, trámites en hacienda, facturas, recibos varios, etc., al que había sido aprobado por el Congreso del Estado, estableciéndose en consecuencia dos agrupaciones diferentes, una con concesión del legislativo y otra con la capacidad de cobrar por los servicios prestados.

<sup>88</sup> La politización de este proceso continuó meses después, hasta la salida de la administración municipal en junio de 2004, pues una de las escisiones de Pamplona, la pequeña agrupación familiar denominada Coseyco, se inconformó con el proceso y cuando estaba dispuesto el trámite administrativo para la formalización de su concesión de acuerdo con las normas expedidas por el Congreso del Estado y el municipio, no acató la disposición de poner la garantía pecuniaria por el servicio e inició un proceso de denuncia pública, legal y posteriormente de rebeldía a las instituciones y a las normas. Coseyco, curiosamente apoyada en sus demandas por los tres regidores priístas, Ingrid Priego, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, decidió trabajar con sus camiones viejos en la zona concesionada a Pamplona ocasionando enfrentamientos entre ambas agrupaciones en pleno proceso electoral para el cambio de autoridades municipales. Es decir, la politización conflictiva derivada del proceso de licitación del nuevo sistema se prolongó artificialmente en el tiempo a fin de provocar a la autoridad a una reacción policíaca que afectaría, sin lugar a dudas, la decisión electoral. Coseyco, siguiendo con la lógica de las divisiones, tuvo una escisión de dos familias recolectoras que forman una nueva agrupación llamada Corbase que peleó por su concesión y se les otorgó de manera provisional.



otro carril, desde hacía doce meses atrás, la Dirección de Comunicación Social del Ayuntamiento y el Departamento de Educación Ambiental, iniciaron un proceso de educación ciudadana para concienciar sobre los problemas de la basura y la contaminación del medio ambiente. La tercera avenida informativa que se sumaba a las anteriores implicaba la información sobre las empresas que recolectarían en cada colonia de la ciudad, los horarios de atención al público, el sistema de cobranza, la nueva forma de recolectar con la basura puesta sobre las aceras de las casas, etc. Por si fuera poco, el sistema arrancaría ya con la separación de la basura doméstica, según días de recolección. Es decir, habría días específicos donde sólo se recolectarían residuos orgánicos y otros para los orgánicos y sanitarios. El entramado informativo y los canales de comunicación estaban sobrecargados de ruido.

## LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL

Las experiencias en educación ambiental iniciaron en el Ayuntamiento de Mérida con mucha anticipación a este proceso, pero de manera paralela a él. Las primeras acciones involucraban a niños de las escuelas primarias en procesos de aprendizaje, de monitoreo del medio ambiente mediante un programa de inspectores ecológicos, de separación y reciclaje en sus escuelas y casas, etc. No obstante, el alcance de dicho programa era limitado.

Conforme las otras líneas de trabajo institucional fueron avanzando, la urgencia por extender esta cultura ambiental a toda la sociedad también aumentaba.

“Las primeras reuniones integradas de las Direcciones de Comunicación, de Obras y Servicios Públicos, de los Departamentos de Educación, Residuos Sólidos y de Mercadotecnia, iniciaron en enero de 2003, cuando todavía no teníamos certeza de las otras líneas de trabajo ni hacia dónde conducían. Me opuse al principio, pues pensaba que los cambios culturales que se necesitaban para culminar los proyectos con éxito eran muy lentos. Teníamos otras zonas de intervención municipal con conflictos y no creía prudente abrir otra de gran alcance social, puesto que el sistema de basura impacta en todos y cada uno de los ciudadanos, a diferencia de otros procesos que eran más sectoriales. En varias reuniones, en presencia de la alcaldesa, expliqué algunos procesos de cambio de conducta inducidos mediante procesos de comunicación, sus etapas, sus riesgos, sus costos y nuestra incapacidad presupuestal para realizarlos en el Ayuntamiento. Algunos otros funcionarios me secundaban en los comentarios, pero no logramos disuadir a la alcaldesa de dosificar el proyecto. Teníamos menos de dos años y debíamos hacerlo. A lo sumo gané un presupuesto mejor aunque no suficiente para las tareas que se venían enfrente”. (TP)

Los documentos oficiales de este programa incluyen un marco teórico, un análisis situacional, un paquete de encuestas para conocer las predisposiciones reales de los ciudadanos y un marco de orientación para la elaboración de materiales publicitarios, promocionales, educativos, etc. Se consideraban discursos y acciones que le dieran verdad y aplicabilidad a los anteriores, pues una de las resistencias iniciales de los ciudadanos se

simbolizaba mediante esta interrogante: “¿Para qué vamos a separar, si la recolección es pésima y junta toda la basura que nosotros separamos?” Entre los objetivos del proyecto estaban, pues, concienciar a los ciudadanos sobre problemas ambientales, lograr su compromiso explícito para reducir la emisión de residuos sólidos a través de la selección domiciliaria de la basura en tres apartados, orgánicos, inorgánicos y sanitarios, mediante materiales informativos y publicitarios anclados en otros procesos de participación ciudadana con el apoyo de estudiantes, académicos, amas de casa, niños, empresarios, etc., que fueran reduciendo este déficit de realidad de las propuestas. No obstante, este anclaje en la acción social se realizó de manera limitada.

El análisis situacional detectó el poco interés que tenían los ciudadanos sobre la problemática de la basura en el municipio, por lo que la primera etapa del proceso se orientó a estimular la preocupación y el conocimiento de datos duros, que proyectados al futuro mostraban una situación dramática de los 204 millones de kilos de basura que producen anualmente los meridianos, multiplicados por factores de crecimiento poblacional. La campaña televisiva inició con spots que sensibilizaban sobre la generación de basura domiciliaria y los problemas de su manejo final en el relleno sanitario. El mensaje final era “No tires el futuro a la basura”.

La segunda etapa subrayaba el papel de la separación de la basura como solución a los problemas que se planteaban con anterioridad, mientras que la tercera enseñaba la separación en tres clasificaciones: orgánica, inorgánica y sanitaria. Los mensajes centrales fueron “Al final, la basura no es igual” y “Basura separada, esa es la tirada”. La cuarta etapa no se llegó a implementar. Era un reforzamiento del comportamiento cuando se había realizado por primera vez: “Separa hoy, separa siempre”.

Esta campaña asumía los pasos del cambio de comportamiento social, iniciando por la información, la generación de la inquietud o el móvil de cambio de comportamiento, la enseñanza del nuevo patrón cultural a adoptar, la detección y reducción de las resistencias y, finalmente, los reforzamientos del cambio logrado. Se quería hacer, en breve plazo, ciudadanos conscientes, preocupados, motivados y conocedores del cambio requerido y, finalmente, actores del proceso de cuidado ambiental.

“La campaña no era solamente en televisión sino de varios medios, comenta la jefa municipal de marketing. Diseñamos carteleras espectaculares, afiches, spots de radio, rondas de medios, etc. La campaña general se llamó “Mérida, un voto de limpieza” que podía tener implicaciones electorales en los tiempos que se avecinaban y tuvo como actor fundamental un muñeco guiñol local: Lela Oxcutzaba. Lela era una mestiza hablante del español con tonos y modismos mayas de gran ascendencia entre la población tanto adulta como infantil. Era conocida y admirada en todos los sectores sociales. Los spots que logramos con su autor, Wilberth Herrera, tuvieron impacto rápido en la sociedad. Eran claros, divertidos, pícaros y altamente representativos de la cultura yucateca. Esas condiciones ayudaron mucho a hacer más rápido un proceso que parecía necesitar años de maduración”. (TP)

La campaña de medios estaba acompañada, como se afirma en párrafos anteriores, de otras acciones que organizaban a la sociedad civil en torno del proceso educativo de la separación de la basura y sumaba esfuerzos de empresarios, instituciones educativas, organismos no gubernamentales, dirigiendo sus objetivos hacia públicos específicos como amas de casa, niños, jóvenes y profesores, etc. Algunas de las acciones realizadas fueron: a) presentación de obras de teatro regional, b) fortalecimiento de las redes de inspectores ambientales, c) realización de pláticas educativas en los comités de participación ciudadana, d) difusión de materiales promocionales, gorras, camisetas, pegotes para refrigeradores, e) convenio para que los supermercados entregaran bolsas con el lema de la separación y difundieran los spots en los sonidos locales, f) difusión del nuevo reglamento de limpia, etcétera.

“A punto de iniciar el nuevo sistema de recolección aplicamos una encuesta para medir el impacto de la campaña en los ciudadanos. Nos preocupaban no solamente el bajo presupuesto de operación, sino las resistencias culturales y los ruidos políticos que se habían generado en torno de los procedimientos del sistema. Algunos regidores del PRI, los de siempre, habían introducido otros debates a la prensa: uno era el posible aumento de las tarifas de la recolección, tema que nunca fue parte de la agenda de gobierno, sino al contrario, un requisito de las licitaciones incluía no mover las tarifas actuales. Por otro lado, la búsqueda de mejores formas de relacionar el nuevo sistema de recolección con la nueva práctica de separación y reciclaje llevaron a lanzar a la opinión pública mensajes que confundían. Una propuesta hecha pública por la alcaldesa decía que la basura sólo se recolectaría si estaba debidamente empacada en bolsas de colores; verde para lo orgánico, naranja para lo inorgánico y blanco para los sanitarios. Lo que no estaba claro era si las bolsas eran un gasto más para la economía familiar, si venían de las propias empresas recolectoras, si comprarlas era la forma de pagar el servicio o si podían ser utilizadas aquellas que provenían de los supermercados y formaban parte del programa de educación ambiental. Esto, sin añadir las otras presiones informativas y legales que provenían de Coseyco y su amenaza de boicot del nuevo sistema. No obstante, los resultados fueron alentadores. La encuesta dibujó un pueblo bastante bien informado para el proceso. Esos vacíos de información motivaron una campaña informativa distinta por medio de la prensa, sobre todo”. (TP)

Los resultados de esta encuesta realizada por el Departamento de Estudios de Opinión de la Dirección de Comunicación Social del Ayuntamiento, describen de manera relevante el estado de la cuestión: a) 88% de los meridianos manejan sus residuos mediante la contratación de servicios de recolección, los restantes la tiran personalmente en parques, botes de los mercados; el 9% la quema, b) el 83% de los ciudadanos utiliza las bolsas de los supermercados para depositarla y sólo el 40% dispone de algún contenedor, c) el 77% maneja la basura sanitaria separada del resto, el 8% la junta y el 13% la quema aparte, d) el 70% confirma separar su basura de alguna manera, distinguiendo sobre todo: cartón y periódico, comida, plásticos, e) el 30% de quienes separan orgánicos la destina para dar de comer a sus animales domésticos, f) el 63% entiende el significado de las palabras orgánica, inorgánica y sanitaria, g) el 47% aún no identifica los conceptos con los colores que los representan, h) el 82% ha recibido el mensaje del Ayuntamiento de que la basura debe ser separada, i) el 68% afirma comprender los beneficios que traerá esta nueva

práctica, j) el 90% dice estar de acuerdo con separarla. En fin, que la encuesta mostró que la campaña había sido bien recibida y que contaría el Ayuntamiento con tierra fértil para la implementación de su nuevo programa.

Un documento interno de comunicación recuerda las ideas centrales sobre las que se montaron las diversas etapas del proceso de comunicación. La primera con el slogan “No tires el futuro a la basura”; la segunda fue “Basura separada, esa es la tirada”; la tercera etapa fue modificada ya que la inminente entrada en vigor del nuevo sistema de recolección requería información detallada sobre: a) la identificación de la zona domiciliaria, la tarifa y la empresa recolectora, b) la fecha de entrada en vigor y las características de la recolección, c) los días asignados y horarios en los cuales se recogería un tipo de basura. El costo de esta campaña fue cercano al millón de pesos.

#### EL NUEVO SISTEMA DE RECOLECCIÓN: MÉRIDA, UN VOTO DE LIMPIEZA (LA APLICACIÓN)

El plazo señalado para la puesta en vigor de las nuevas concesiones a las empresas recolectoras (Supsa, Pamplona, Simá-May, Servilimpia y Gamboa) era el 15 de diciembre de 2003. No obstante, los procesos burocráticos de organización, de contratación de personal para el caso de la nueva empresa y de reconversión de las locales tenían atrasos considerables. Iniciar un nuevo sistema de manejo y recolección de residuos domésticos e industriales en plenas fiestas decembrinas no era un buen augurio. Tampoco podía esperar mucho más ya que las elecciones para el cambio de autoridades municipales se efectuarían en mayo y en pocos meses la ciudad estaría inmersa en su proceso electoral.

La fecha definitiva para el inicio del programa fue el 2 de enero de 2004 y se concedió un período de cinco días de suspensión del sistema anterior, con el fin de que todas las empresas conocieran sus nuevas rutas, la información sobre las características del sistema se diera a conocer, etc. Tanto las empresas como el Ayuntamiento diseñaron una campaña de información en medios impresos, audiovisuales y de manera directa casa por casa. El nuevo año traería sorpresas.

“El servicio de diciembre, dice el Ing. Mario Eyselé Pérez, es complicado porque normalmente no se recolecta el 31 de diciembre y cuando el sistema reanuda labores en enero, lo hace con una sobrecarga del 25% puesto que las fiestas de Fin de Año generan basura adicional. Luego, los desechos de la época como lo son los árboles navideños y la costumbre meridana de hacer corte de caja de las bodegas privadas, hacen que el problema se mantenga todo el mes de enero. En esta ocasión tendríamos otro problema: la operación de un nuevo sistema no probado y con prácticas culturales, empresas, modos de operación, tanto al interior de las casas como afuera, radicalmente nuevos. La encuesta de comunicación social daba cierto alivio, pero faltaba aún probar que los ciudadanos lo hicieran en verdad y además que se adaptaran a un nuevo sistema de recolección en el corto plazo”. (TP)

En efecto. El arranque del sistema fue caótico. El recuento de problemas que se observaron puede sintetizarse en los siguientes puntos: a) todas las empresas tenían zonas de operación nuevas y aún no conocían bien las rutas, especialmente aquellas que estaban dentro del 50% de la ciudad que operaba la nueva empresa poblana SUPSA, provocando retrasos, zonas sin recolección, etc. b) aunque había conciencia de la separación, los ciudadanos querían que se recogiera toda la basura generada en diciembre y no respetaban los días de recolección separada, problema agudizado por la irregularidad del servicio, c) las denuncias públicas de incapacidad entre las empresas añadía otro ruido al sistema y, desde luego, la acción subversiva de Coseyco de recolectar en abierta violación a la ley en la zona asignada a Pamplona.

Esta última empresa, SUPSA, sufrió problemas de muy diverso tipo que parecían mostrar su incapacidad de recolección con sólo doce camiones en una zona donde Pamplona utilizaba cuarenta. Sus principales problemas fueron los trabajadores; algunos antiguos empleados de los sindicatos entraron al sistema para boicotearlo, es decir, renunciaban al poco tiempo de la contratación; otros renunciaban por falta de entrenamiento ya que el sistema consistía en la recolección de acera realizada por ayudantes corriendo detrás de un camión compactador en permanente movimiento; algunos conductores de los camiones eran poblanos, sin conocimiento de las rutas de la ciudad; los trabajadores locales no tenían experiencia en el manejo de camiones compactadores y se hacían recorridos inútiles con camiones a medio llenar. Como consecuencia, los horarios y los días de recolección se trastocaban, ocasionando que amplias zonas de su territorio no fueran atendidas. En fin, el nuevo sistema de recolección de la basura era un caos.

Desde el lado ciudadano, las molestias eran nuevas y muchas: 1. Los horarios de recolección eran diurnos y nocturnos, por lo que los enojos ocasionados por el ruido del camión compactador en altas horas de la noche o primeras de la madrugada se multiplicaron en zonas residenciales; 2. La recolección era de acera, es decir, ya no pasaba el basurero al interior de los domicilios a cargar la basura y depositarla en los camiones, sino que debían instalarse pequeños contenedores en las puertas de las casas o bien, dejar las bolsas bien cerradas en las puertas. Esto facilitaba que animales callejeros destrozaran las bolsas y toda la vía pública se convirtiera en un gran tiradero; 3. La separación de la basura dejó de efectuarse ante la irregularidad del servicio y la necesidad de que toda la basura fuera eliminada de las puertas de las casas, de las vías públicas, de los parques y jardines, modificando la prioridad: primero el sistema debía funcionar, y después, vendría la separación; 4. Las amenazas de infección en zonas pobres de la ciudad aumentaban y las denuncias públicas también<sup>89</sup>.

El caos del nuevo sistema de recolección dio pie a grandes titulares en las primeras planas de los medios impresos y largas horas de debate en la radio y la televisión, trabajo abundante para el sistema telefónico de quejas del Ayuntamiento de Mérida y semanas

---

<sup>89</sup> Una encuesta elaborada por el Municipio en febrero de 2004 afirmaba que las molestias más graves fueron la recolección nocturna con un 28% de las quejas; la irregularidad del servicio con un 14%; la separación doméstica, 13%; sacar la basura a las aceras y puertas de las casas, 10%; que sean varios días de recolección de diferentes tipos de basura, 9%; que sean más los días de recolección orgánicos que inorgánicos, 5%; que se deban comprar bolsas de colores, 5%; que no se lleven toda la basura sin costo adicional, 4%; el sistema de cobros y las tarifas, 3%

intensas de supervisión y encuentro entre expertos, políticos, periodistas y ciudadanos. Los expertos tomaban decisiones sobre la base de los números: relaciones cuantitativas entre trabajadores, camiones, capacidad de compactación, cálculos sobre el tonelaje de la basura y distancias de las rutas. Las respuestas eran tranquilizadoras, el sistema funcionaría en un par de meses y era una condición natural de ajuste. Los ciudadanos y los periodistas denunciaban las alteraciones en la vida pública y pedían la cabeza del culpable de tal desorden.

Para el 6 de enero la prensa ya habla del ‘lío de la basura’. Las quejas de los usuarios por el retraso en la recolección, la falta de horarios adecuados, la atención municipal ineficiente y otros temas llenaban las páginas de los diarios, según dice el jefe de prensa municipal. “Sugerimos que se creara una brigada de atención emergente con vehículos de obras y servicios públicos o bien, lograr que SUPSA trajera más camiones recolectores de su plaza más cercana, que es Puebla”. El propio Mario Eyselé Pérez, director de Servicios Públicos, usaba la palabra ‘psicosis’ para referirse al ambiente ciudadano, y a sus cálculos de días para resolver el problema se contradecían las declaraciones de los directivos de SUPSA que lo tasaban en semanas. (TP)

“Ya no soportamos los malos olores y la basura ya la desperdigaron los perros y los gatos (...) ante la desesperación de tener su basura acumulada desde el 2 de enero pasado varios de sus vecinos están tirando sus desechos en las avenidas, parques y esquinas porque SUPSA no recogió parejo (...) Veo que Supsa no puede con tanto, es mucho lo que tiene; Pamplona sí cumplía y le hubiesen dado una parte del sector oriente. (*Diario de Yucatán*; 8 de enero de 2004; sección local, página 7)

Para esas fechas, la alcaldesa Ana Rosa Payán ya había autorizado brigadas de apoyo a fin de coadyuvar en la recolección de residuos acumulados de las fiestas navideñas, y confirmado a la opinión pública su voluntad de continuar con el proyecto y no dar marcha atrás, como en otras políticas públicas detenidas. Varias áreas municipales trabajaban en el monitoreo del sistema y algunas amenazas, incluyendo el retiro de las concesiones, ya habían sido formuladas por los actores de oposición, aumentando la presión sobre la nueva empresa recolectora:

“No somos improvisados y tenemos la experiencia y la capacidad técnica para atender al sector que nos corresponde, afirmó en la prensa Eduardo Gasque Casares, uno de los socios locales de la empresa poblana (...) atribuyó a la falta de información de los usuarios, a la idiosincrasia del meridano, a las fiestas decembrinas y al retiro anticipado de los anteriores recolectores el sobreacumulado de desechos, lo que ocasionó la desesperación de los usuarios. El problema, indicó, no fue por falta de capacidad y que los doce camiones compactadores son suficientes (...) Aceptamos que hay un desconocimiento muy marcado de los días de recolección, la situación no está totalmente controlada y no descarto que hayamos desatendido algún sector (...) El desconocimiento de las frecuencias origina que la gente no saque oportunamente su basura y lo hace cuando ya pasó el camión recolector (...) confirmó que no cobrarán por el servicio sino hasta que esté

totalmente regularizado”. (*Diario de Yucatán*, 9 de enero de 2004; sección local, página 10)

Los políticos de oposición, apoyados de vez en cuando por alguno del partido gobernante, argumentaban en el sentido de la ineficiencia de los servidores públicos, de la incapacidad de la empresa poblana que abría la puerta para la reasignación de Pamplona y los sindicatos pequeños, el retiro de la concesión y, adicionalmente, sobre otros problemas suscitados por la rebeldía fomentada de Coseyco y las presuntas irregularidades en el apoyo de la comuna a la nueva empresa poblana,<sup>90</sup> en lugar de hacer valer los seguros de garantía.

“La preocupación por las consecuencias acumuladas de las políticas públicas nos quitaba el sueño, opina el director de Comunicación del Ayuntamiento. Veníamos del caos del transporte público de agosto, de los incesantes enfrentamientos entre locatarios y autoridades por la construcción-demolición del mercado Lucas de Gálvez y nos acercábamos al proceso electoral que cambiaría al Cabildo y su presidente. Este caos, de repercusiones en toda la sociedad, se veía como una amenaza seria a la imagen del partido gobernante y de la propia alcaldesa de la ciudad. La producción de información contraria nos rebasaba y los recursos disponibles se utilizaban en información técnica: días y horarios de recolección; tarifas y empresas para cada zona; características del sistema y explicaciones sobre la situación que se veía. A veces parecía que la tolerancia del ciudadano se había agotado”. (TP)

Aunque era un poco difícil, la estrategia de información desatada por el municipio trató de sacar a la alcaldesa de la telaraña periodística, mantener datos mínimos pero relevantes en el espacio público mediante una campaña de spots explicativos y salir del mundo de las declaraciones para acelerar el trabajo técnico real. A las debilidades naturales del inicio de un sistema completo, en el que la separación de la basura no era más que uno de los ingredientes, se sumarían otros como la recolecta de residuos sólidos comerciales, los niveles de eficiencia y adaptación de la planta de reciclaje, así como la atención directa a los usuarios.

Un mes después, el caos se había eliminado y los índices de eficiencia de SUPSA subían notablemente. La normalización del servicio se logró en marzo de 2004<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> El desorden en la zona de los operarios locales tardó poco ya que, conocedores al fin y al cabo del terreno, pronto ajustaron sus procesos y regularizaron el servicio. No obstante, se colgaban de la sensación generalizada de caos a fin de cobrar mayores cantidades por la recolección. Los supervisores municipales, diez en total, se dedicaron a atender la otra mitad de la ciudad a cargo de SUPSA. La incapacidad de esta empresa las primeras semanas fue avasallante. Fue necesario que el parque vehicular del municipio, correspondiente a parques y jardines, se añadiera a la flotilla de SUPSA a fin de ir bajándole la presión a la nueva empresa.

<sup>91</sup> Los reportes al final de la administración, en junio del mismo año, decían que un 30% de los meridianos estaban separando la basura y que las quejas ciudadanas estaban reduciéndose al mínimo. La prensa, especialmente *Diario de Yucatán*, dio cuenta muy mesuradamente de la evolución y festejó el triunfo del sistema de recolección cuando el nuevo presidente municipal de Mérida, el Ing. Manuel Fuentes Alcocer tomó cartas en el asunto de manera simbólica, pues el problema ya estaba resuelto. Es decir, la capitalización política, la conclusión discursiva positiva del proyecto, fue una de las principales concesiones periodísticas para el nuevo alcalde.

“El final de la administración requería estrategias comunicacionales y gubernamentales diferentes. Desde la Dirección de Comunicación se elaboraban reportes contradictorios. Hicimos, dice el jefe de Estudios de Opinión, algunas mediciones para saber cuál era el impacto en la imagen de la alcaldesa de los últimos sucesos. No estaba mal. El 71% de los encuestados daba calificación aprobatoria. Un indicador –si la alcaldesa toma decisiones sobre la base de lo que es necesario y útil para el Municipio– había subido del 27% de septiembre (luego del caos del transporte público) al 35%. Sin embargo, el indicador sobre los proyectos de gobierno ‘Buenos, pero mal aplicados’ subió hasta el 55%. Incluso el nuevo sistema de recolección de la basura aparece con el 14% de ser el mejor proyecto impulsado por la administración. El 21% piensa que los problemas se debieron al mal trabajo de la alcaldesa, pero los demás distribuyen la responsabilidad entre las empresas, los recolectores, los chóferes, etc. El 50% piensa que la alcaldesa actuó bien y oportunamente ante el problema y sólo el 13% cree que actuó mal. El 60% piensa que es un muy buen proyecto, totalmente normalizado en los siguientes meses”. (TP)

El estudio de grupos focales resaltaba otras cuestiones. Son notables, por ejemplo, las diferencias de agenda. Para mujeres de clase baja, lo más importante, falta de empleo y bajos salarios, sigue igual; para mujeres de clase media, lo urgente es resolver el problema de la basura y para los hombres los temas importantes son la policía y la seguridad. Los diferentes grupos reconocen que la administración tiene muy buenas propuestas, pero que no se concretan por falta de organización, información y motivación a la ciudadanía. La información dicen, no ha sido oportuna ni eficaz y a veces hay falta de coherencia y claridad sobre lo que quieren. El consenso del grupo fue la necesidad de resaltar en su etapa final los proyectos que ya terminó, ya que han sido muchos entre éxitos y fracasos y al final no vamos, decían, a saber qué hizo y qué no”. (TP)

El contexto político electoral influyó en cierto modo en los debates entre políticos y expertos al interior del gabinete municipal. Aunque las encuestas no mostraban un panorama irreversible, la politización de los actores de la oposición, grupos ciudadanos, empresariales y periodísticos continuaba y el riesgo de mayores debates y movilizaciones en fechas cercanas al proceso electoral podría influir en sus resultados. Los expertos de la comunicación aconsejaban dar un golpe drástico de timón: suspender las medidas polémicas, implementar alguna política rápida de apoyo a sectores desprotegidos y desplazar recursos en destino hacia las plantas de composta, ya que la inversión era de varios millones de pesos y sus resultados no tienen efectos inmediatos y visibles en los ciudadanos. Otro sector se enfrentaba a esta idea, puesto que los procesos de licitación y los plazos administrativos para la realización de estos programas ya estaban en marcha y se dejaría inconcluso el paso final del sistema de recolección final de la basura. La decisión de la alcaldesa fue mantener los proyectos en curso y hacer un esfuerzo adicional para diseñar políticas rápidas y de alto impacto social acompañados de una campaña de información y de publicidad que mantuviera la imagen municipal hasta un mes antes del día de las elecciones municipales.



“La situación era complicada. Teníamos, me comentaron funcionarios muy cercanos a la alcaldesa, la presión del tiempo sobre los proyectos. El movimiento de paraderos del transporte urbano no había concluido, pero sabíamos que no daríamos ni un golpe más; el gran mercado de San Benito aún no había podido inaugurarse y probablemente no nos daría tiempo de iniciar el traslado de los comerciantes ambulantes y menos de los locatarios que se habían opuesto sistemáticamente. El sistema de recolección de la basura estaba mejorando, pero aún faltaban las plantas de reciclaje y de composta. Además, el clima electoral se aclaró. Víctor Cervera Pacheco, el caudillo priísta que entregó contra su voluntad el poder del estado al primer gobernador panista de Yucatán, estaba de vuelta. Había sido seleccionado por el PRI como su candidato a la alcaldía de Mérida y un clima de apoyo en su favor parecía dificultar un triunfo del Partido Acción Nacional que, por su lado, había seleccionado a un candidato con poca visibilidad mediática. Sin embargo, la alcaldesa se precia de conocer bien a los meridianos. No en balde han luchado juntos por el cambio político desde hace una década llegando a escribir páginas emotivas y gloriosas. ¿Por qué no iban a continuar luchando por el cambio social, ahora de nuestros servicios públicos y las prácticas ciudadanas? Por otro lado, el vínculo entre Cervera y los regidores priístas era tan evidente que todos los conflictos que vivimos durante tres años, de repente se resignificaban: eran parte de la estrategia de Cervera para desacreditar mi administración y preparar el terreno para su retorno. Es cierto que cometimos algunos errores y que las políticas públicas que escogimos eran de gran polémica y enfrentamiento. No obstante, creo que el esfuerzo intenso de la alcaldesa y el equipo estaban a la vista. Aunque con incertidumbre y enfrentamiento, estábamos dando pasos agigantados como sociedad. Claro, en el fondo, a veces me entraba la duda sobre las premisas de este análisis”. (TP)

El nuevo sistema de recolección de la basura fue completándose poco a poco en los siguientes meses de la administración. A la planta de separación inaugurada el 26 de diciembre de 2003, siguió la planta de composta, misma que terminó de construirse en los primeros meses del siguiente período de gobierno municipal. Aunque la administración cerró con informes periodísticos adversos –puesto que era muy difícil anunciar estadísticas espectaculares sobre la separación de la basura en una ciudad, donde no se había hecho nunca, y la repercusión de este comportamiento afectaba los indicadores de todo el sistema tales como las toneladas de material reciclado, las que se disponían finalmente en el relleno sanitario y los ahorros en los subsidios indirectos por manejo final de la basura- lo cierto es que Mérida es uno de los primeros municipios mexicanos en cumplir la NOM en materia de calidad ambiental en las ciudades, pues inicia de manera contundente con el proceso de selección y reciclamiento de residuos sólidos no peligrosos y diversifica sus mecanismos de tratamiento final.

#### PROYECTO INTEGRAL DE REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO ANTECEDENTES

El transporte público del municipio es también un servicio público concesionado a particulares sujeto a factores de diversa índole: los legales y administrativos (la regulación del transporte es estatal y sólo algunos de sus aspectos son o pueden ser competencia

municipal en la medida que las voluntades de los actores gubernamentales lo permiten); los políticos (el transporte público se ha desarrollado a partir de camioneros particulares, agrupamientos cooperativistas y modernos empresarios, algunos vinculados directamente con el PRI por medio del intercambio de favores y lealtades, como son las tarifas y el uso de los autobuses para casos de movilización política y electoral, etc.); urbanos y ambientales (el sistema tiene rutas que convergen todas en el Centro Histórico de la ciudad, contribuyendo al caos vial que se vive en esta zona, los crecientes niveles de contaminación ambiental –el ruido y el aire- y de accidentes con pérdidas humanas); técnicos (relacionado con los flujos de transportes vehiculares en general y de peatones, el diseño de rutas, sentidos y cargas de tránsito); culturales (en los diversos actores que intervienen en el proceso, desde los ciudadanos que no tienen la costumbre de caminar medianas distancias o de cuidar el equipamiento de la industria) y económico-empresariales (relacionados con las formas de operar las relaciones obrero patronales, de vender el servicio y la relevancia social y económica del servicio para los usuarios. Otro de los temas económicos asociados con este servicio, es la renta del suelo y el uso urbano comercial que tienen los espacios del Centro Histórico en función del flujo permanente de personas y la espera de usuarios en paraderos en plena calle.

Respecto del primer factor, el legal administrativo, se debe decir que, como parte de la voluntad de fortalecimiento del orden municipal, esta administración firmó un convenio con el Gobierno del Estado para la transferencia de facultades en materia de transporte de pasajeros el 26 de diciembre de 2001, como también lo haría con la policía municipal y los cementerios, después de votar en el propio Cabildo los programas correspondientes que contaron, como siempre, de apasionada oposición de los regidores priístas. Las facultades transferidas fueron: a) otorgar las tarifas del transporte de pasajeros en el municipio, b) ordenar el servicio sobre la base de la Ley Estatal de Transporte c) inspección, vigilancia y sanción del servicio, c) proponer programas de desarrollo y d) proponer nuevas rutas en conjunción con el Gobierno del Estado.

Este acuerdo facilitó la formación del Consejo Municipal del Transporte integrado por funcionarios municipales, estatales, regidores de los diferentes partidos políticos y representantes de concesionarios y conductores. Los temas que se tocaron con mayor insistencia a lo largo de sus sesiones fueron: a) el incremento a las tarifas, b) las condiciones de calidad del servicio, c) la modernización del equipamiento vehicular, d) la modernización de las prácticas de cobranza, e) los niveles deseados de seguridad y e) procedimientos para desconcentrar el Centro Histórico. La correlación entre algunos de los temas era fundamental: no habría más aumentos de tarifas si las quejas ciudadanas sobre el deficiente servicio se mantenían. Por tanto, era necesario proponer, realizar y cumplir programas de modernización sobre la base de las leyes y reglamentos de la materia y los acuerdos que pudieran lograrse en las conversaciones de este cuerpo colegiado. Todo esto podría impactar en las finanzas de los grupos empresariales, los sistemas de cobranza y boletaje, la eficiencia de los servicios, el control de su personal y la modernización de su parque vehicular.

Esta simple correlación era innovadora desde ya. Durante varias décadas la autorización de tarifas tenía un proceso silencioso y desconocido por los ciudadanos, quienes sufrían sus consecuencias sin mayor consulta y tampoco se cumplían los requisitos mínimos de calidad

en el servicio según los ordenamientos de la Ley Estatal del Transporte. Condicionar nuevas tarifas al compromiso de participar y acordar procesos de modernización de cara a la luz pública era un evento novedoso. Aún más, el planteamiento de la alcaldesa de involucrar a los ciudadanos en el diagnóstico de necesidades y quejas sobre ese servicio público. Así, el Ayuntamiento de Mérida organizó su primera consulta popular a fin de conocer la opinión ciudadana en torno este servicio.

La consulta se organizó el 24 de febrero de 2002, mediante veintidós mesas de votación distribuidas en lugares ampliamente concurridos, lográndose una participación de más de cuatro mil personas que dieron su opinión sobre la calidad del servicio y sus opiniones para transformarlo. El reporte de dicha consulta afirmaba que 67% de los encuestados calificó el servicio de muy malo, 29% de regular, y sólo 3% de bueno. Respecto de las tarifas, los usuarios las consideraron en un 70% altas, 14% muy altas y 8% bajas. (*Diario de Yucatán*, 11 de marzo de 2002; sección local, página 10)

Aunque no se trata evidentemente de un sondeo profesional sino de un ejercicio democrático de participación, esta tendencia de opinión pública fue la piedra sobre la que se construyeron intensos procesos de negociación de frente a los meridianos. Ana Rosa Payán declaraba que los concesionarios deberían superar sus intereses personales y enfocarse a uno general: “el mejoramiento del servicio, porque los meridianos tienen un servicio que no llena sus expectativas”. Los concesionarios, por su parte, aseguraban que si la comuna no autoriza el aumento a las tarifas “las empresas del ramo quebrarán ya que el problema se agravaría con la petición de otorgar un descuento especial a jubilados y pensionados”, aunque reconocían tímidamente también ‘que circulan unidades muy cansadas’.

En representación de cerca de 500 concesionarios del transporte, Raymundo Vargas Cruz denunció a las autoridades de “estar haciendo proselitismo político al no respetar los compromisos que hicieron de permitir un aumento de tarifas si mejoraban el parque vehicular” (*Diario de Yucatán*, 11 de marzo; sección local, página 10). Más que ese simple indicador, se planeaba conducir una verdadera revolución del transporte.

“Queríamos, dice un regidor panista, romper viejos paradigmas y buscar nuevas formas de operar un sistema anquilosado y complicado en el que intervenían decenas de empresarios en diferentes ramos, tales como las combis, los taxis, las calesas, los minibuses, los autobuses, etc. Planeábamos elaborar un reglamento municipal de transporte que fijara bien a bien nuestras atribuciones, las formas de vigilar un servicio de calidad y las sanciones a sus violaciones. Ya teníamos un pequeño departamento de transporte –que no existía en el Ayuntamiento, ante la falta de diálogo con las autoridades estatales- con cerca de veinte inspectores que saldrían a las calles a supervisar todas las operaciones del transporte en la ciudad. Las tarifas eran un buen punto de negociación para lograr la aceptación explícita de otras obligaciones”. (TP)

La negociación de las tarifas del transporte público fue, sin duda, una experiencia de negociación pública y transparente en varias etapas. El 26 de marzo de 2002, la alcaldesa de Mérida se dirigió a los meridianos en una rueda de prensa difundida simultáneamente por

varias cadenas radiofónicas y presentó una propuesta de aumento a las tarifas de \$4 en autobuses, minibuses y combis, y \$2 para niños, estudiantes y jubilados, mientras que los autobuses muy antiguos y deteriorados no podrían aplicar la nueva tarifa sino hasta su modernización<sup>92</sup>. Dos días después, la Asociación de Transporte Organizado de Yucatán hace pública una contrapropuesta: \$3.80 pesos como precio único y eliminación del descuento para niños, estudiantes y jubilados, y el 2 de abril realizan otra: \$3.50 para adultos, \$2.50 para niños y estudiantes en autobuses modernos y \$3.50 y \$2, respectivamente, para los autobuses con más de diez años de circulación<sup>93</sup>.

Una nueva propuesta municipal se hizo el 3 de abril, siendo ésta de \$ 2.00 para estudiantes y \$4.00 para adultos, y de \$3.50 y 2 para los camiones antiguos. Una tarifa especial de \$4 para autobuses de primera clase con aire acondicionado. Además, debería considerarse la firma de un documento de veinte compromisos que incluía la voluntad de consensuar y aplicar un plan ambicioso de transporte público para “eliminar los paraderos, delimitar zonas de ascenso y descenso, sustituir las combis por minibuses, entre otros”. (*Diario de Yucatán*, 7 de abril de 2002, sección local, página 9)

Aunque la propuesta tarifaria resultó aceptable para la mayoría de los concesionarios -con excepción de los taxistas- muchos de ellos no estaban de acuerdo en firmar, además, un convenio de compromisos. Finalmente, los que no apoyan con la firma dicho documento son Rápidos de Mérida y el Frente Único de Trabajadores del Volante.

El líder de los taxistas afiliados al Frente Único de Trabajadores del Volante, Sr. Nerio Torres Ortiz, declaró a la prensa su rotunda negativa pues “sería aniquilar o signar el acta de defunción del servicio que prestan los taxistas en la ciudad (...) Insistiremos en que el precio del pasaje en combi será de \$3.50 para todos (ahora cobran \$3.00) sin descuentos y renovamos las unidades en paquetes de cinco vehículos mensuales, enfatizó (...) si no hay otra alternativa preguntaré a los socios si quieren convertirse en camioneros, expresó (...) una de las condiciones es que los operadores se someterán a un antidoping periódico y estamos de acuerdo, siempre y cuando los exámenes los haga la Procuraduría, la SPV o la Secretaría de Salud al costo mínimo, porque ahora un examen de ese tipo cuesta \$500.00, añadió (...) La comuna no ofrece nada (...) no se compromete a despejar las aceras de vendedores

---

<sup>92</sup> La alcaldesa reconoció en la misma emisión que no tenía el consenso de los regidores, ni siquiera de los de su partido, pero que trabajaría para convencerlos. “Sé, dijo, que esta propuesta puede tener un costo político para mí, pero no lo hago para ganar votos sino buscando lo mejor para la ciudad”. El porcentaje de alza en minibuses sería de 25% al pasar de \$3.20 a \$4; de 33% en autobuses y combis, al pasar de \$ 3 a \$4 pesos y de 17% en estudiantes que pagarían de \$1.70 a \$2.00. Sin embargo, se ganaría un descuento nuevo para los pasajeros de la tercera edad.

<sup>93</sup> Durante la última semana de marzo y primera de abril, los medios de comunicación reflejaban los distintos puntos de vista enfrentados en el proceso: los ciudadanos arreciaban sus quejas mediante llamadas telefónicas y cartas a los diarios; los empresarios publicaban razones de tipo económico y cálculos sobre los gastos de insumos y su comparación con los ingresos, subrayándose las diferencias entre ellos, pues una tarifa podría beneficiar a autobuses y no a taxis, y las autoridades municipales trataban de hacer conciencia sobre la necesidad de diseñar programas de mejoramiento de mediano y largo plazos. Los regidores del PRI, por su lado, propusieron una tarifa de \$3.50 para los adultos y \$ 2 pesos para niños y estudiantes, pero únicamente para autobuses y minibuses ya que para el sistema de taxis no operaba el descuento para niños.

ambulantes para evitar atropellamientos ni a dotar de estacionamientos a las rutas”. (Diario de Yucatán, 12 de abril de 2002; sección local, página 7)

Ante la cercanía de la sesión del Cabildo que debería aprobar las nuevas tarifas, el líder camionero Raymundo Vargas Cruz declaró a la prensa que están dispuestos a asumir el compromiso de modernización con el municipio y que la única tarifa impresentable es la propuesta por los regidores del PRI, su propio partido. “La propuesta de los ediles del PRI no llega a populista, sino que es una burla y una vacilada para las empresas transportistas (...) y que están de acuerdo con la reubicación de paraderos, la capacitación de los chóferes, la revisión de las rutas, que establece el proyecto de convenio”. (Diario de Yucatán, 12 de abril de 2002; sección local, página 7)

El 12 de abril de ese año se aprueban las tarifas del transporte público de la ciudad de Mérida, bajo un esquema novedoso y una lista de compromisos irrefutables basados, sencilla y paradójicamente, en el cumplimiento de la Ley Estatal del Transporte que tenía años de no ser supervisada ni cumplida. El pago del billete de los adultos en general de \$4.00; niños, estudiantes y jubilados a \$2.00. La nueva tarifa sólo era válida para vehículos con menos de diez años de funcionamiento. Finalmente, se firmó un acuerdo de trabajo de veinte puntos, entre los que destacaban el retiro de unidades antiguas en un plazo de 6 meses y la participación de todos los concesionarios en la elaboración del proyecto de modernización del transporte público<sup>94</sup>.

La ingobernabilidad también está presente en la historia de las políticas públicas de modernización del transporte en Mérida. Tuvo varias facetas. La primera se refiere al desacato del líder de los taxistas a las tarifas publicadas y ordenadas por el Cabildo, ya que decidió junto con sus agremiados no hacer caso de tales disposiciones y cobrar las tarifas anteriores. El 1 de mayo de este mismo año, Nerio Torres Ortiz, en una magna concentración obrera, anunció su rebeldía a la normativa municipal. “Nerio Torres no es nadie para autofijarse las tarifas y si no respeta los nuevos precios del transporte urbano, entrará en desacato y se le aplicará la Ley” declaró la alcaldesa a la prensa ese mismo día.

Desde esa fecha y hasta el 25 de junio se realizó un episodio de enfrentamientos verbales y conatos de violencia entre inspectores del Departamento de Transporte y taxistas en las

---

<sup>94</sup> Aunque durante este proceso el espacio público meridano se vio cruzado por diversas opiniones externadas en los medios de comunicación y en la propia consulta pública organizada por el Municipio, algunos editoriales de Diario de Yucatán resaltaban el hecho de que la decisión fue tomada a espaldas de los ciudadanos, mismos que no gozan de mecanismos para hacer valer las opiniones. Así, Roger Aguilar Salazar escribió un artículo titulado “El alza de las tarifas en el transporte” en el que resalta los perjuicios que las familias de bajo nivel adquisitivo tendrán a partir del mes de mayo cuando entren en vigor, por más que haya descuentos compensatorios para estudiantes y jubilados o pensionados y “sea plausible el interés del Ayuntamiento por mejorar el sistema de transporte”. No obstante, afirma el articulista, “mientras el bien común siga siendo dejado de lado, o cuando menos puesto en segundo término, mientras esos grupos y clases sociales no cuenten con organizaciones propias que les permitan hacerse oír y poner en la mesa de las negociaciones sus legítimos y eternamente postergados intereses, no podrán obtener beneficios ni siquiera de las mejores decisiones gubernamentales. Porque, el acuerdo del Cabildo, no obstante tener elementos muy beneficiosos, no ha sido la que podría esperar esa mayoría de meridianos: algo mucho mejor. O menos malo, si así se quiere decir”. (Diario de Yucatán; 16 de abril de 2002; sección local, página 4)

calles de la ciudad; entre abogados y funcionarios municipales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, llegándose a hablar de paros en el transporte colectivo, acciones de requisa contra vehículos en desacato, sanciones económicas y hasta retiros de concesiones para prestar ese servicio público. El 23 de mayo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concedió al FUTV la suspensión provisional de un acto que atribuye a la comuna meridana relacionado con las tarifas del transporte urbano, lo cual significa que esa autoridad no podrá imponer más multas a esa agrupación mientras se da a conocer un fallo definitivo. Otros actores se involucran en la escena legal, pues el líder de los camioneros Raymundo Vargas Cruz interpone un recurso de inconformidad como tercero afectado, ampliando el plazo del procedimiento legal.

Ante la expectativa de perder los recursos legales interpuestos, el líder taxista inició un proceso de acercamiento con el Municipio a fin de cobrar las nuevas tarifas con resignación, pero a cambio de no ser sancionado por las violaciones cometidas. El engorro administrativo para hacer válidas esas multas duró varios meses y la mayoría de ellas nunca pudieron cobrarse. Como afirmó el tesorero municipal C. P. Oscar Codweel Cantillo en una entrevista periodística el 30 de enero de 2003, “los permisionarios del servicio de transporte urbano de Mérida le adeudan a la comuna más de mil multas cuyo importe supera el millón de pesos (...) hasta la fecha los concesionarios sólo han pagado 20 infracciones, con un monto de \$ 10,000, por lo cual la autoridad municipal espera el vencimiento de los plazos legales para iniciar, en algunos casos, procesos de embargo a fin de garantizar el pago de las sanciones”. (Diario de Yucatán; 30 de enero de 2003, sección local; página 12)

A este episodio de insubordinación siguió otro a partir del 9 de julio de 2002, recién cerrado el episodio del líder de los taxistas. Los concesionarios del transporte solicitan formalmente este día la exención del descuento de estudiantes durante el período vacacional de verano, ya que “cuando firmaron el convenio no se dieron cuenta de ese punto, pero así como la comuna es estricta con la vigilancia de las unidades en mal estado y en la aplicación del Reglamento del Transporte, también debe reconsiderar su postura sobre este subsidio,” según afirmó en una entrevista personal, Rafael Canto Rosado, administrador único de Minis 2000.

En efecto, el Ayuntamiento estaba iniciando un proceso de revisión de unidades para aplicar las sanciones que conforme las leyes y reglamentos se obsequiaran ante la incredulidad de concesionarios que no habían tenido ese tipo de revisión en años. Relacionar este hecho con una confusión de terminología podía ayudar a presionar a las autoridades a modificar alguno de sus planteamientos. La respuesta oficial llegó inmediatamente: “El Ayuntamiento empezó ayer a sacar de la circulación camiones malos, según se prevé en la Ley, siendo cuatro en el primer día. Por otro lado, la petición de los concesionarios no se justifica porque la comuna los apoya al no permitir descuentos a estudiantes los domingos y días festivos de acuerdo con el calendario oficial de la Secretaría de Educación”.

“A mediados del mes de julio se abrió otra puerta hacia la impunidad en este edificio maltrecho de la norma jurídica, en opinión de los abogados de la Dirección de Gobernación. “Siete empresas camioneras dejaron de cobrar el subsidio a los estudiantes y pretenden continuar con esa postura durante todo el período

vacacional, avalados en la idea de que el descuento no vale en días festivos, aunque el calendario educativo establece diferencias claras entre períodos vacacionales, escolares y festivos (...) David Quintal, otro de los permisionarios inconformes, argumentó que en el convenio firmado se acordó un descuento válido en el ciclo escolar y no fuera de él (...) por lo que recurriría a las instancias legales correspondientes para definir la situación(...) no es una muestra de rebeldía, sino que únicamente estamos haciendo valer nuestros derechos, decía. Era paradójico que quienes presionaban y opinaban en contra de la rebeldía del líder de los taxistas, terminaran haciendo lo mismo. Ayer decían a voz en cuello: ¡imposible, Nerio violó la Ley, que pague! Ahora son ellos quienes la violan basados en argumentos ridículos”. (TP)

“Los monitoreos de prensa, dice el jefe de información municipal, daban cuenta de otra presión adicional en el espacio público: las quejas sobre las ineficiencias en el servicio, los malos tratos de chóferes, las descortesías a personas de la tercera edad y, en general, a personas con descuento de transporte se multiplicaban. Los ciudadanos esperan respuestas contundentes a sus reclamos y no parecen dispuestos a mantenerse silenciosos ni complacientes”. (TP)

“La experiencia en la gestión de la rebeldía taxista nos había hecho desconfiar en los procesos institucionalizados largos de apelaciones y recurrencias que diluían poco a poco en razones legales actos de impunidad manifiesta. Algunos funcionarios de la Dirección de Gobernación le sugerimos a la alcaldesa operar de manera distinta en este caso: emplazar a los estudiantes a reportar a los operadores que no les dan descuentos y a no utilizar esos transportes violadores de la ley; exhortar a los camioneros a cumplir la norma, pues serán más las pérdidas por multas que por no hacer valer el descuento al final de la jornada. Esto, sin embargo, no podía evitar los procesos en los tribunales”. (TP)

Este segundo episodio de ingobernabilidad se resolvió hasta mayo de 2003. Algunos concesionarios pusieron recursos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo considerando todos los plazos al límite para prolongar la decisión hasta tiempos inmanejables. Así, por ejemplo, el recurso se interpuso un día antes de las vacaciones del personal del Tribunal y las etapas del proceso se construían con demoras y todas las objeciones posibles. A fin de año, se seguían esperando las resoluciones respectivas y de vez en vez los actores hacían declaraciones en el sentido de suspender las concesiones a los desobedientes de la ley, o bien, de tener la razón legal sin contar con una sentencia definitiva.

En las reuniones del Comité Municipal del Transporte seguían debatiéndose temas como los nuevos mecanismos digitales para cobrar el servicio, las formas para evitar la clonación de credenciales de descuento estudiantil y de la tercera edad, y los cambios en el sistema del transporte público que estaban por venir.

“Teníamos reuniones mensuales en la Comisión Municipal de Transporte, señalan funcionarios del pequeño departamento de transporte. A los camioneros sólo les interesan las tarifas; a nosotros, los problemas generales de modernización del

servicio. Poco a poco debíamos convencerlos de que las cosas no podían seguir así. Hicimos una buena negociación de tarifas a cambio de poner en la mesa muchos problemas y algunos acuerdos. No obstante, eran relaciones tensas con frecuencia. En julio de 2002, por ejemplo, concluían los plazos que la Comuna dio a los permisionarios para reparar los vehículos con problemas físicos y mecánicos. Los camiones y minibuses que no fueran reparados serían retirados de la circulación. Tres días antes de terminar el plazo sólo el 60% de las 153 unidades habían sido reparadas, así que nos enfrentaríamos con problemas en las calles. Al mismo tiempo, discutíamos con ellos las quejas de los usuarios de la tercera edad por mal servicio, o bien por no reconocer el descuento de la tercera edad y también los problemas del boletaje. Queríamos que se usaran tarjetas “inteligentes o vales prepagados, en lugar del viejo y obsoleto sistema de pagarle directamente al chofer. Algunas empresas ya estaban trabajando en eso. Entre tantos problemas, cualquier acuerdo sobre los mismos era un avance siempre y cuando se cumpliera”. (TP)

Se habían planteado ya ciertas reglas del juego en las relaciones posibles entre autoridades municipales, empresarios del transporte y ciudadanos: respeto a leyes y reglamentos, negociación abierta de frente a los ciudadanos, innovación en las prácticas del transporte, vigor y audacia para resolver problemas que no habían sido enunciados en décadas y planeación integral de la modernización en el Centro Histórico, lugar de cruce de todas las rutas urbanas y suburbanas. Las propuestas iniciales de la campaña electoral –reubicación de paraderos en zonas periféricas al primer cuadro de la ciudad y la creación de un pequeño circuito de camioncitos ecológicos para unir estas zonas externas- se estaban transformando en un proyecto complejo e integral, acaso especialmente amenazado como otros proyectos fundamentales por el huracán Isidoro que azotó la ciudad de Mérida en septiembre de 2002.

“La devastación del municipio nos puso en una situación verdaderamente dramática. Teníamos pérdidas millonarias en infraestructura pública, riesgos de salud y desempleo en las zonas rurales, deforestación y bloqueo de avenidas y calles principales. La primera escena que vi después del paso del Huracán fue impactante: decenas de postes de energía eléctrica yacían por los suelos en medio de una densa atmósfera de nubes, lluvia y desolación. La agenda municipal cambió totalmente durante dos meses intensos de recuperación de la ciudad y muchos aseguraban que los grandes proyectos municipales serían aplazados. No obstante, la escena del primer día tenía otra toma: en medio de esa atmósfera de desolación encontré a las siete de la mañana en una colonia popular un grupo de vecinos protegidos por impermeables que estaban en las calles troceando con cuchillos y machetes un gran árbol que impedía el tránsito. En medio del grupo, como dirigiendo con machete en mano, estaba un hombre en silla de ruedas, completamente lisiado, pero con una gran energía que se contagiaba en todos los miembros del grupo. Comprendí que debíamos recuperar la ciudad y el Ayuntamiento debía seguir con sus proyectos a la brevedad posible”. (TP)

Así, en enero de 2003, se retoman los proyectos con algunas mermas en la actitud de los mismos funcionarios municipales que empezaban a declarar sobre cancelaciones, aplazamientos, tareas inconclusas, etc. El mismo proyecto que se encargó a la Sedesol para elaborar un diagnóstico profesional sobre las condiciones del transporte público y privado



en el municipio no había terminado. Faltaban, ni más ni menos, un año y medio para concluir la administración y algunos proyectos eran de mediano plazo con logros parciales, pues las metas de renovación del parque vehicular se estaban cumpliendo por parte de los transportistas.

## EL DISEÑO DEL PROYECTO

### LAS INTERACCIONES EXPERTOS-POLÍTICOS-EMPRESARIOS-PERIODISTAS

A diferencia de otras políticas públicas, en las que el diseño correspondió a funcionarios de la burocracia municipal o expertos de la ciudad, en materia de transporte se siguió un camino diferente. Con fondos de la Secretaría de Desarrollo Social se licitaron sendos estudios a mediados de 2002; uno de vialidad y transporte privado, y otro, de reordenamiento del transporte público, y se asignaron a dos empresas: Hueltron y Logit. La primera es una empresa mexicana dedicada al estudio y consultoría de problemas viales, mientras que la segunda es una empresa de origen brasileño, ambas con gran experiencia en el diagnóstico y diseño de soluciones a problemas viales, como lo demuestran sus estudios aplicados en Guadalajara, Monterrey, Santiago de Chile, Brasilia, etcétera.

El informe ejecutivo del estudio de vialidad y transporte de Mérida realizado por Hueltron (2002) y presentado en marzo de 2003 afirma que su realización estuvo de acuerdo con las políticas federales que incluyen como factor fundamental su viabilidad. “Las acciones, dice el estudio, de vialidad y transporte que resultaron técnicamente viables se evaluaron económicamente empleando la metodología que el Banco Mundial ha convenido con la Sedesol para determinar la elegibilidad de proyectos de vialidad y tránsito. De este modo, las carteras de acciones propuestas son susceptibles de incluirse en negociaciones crediticias con la banca de desarrollo”. (Documento ejecutivo, 2003)

Los objetivos del estudio fueron generar bases de datos para la planeación y la gestión del sistema de vialidad y tránsito, desarrollar, calibrar y aplicar modelos de simulación para el transporte privado, construir escenarios de movilidad, matrices origen-destino de viajes y proponer acciones para mejorar y desarrollar el sistema de vialidad y tránsito de Mérida. Sus resultados pueden jerarquizarse en acciones de planeación de corto, mediano y largo plazos.

Algunas de las etapas que se consideran en el modelo de simulación son: a) zonificación del área, b) construcción del modelo de la red, c) desarrollo y calibración de funciones (impedancia: volumen-demora de tramos y penalización; movimientos en intersecciones), d) matrices origen-destino en transporte privado, e) calibración del modelo de asignación, f) simulación de escenarios.

Las conclusiones generales de este diagnóstico son: no está definida una red vial estratégica en la que se apliquen sistemas de gestión vial que consideren integralmente su planeación / proyecto / construcción / operación / mantenimiento / vigilancia / monitoreo - evaluación. Hay una estructura vial con insuficiente vialidad primaria, falta de continuidad y con secciones transversales no acordes con las jerarquías de las vías. Tráfico importante de

vehículos en vías principales. El 55% de las intersecciones presenta niveles de servicio D, E y F. La articulación vial requiere de un plan de circulación basado en el análisis de las trayectorias de tránsito, con intersecciones operando como semáforos de dos fases. Programación inadecuada de la longitud de ciclo de los semáforos y cambio del sistema por otro más moderno. Falta de semáforos en algunas intersecciones que ya lo requieren. 80% de ocupación de los estacionamientos públicos y, en algunos casos, saturación. La zona centro requiere de un sistema de gestión vial que considere la conformación de su red vial estratégica, con dispositivos que faciliten la progresión del tránsito, la reubicación de las paradas y supresión de paraderos en vialidades primarias y colectoras, entre otros.

Las políticas, estrategias y acciones del estudio están encaminados a: a) definir la red vial estratégica, b) establecer las condiciones de operación recomendables, c) mejorar los niveles de servicio en la circulación de los usuarios, d) disminuir las demoras en los viajes y los accidentes, e) aumentar la facilidad de acceso a estacionamientos y de movilidad de peatones. Considerando esto, el estudio propone diversas acciones de vialidad y tránsito que pueden realizarse en el corto, mediano y largo plazos con una inversión cercana a los mil millones de pesos, así como el impacto probable de la ausencia de esta toma de decisiones en diez años en término de demora de los viajes, zonas de congestionamiento vial, impacto en la calidad de vida, etcétera.

Otras de las acciones institucionales que derivan del proyecto impactan el marco jurídico regulatorio de vialidad y tránsito; la estructura organizacional del Departamento de Tránsito del Municipio de Mérida; el equipamiento de análisis vial para la correcta administración de la red.

#### ESTUDIO DE ESTRUCTURACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO PARA MÉRIDA

El estudio emprendido por la empresa Logit fue financiado por la Secretaría de Desarrollo Social, como el anterior, por lo que sigue criterios de elegibilidad considerados por el Banco Mundial. Los objetivos que se persiguen son muchos, y se enumeran aquí los que son fundamentales: a) elaborar el inventario de agrupaciones y empresas que incluya sus características organizacionales, b) dimensionar la demanda de los usuarios del transporte público, c) desarrollar y calibrar un modelo de simulación que permita la planeación, d) elaborar un plan de modernización evaluando distintas alternativas de corto, mediano y largo plazos, e) conocer a detalle la situación actual y el desempeño de cada ruta, f) determinación de la normatividad y la rentabilidad que se pretende lograr, g) diseñar una red de transporte que integre elementos modernos de trazo, operación y supervisión.

El resumen ejecutivo del estudio señala datos importantes para comprender la problemática de la ciudad. El 41% de los movimientos se hacen mediante camiones públicos, mientras que 65% se realiza con otras modalidades. El rango temporal de mayor movimiento es de siete de la mañana a diez de la noche con una demanda diaria de 635,110 pasajeros, de los cuales 123, 358 tienen su destino en zonas fuera del periférico. Los horarios pico son de 6.30 a 7.30 horas y de 13 a 14 horas. Las rutas están divididas en foráneas dadas el servicio con la modalidad de Vans y el servicio de suburbanos y de primera mediante la modalidad

de autobuses. El total observado es de 123,358 viajes en rutas suburbanas que corresponde al 19.42% de los 635, 110 viajes encontrados para las rutas urbanas. La antigüedad de las unidades es de acuerdo con la siguiente tabla:

Tipo de unidad	Unidades	Edad promedio	Unidades moda	Edad media promedio
Autobús	647	16	103	11
Minibús	678	11	93	10
Combi	245	13	28	12
Totales	1570	13	224	11

(Elaboración del propio estudio)

Otros datos muestran las tendencias de los destinos de los usuarios del sistema de transporte público, siendo que 35.83% de los movimientos corresponde a trabajo, 13.69% por razones de estudio y 50. 48% por motivos diferentes.

La prestación del servicio público de transporte se realiza en su mayoría por 43 empresas concesionarias, divididas en 4 agrupaciones, la UCY, Unión de Concesionarios de Yucatán; ACY; Alianza de Camioneros de Yucatán; FUTV, Frente Único de Trabajadores del Volante, y la IND (independiente de reciente formación).

#### PERFIL DE LAS EMPRESAS

La organización de los transportistas es producto de agrupaciones que tienen los derechos de explotación de los servicios de transporte público o de organismos independientes que actúan en la misma manera. Cada agrupación contempla un conjunto de operadores que opera una o más rutas. Las rutas conforman una unidad administrativa explotada por una diversidad de operadores autónomos. La alteración del perfil de la flota que opera una determinada ruta es más frecuente en las agrupaciones que operan con autobuses. Estas agrupaciones tienen flotas de microbuses que son vehículos más nuevos y más atractivos para el usuario. El objetivo de esta práctica, de alternar flotas entre diferentes rutas operadas por una misma agrupación, es obtener compensaciones de rentabilidad, garantizando a los operadores compensaciones de pérdidas y ganancias entre un día y otro debido al factor de que las rutas presentan rentabilidad diferenciada. Este tipo de solución para buscar equidad de rentabilidad entre los operadores establece un tipo de oferta con patrones variables y no considera el interés del usuario.

El diagnóstico se desarrolló sobre la base de los siguientes criterios: a) análisis del marco jurídico normativo, b) análisis del marco institucional, c) análisis del marco organizacional. Sobre el primer aspecto se considera que la alternativa de acción de simple estructuración de rutas es difícil de implementarse tanto políticamente como operacionalmente, debido a las necesidades de cambios relevantes en organizaciones y procedimientos actualmente existentes ya consolidados. Se considera que la inercia del sistema actual (sistema con mercado desregulado, gestión de transportes con poderes limitados, organización de operadores en unidades administrativas pulverizadas, número excesivo de operadoras, flota

con edad superior a la vida útil de los vehículos, etc.) no permitirá cambios relevantes sin medidas operacionales más radicales e inductoras.

El segundo aspecto, el marco institucional, se caracteriza por una centralización excesiva causada por la gestión estatal del transporte y del tránsito; desregulación del mercado de transporte, lo que lleva a la pulverización de la oferta; incapacidad de la estructura para dar respuesta a las necesidades generadas por los dos problemas anteriores.

El tercer aspecto, organizacional, es también complejo. Sorprende llegar a esta ciudad y notar un total desconocimiento respecto de la naturaleza del transporte público. La debilidad estadística muestra lo precario de los dispositivos de gestión. Existen fuertes dudas acerca de las necesidades. Los datos presentan serias inconsistencias. De hecho, si reflejaran la realidad, la movilidad de la ciudad sería muy superior a lo que presenta el conglomerado urbano de Mérida. Tampoco hay información fidedigna acerca de otros parámetros básicos, la distribución modal de los flujos motorizados y la cantidad de viajes de peatones. En consecuencia, es necesario emprender una política de largo plazo.

Una de las herramientas básicas del estudio fue la realización de un sistema de información y control formado por el Sistema de Información Geográfica, el catastro de vehículos, el módulo de informaciones operacionales, otro de dimensionamiento y programación de rutas y el último, de control de acceso de usuarios.

El modelo de simulación alimentado por los módulos anteriores generó información que muestra la red de transporte en el cual se señalan los derroteros, longitud, intervalo, capacidad, velocidad, tarifa, tiempos de recorrido y también su relación con las líneas de deseo en diferentes horarios. El desarrollo del modelo es detallado, como fueron hechas las asignaciones. Para la simulación del modelo, ya con las matrices origen-destino, se efectuó la asignación a la red de transporte público, a fin de calibrarla a partir de las comparaciones con los volúmenes reportados en los aforos realizados y los volúmenes obtenidos en las simulaciones. El resultado de la simulación dice que “72% de las rutas se presentan con relativo equilibrio para el horario pico. Sin embargo, de las 215 rutas se concluyó que 28% necesitan un redimensionamiento y / o estructuración, certificado por ciertos grados de los niveles de servicio por ruta”. También identificó 61 rutas que necesitan reestructuración, 11 rutas alternativas y 3 tipo circuito. (Documento ejecutivo, 2003)

Las conclusiones definitivas del estudio se organizan mediante un paquete de políticas generales que articulan tres planes –el Plan para el Desarrollo del Sistema de Información, el Plan de Modernización del Transporte Público de Pasajeros y el Plan de Implantación de la Modernización del Sistema de Transporte Público– que, a su vez, se desglosa en 7 programas, 27 subprogramas y 88 acciones de corto, mediano y largo plazos. La inversión prevista en el plazo inmediato es de \$35, 597,500, en el corto plazo de \$35,337,000; en el mediano plazo de \$11, 623, 500 y para el largo plazo de \$52, 185,000. La inversión total de estas acciones es de \$134, 743,000, de los cuales \$112, 484, 333, deberían provenir de los empresarios del transporte y las cantidades restantes entre instancias de gobierno.

Algunas de las acciones del Plan para el Desarrollo del Sistema de Información y control son las siguientes: a) diseñar el software para la gestión del sistema, b) capacitar al personal

para la operación del programa, c) continuar con la aplicación de instrumentos para retroalimentar el sistema con datos actualizados. El Plan de Modernización del Transporte Público de Pasajeros es más ambicioso que el anterior. Pretende descentralizar y desconcentrar las actividades del centro de la ciudad, reubicar las terminales, gestión de movilidad y de rutas, propuesta de corredores funcionales del transporte urbano, establecimiento del límite de penetración de rutas al centro urbano, estructuración de las rutas del transporte urbano, control de remuneración tarifaria, diseño de estrategias para la sustitución de flota vehicular obsoleta, creación de infraestructura de apoyo, reubicación y localización de paraderos oficiales del centro urbano. Otra gran área de trabajo de este plan, es el fortalecimiento gubernamental que requiere nuevas instituciones tanto legales como administrativas, para la regulación y la planeación estratégica de las acciones correctivas. Su impulso también requiere de un proceso de integración empresarial de los transportistas que pasa por la creación de un fideicomiso, procesos de capacitación y desarrollo de una nueva cultura empresarial y de usuarios.

No obstante lo profundo y detallado del estudio, la aplicación estructurada de un plan de acción que siguiera de manera lógica y ordenada sus recomendaciones resultó demasiado problemático: los camioneros no estaban en las mejores condiciones para compartir nuevas inversiones después de haber gastado capital en la renovación de parte de la flota vehicular; el Ayuntamiento había destinado partidas presupuestales importantes para otros proyectos y tampoco contaba con recursos suficientes; los ciudadanos y los periodistas deseaban ya observar cambios importantes en el sistema, luego de un año de debates sobre tarifas y procesos de modernización. Un plan extenso, lógico, encadenado, con metas pequeñas y relacionadas, no era la exigencia política de los actores. En consecuencia, se ajustaron algunas de las acciones puntuales a nuevas salidas institucionales.

#### EL CIRCUITO DE PARES VIALES

La mayoría de las rutas del transporte urbano, salvo unas pocas que son periféricas, convergen en el centro de la ciudad. Los más de 600,000 movimientos de personas ocurren en esta parte de Mérida diariamente con el consecuente deterioro de su calidad de vida, aunque para muchas de ellas sea más importante sostener su rutina diaria con tiempos y dimensiones preprogramadas que cobrar conciencia sobre el impacto ambiental y la inseguridad de la zona. No obstante, el Ayuntamiento de Mérida propuso un cambio radical de prácticas y espacios donde se realizan diariamente las transferencias, ya que suprimió en el concepto el funcionamiento de paraderos por el de zonas de abordaje (en donde el camión no tendría por qué durar más tiempo que el transcurrido entre el ascenso y descenso de usuarios) y, por otro lado, modificó los lugares donde estaban estos centros callejeros de operación de las más de 215 rutas que tiene la ciudad.

En lugar de estas zonas de paraderos de camiones que se encontraban en las inmediaciones del mercado Lucas de Gálvez y en algunos espacios populosos de los barrios de San Juan y Monjas, el proyecto municipal creaba un cuadrado mayor comprendido entre las calles 59 y 52, 69 y 64 desde el cual entrarían todas las rutas a diferencia de la propuesta original de Logit que retiraba aún más del Centro Histórico estas zonas. Junto con esta medida, se tomarían otras como la creación de rutas de enlace, la ampliación de algunas rutas

periféricas, la regularización de títulos de concesión, la creación de rutas intermedias y transversales y la creación de una tarjeta única de descuento infalsificable.

Sus efectos negativos estaban en el orden del grupo de personas que realizan sus compras en el mercado grande, cerca de 30,000, o bien que tenían trabajo en lugares centrales, pues tendrían que caminar con bolsas, niños en brazos o herramientas de trabajo de cualquiera de los cuadrados estratégicos hasta el centro laboral o de abasto. Otros efectos colaterales impactaban al comercio organizado y a los empresarios de bienes raíces que rentan edificios comerciales en una zona saturada de pequeños y tradicionales comercios.

“La reubicación de las terminales o paraderos de diversas modalidades del transporte público era una de las medidas sugeridas por el estudio de Logit. También lo era la sustitución de paraderos por zonas de ascenso y descenso y una reorganización de las rutas para evitar su excesiva afluencia en el Centro Histórico. El programa de modernización del transporte estaba teniendo su impacto, pues las nuevas tarifas se habían asociado al cambio de flotilla y se revisaban iniciativas para las tarjetas de prepago y modalidades de capacitación de las empresas más modernas. Pero no era suficiente para la alcaldesa. Ni eran acciones espectaculares, definitivas, ni se había justificado ese gasto millonario invertido en las empresas que hicieron los estudios de transporte público y privado. Por tanto, esta propuesta de modernización venía a llenar el vacío, las expectativas de cambio, las promesas de trabajo que daban frutos pero no los suficientes. Las medidas sin embargo, eran dramáticas, pues estamos hablando de modificar pautas culturales cotidianas, fuertes y prolongadas en el tiempo, el tiempo de los ciudadanos, las rutinas laborales y comerciales, etcétera.” (TP)

A la propuesta inicial realizada el 22 de mayo de 2003 vinieron ‘ajustitos’ que los transportistas minimizaron dada su estrategia de conceder a la autoridad para luego negociar de nuevo otra alza de tarifas o, en su defecto, mayor benevolencia en el cumplimiento de la ley y los acuerdos de modernización de la flotilla. Este plan que sólo requería ‘ajustitos’ nunca se aplicó ante la posibilidad de generar un fuerte enojo popular ya que alejaba notablemente a los centros de abasto de las rutas del transporte. Los técnicos municipales hicieron otro que combinaba la idea de los pares viales con el nuevo cuadrado de ascenso y descenso. Este plan se presentó a los camioneros en otra junta de la Comisión Municipal del Transporte celebrada el 14 de junio del mismo año.

“Según la nueva propuesta, las áreas de ascenso y descenso estarían de la siguiente forma: los camiones de las colonias norte llegarían sobre las calles 66, 62, 58 y 54, donde bajarían los usuarios. Seguirían su trayectoria sobre la 59 y doblarían en las calles 64, 60, 56 y 52, donde subirían pasaje. Los autobuses del poniente entrarían por las calles 59, 63, 67 y 71, doblarían por la calle 64 y harían su regreso sobre la 57. Los del sur vendrían sobre la 60, 56, 52 y 48, doblarían en la 69 y retornarían por la 62, 58, 54 y 50. Los del oriente entrarían por la 69, 65 y 61, doblarían en la 52 y regresarían por la 67, 63 y 59”. (Diario de Yucatán, 14 de junio de 2003; sección local, página 1)

A diferencia de la primera propuesta, ésta tuvo diferentes críticas y resistencias por parte de los transportistas. “Que con el plan solamente se trasladan los problemas a otras calles (...)”

se requieren áreas de transbordo como se está haciendo en la ciudad de León (...) necesitamos garantías de que el Ayuntamiento impedirá el funcionamiento de tricitaxis, mototaxis u otros vehículos pequeños que servirán de enlace entre unas rutas y otras, etc.” (Diario de Yucatán; ídem). Más críticas siguieron en días posteriores tanto de camioneros como de agrupaciones sociales y ciudadanos. El martes 17 de junio, durante una caminata de autoridades municipales y transportistas por las zonas afectadas, se tomó la decisión de aplicar el plan sin mayor demora, seleccionando los meses de julio o agosto para descargar el sistema de cientos de estudiantes que lo usan diariamente.



FIGURA 1: ZONAS DE ASCENSO Y DESCENSO. (Infografía de *Diario de Yucatán*; 21 de junio de 2003, página 1)

Tres días después, los transportistas presentaron una contrapropuesta pues pensaban que la combinación de pares viales en los cuatro puntos cardinales no funcionaría y ocasionaría graves molestias a los ciudadanos. En su lugar propusieron otra zona de ascenso y descenso comprendida entre las calles 60 a la 65; la 67 hasta la 58; la 69 hasta la 54 y 56; la 65 hasta la 54 y 54-A. En algunas rutas del oriente, como Fidel Velázquez y Vergel y Amalia Solórzano donde hay demasiadas unidades, proponen contar con dos calles de descenso, la 65 con 54; y la 65 con 54-A, aunque esta última tendría que cambiar el sentido de la circulación.

Un período de discusión pública creció al calor de estas propuestas. Los diversos medios de comunicación hacían reportajes, consultas a especialistas en tránsito y vialidad y las encuestas sobre las opiniones supuestas de los ciudadanos se contradecían. Una de las más polémicas fue efectuada por Diario de Yucatán y publicada en la primera página del 2 de julio, pues concluía, luego de unas cuantas entrevistas, un apoyo definitivo de los ciudadanos al plan original, pues ningún meridano “padecía molestias al caminar de más en el Centro Histórico”. El 15 de julio la comuna decide dar marcha atrás a su proyecto de pares viales en medio de nuevas críticas, ahora sí, de los regidores del PRI, al denunciar la inutilidad del estudio de Logit, en el que se invirtieron cerca de cuatro millones de pesos para no dar más que recetas fallidas.

El 20 de julio la comuna presentó un nuevo plan que la prensa bautizó con el nombre de ‘Carrusel de paraderos’. “Después de siete décadas de historia, los paraderos de autobuses del transporte urbano pasarían a la historia a partir del próximo lunes 28 y serían sustituidos, al menos en una primera fase de prueba, por zonas de ascenso y descenso en dos circuitos dentro del Centro Histórico (...) el circuito externo incluye las calles 55, 50, 73 y 68 para las rutas que van o vienen del oriente y del poniente de la ciudad. El circuito interno está formado por las calles 57, 66, 71 y 52 y en él desembocan las rutas del norte y del sur. Ambos circuitos están separados solo por una cuadra de distancia”. (*Diario de Yucatán*, 20 de julio de 2003; sección local, página 1)



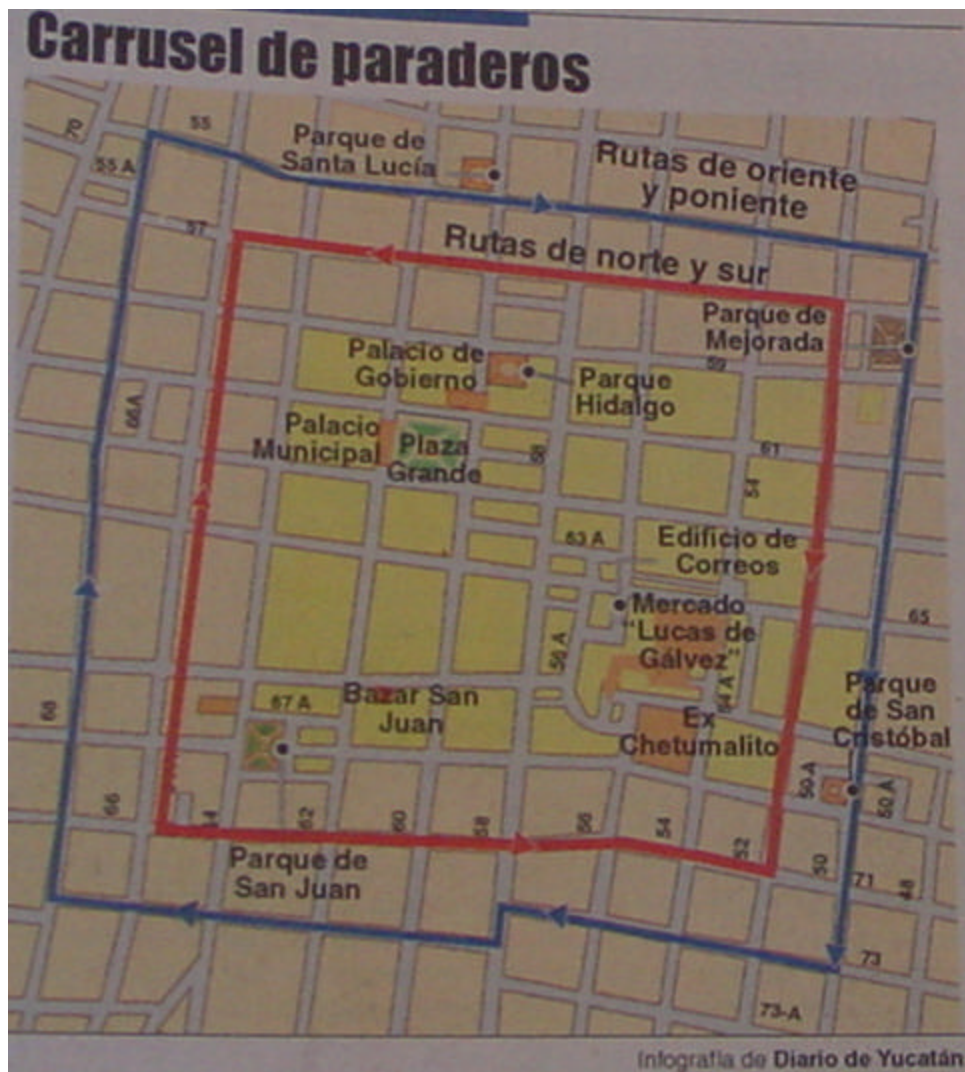


FIGURA 2.- CARROUSEL DE PARADEROS. (Infografía de *Diario de Yucatán*, sección local, 20 de julio de 2003, página 1)

#### LA COMUNICACIÓN DEL PROYECTO

Los mismos problemas cognitivos y de información para el cambio social que se habían notado en el programa de limpieza afloraron de nuevo en este programa de modernización del transporte público meridano. Muchos hábitos tendrían que cambiar para lograr el éxito del programa: a) la existencia de tarjetas prepagadas que facilitaran el acceso de usuarios a los autobuses, b) el manejo de moneda fraccionada y exacta para pagar el servicio, en tanto las empresas se ponían de acuerdo al punto anterior, c) las costumbres de los chóferes y sus lugares informales de descanso en diversas partes de la ruta, d) la disposición de los usuarios del transporte a caminar un poco más entre paradero y otro para hacer los transbordos, e) la programación del tiempo personal para ajustar nuevos recorridos y sincronizarlos con las llegadas y partidas de los autobuses, f) la tolerancia de caminar con

bolsas y cargamentos de compras entre una zona y otra, g) la identificación de las zonas de ascenso y descenso, etc. Muchos cambios a la vez.

Sin embargo, lo fundamental para la comunicación social municipal fue la legitimación del proceso y la difusión de información sobre la ubicación nueva de las rutas, distribuidas en estos dos ejes viales, cuadrados, separados por una calle, en donde podía abordarse cualquier camión de cualquier ruta, sobre la identificación de los colores verde para las rutas del sur, y rojo para las rutas del norte. Estas prioridades –y la polémica tanto con transportistas como con comerciantes- llevaron a la alcaldesa a realizar su tercera consulta pública<sup>95</sup> y encargar una campaña de medios para dar a conocer a los ciudadanos los cambios en el sistema, misma que, en los hechos, no estuvo ‘al aire’ más de 7 días.

La campaña de información se realizó de manera focalizada y generalista al mismo tiempo. Por un lado se imprimieron 100,000 volantes con el mapa de los cuadrados urbanos y se pusieron –tardíamente- señalizaciones urbanas en las calles de nueva ocupación por el sistema. Se contrataron espacios televisivos, radiofónicos y periodísticos para la difusión de la información que también estaba disponible en Internet. A diferencia de la campaña sobre la basura, no se hizo una medición sobre el impacto de tales campañas en el conocimiento y en el ánimo de los usuarios del transporte público.

La consulta, de menor envergadura que otras, pues duró menos de una semana, mezcló su modelo con la información al ciudadano ya que se instalaron en los arcos del Palacio Municipal varias terminales de computación que contenían diagramas y flujos animados del proceso, de modo que los ciudadanos conocieran las explicaciones pertinentes y después llenaran una papeleta con su opinión y observaciones. La participación fue alrededor de 300 personas al día. El 74.4% de los participantes dijo estar de acuerdo con las medidas mientras que 24.2% contestaron que no. El porcentaje faltante es de votos nulos.

#### APLICACIÓN DEL PROYECTO

“Se tomaron numerosas previsiones para el 11 de agosto, fecha de aplicación del proyecto de reordenación del transporte público. Todo el personal del Departamento de Transporte estaba destacado en los nuevos paraderos. La aplicación se había hecho después de varias simulaciones, mediciones, aforos y conversaciones con los transportistas. A las cuatro de la mañana de ese mismo día, el personal de obras públicas aún no terminaba de poner las señalizaciones en los lugares adecuados. Todo salió mal. Creamos el caos vial más grave de la década. Los cuadrados viales estaban tan saturados de camiones que no podían circular pues unos se atoraban con otros, mientras que el transporte privado circulaba en las intersecciones agravando el problema. Los ciudadanos, desesperados, no encontraban sus camiones, sus rutas,

---

<sup>95</sup> El Ayuntamiento de Mérida realizó en sus tres años de gobierno la mayor cantidad de consultas públicas de la historia de los municipios en Yucatán a la fecha. La primera fue para elegir a autoridades municipales auxiliares en las comisarias; la segunda fue sobre la calidad en el transporte y la vigencia de las tarifas del servicio; la tercera para validar su propuesta de modernización del transporte público de pasajeros; la cuarta, para validar el programa de rescate integral –demolición incluida del mercado Lucas de Gálvez- del Centro Histórico.

y cuando encontraban las señalizaciones los camiones no llegaban, o bien, no salían. Dar a la vuelta a este circuito cuadrículado llevaba más de 2 horas, antes de poder salir a su destino. No buscábamos la salida. Los transportistas se echaban la culpa unos a otros; los policías decían que habíamos hecho mal los cálculos. Algunos asesores subrayaban lo evidente: los camioneros saturaron el circuito poniendo a todos los camiones en el centro a la misma hora y, además, habían sacado de golpe y porrazo todo su parque vehicular. Después de tres días, cancelamos el proyecto”. (TP)

El lunes 11 de agosto se puso a prueba la primera parte de un plan para el mejoramiento del transporte urbano en sus modalidades de autobuses, minibuses y combis. El plan, en opinión de Armando Escalante Morales, asesor en esta materia de la alcaldesa, se conformó de manera híbrida entre dos alternativas, una de ellas propuesta por la firma consultora Logit y otra tomada de diferentes ciudades de México. El fracaso estrepitoso del plan obligó a posponerse debido a que presentó múltiples fallas atribuibles a factores externos, internos, técnicos y políticos que, finalmente, desencadenaron fuertes protestas y boicots de camioneros, usuarios, comerciantes y políticos:

“Las fallas técnicas sirvieron de mucho para hacer surgir otros factores y motivar el ataque de los adversarios de la autoridad municipal hasta hacerlo fracasar: Creo, dice, que el principal elemento que no funcionó fue el de la confianza, pues el Ayuntamiento creyó de buena fe que los transportistas cumplirían con su parte en el proyecto sin considerar sus costumbres, tradiciones y viejos vicios. Pero, claro, también hubo graves errores. Primero los autobuses que entraron al circuito no fueron, en cantidad, los que los transportistas habían declarado; ellos saturaron a voluntad las rutas. El par de circuitos tenían cabida para 78 unidades en el exterior y 73 en el interior y el recorrido total en cada uno de ellos necesitaba entre 20 y 25 minutos; sin embargo, el día del inicio del programa, los camioneros metieron 50% de su parque vehicular de un jalón, haciendo imposible a los camiones salir del circuito y prestar correctamente el servicio lo cual afectó a miles de usuarios del transporte público. Factores de tipo cultural también influyeron: los chóferes de los camiones no siguen un tiempo uniforme en sus rutas por diversas razones; la presión periodística no dio tiempo para probar de manera gradual un circuito y luego el otro; la rapidez con la que se realizó la nueva señalización de las rutas no dio tiempo a los ciudadanos a comprender los lugares correctos; los chóferes tampoco tenían claro cuál era el esquema de operación”. (TP)

Durante la entrevista, también manifestó que la premura de aplicación del plan evitó un correcto análisis de los factores técnicos y los modos de resolver los problemas en el caso de escenarios como el que ocurrió. Además, afirma el entrevistado, tampoco se informó adecuadamente a miles de usuarios de todo el sistema. “La escasa publicidad no sólo se vio afectada por aspectos económicos sino por el tiempo. Se imprimieron 100,000 mapas con los circuitos, se publicaron en los periódicos y se difundió en la televisión y la radio; en la plaza grande se instaló un módulo para recabar la opinión y explicar el nuevo esquema encontrando adeptos entre quienes lo comprendían. Sin embargo, si el Ayuntamiento hubiera impulsado una campaña de meses y gozara de fondos suficientes, de todos modos

mucha gente que no lee periódicos, ni escucha radio, ni tiene televisión tampoco se habría enterado”. No me queda duda, dice el Sr. Escalante Morales, que “si todo hubiera estado bien planeado, de todos modos la mano negra seguiría influyendo, pero claro, con menor margen de éxito”.

La molestia ciudadana iba en aumento. Las historias conflictivas del proyecto de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez y las del proyecto de modernización del transporte público se entrelazaban. Los intereses ocultos se hacían manifiestos. Rumores de marchas y movilizaciones se sucedían en el Centro Histórico, lo mismo que volantes apócrifos invitando a reuniones y protestas. Una de ellas se había convocado para el miércoles 13 de agosto de 2003, a las seis de la tarde sin que hubiera una organización o cabeza visible. La manifestación se haría enfrente del Palacio de Gobierno en la plaza principal de la ciudad.

Esta convocatoria sin nombre tuvo penosas consecuencias para la autoridad y su relación con los ciudadanos. Más de 500 personas, amas de casa, niños, jóvenes, ancianos, agitadores profesionales y delincuentes se reunieron en la Plaza Grande sin que hubiera un responsable explícito de dicha convocatoria por algún sector de la política local. La reunión, acalorada en sus consignas y actitudes, fue propiciando motivo para la violencia y ilegalidad que culminaron con el secuestro de camiones del transporte urbano y su enfilamiento en las calles aledañas a la Plaza Grande de la ciudad. Lo que fue un hecho simbólico amenazó con convertirse en una turba violenta e incontrolable que sumaba otros camiones parados, e incluso, amenazaba con quemarlos. Los hechos requirieron la intervención policiaca, el uso de gases lacrimógenos y la detención de 28 sujetos que provocaron los disturbios.

“Una manifestación de protesta contra el programa de transporte urbano derivó en un zafarrancho frente al Palacio Municipal ayer por la tarde, con saldo de 28 detenidos y varios lesionados, y obligó a la suspensión, por tiempo indefinido, del proyecto de la comuna. La violencia estuvo precedida por el secuestro de nueve autobuses por el grupo de inconformes y del bloqueo de tres calles: 62 entre 61 y 63; 63 entre 60 y 62 y 61 entre 60 y 62 (...) Los disturbios estuvieron rodeados de varios incidentes: 1) durante el día circularon volantes anónimos donde se invitaba a un plantón frente al edificio del Ayuntamiento. El objetivo, se decía, era pedir “el regreso de los paraderos a su antiguo lugar”, 2) a las 4 de la tarde comenzaron a formarse grupos en algunos sectores de la Plaza Grande. Media hora después se concentraron frente al Palacio Municipal, 3) Nueve autobuses fueron desviados de sus rutas para sumarlos a la protesta. Algunos chóferes celebraban la decisión. Otros manifestaron su descontento, 4) el grupo de inconformes era de unas 200 personas, según cálculos de nuestros reporteros (...) No había una cabeza visible, al menos conocida, de la protesta (...) 5) una parte de los inconformes arrojó piedras que no sólo hicieron blanco en los agentes de la SPV, sino en otras personas” (...) 6) a lo largo del día, al menos 50% de las unidades de transporte –autobuses, minibuses y combis- rompió de nuevo los circuitos”. (Diario de Yucatán, 16 de julio de 2003; sección local, página 1)

“Anoche en una sala del Palacio Municipal, la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera declaró lo siguiente sobre lo ocurrido minutos antes en la Plaza Grande: -sospecho que tres regidores (no mencionó sus nombres ni el partido al que pertenecen) estuvieron detrás de este disturbio. Ustedes (los reporteros) saben que en los dos años de mi administración esos tres regidores se han opuesto a los proyectos que impulsamos. No los puedo acusar ahora porque no tengo pruebas, pero ellos están metidos. Tendremos la fuerza pública el tiempo necesario, tanto para que custodie el Palacio Municipal como para que vigile los circuitos. Fue oportuna la intervención de la policía uniformada porque unos vándalos secuestraron varias unidades de transporte, trajeron petardos, palos y piedras y alteraron la paz social que caracteriza a nuestra ciudad. Sí era necesario usar gases lacrimógenos y detener a los provocadores. Este incidente y el del mercado no manchan mi desempeño. Yo estoy en este cargo para buscar la mejoría de los servicios públicos y no temo el costo político. Hay quienes tienen intereses mezquinos y seguramente detrás de este movimiento están algunos militantes de algún partido”. (Ana Rosa Payán Cervera en rueda de prensa posterior a la represión policial)

Para el 15 de agosto, los autobuses ya habían regresado a sus antiguos paraderos en una decisión tomada por las autoridades estatales y municipales de manera conjunta. El caos vial regresó a su lugar de costumbre y muchos ciudadanos sonreían al tener sus camiones tan cerca como antes. Los editorialistas de *Diario de Yucatán* elaboraban sesudos discursos sobre la gobernabilidad, las oportunidades perdidas en manos de los gamberros de siempre, mientras que el periódico *Por Esto!* señalaba los errores de aplicación de un proyecto que no contó con el suficiente tiempo para decantarse.

Los juicios conclusivos de esta experiencia colectiva son muchos. Los expertos municipales reconocen diversos errores de aplicación del plan, tales como la falta de tiempo para revisar las situaciones secundarias pero de influencia notable; la pobre difusión de los cambios; el exceso de confianza en los transportistas sin tener la supervisión directa de las cargas vehiculares y sus tiempos de desplazamiento en los circuitos. Los políticos de oposición resaltan los procesos antidemocráticos de las autoridades municipales que no dialogan ni consensuan sus políticas antes de aplicarlas, ocasionando graves desórdenes y afectaciones a la paz pública. Los ciudadanos tenían un mosaico de opiniones entre “el plan era magnífico y lo echamos a perder por falta de paciencia para ajustarlo” hasta “el Ayuntamiento es responsable completo por no tomar en cuenta muchas molestias que ocasionaría”. Los editoriales resaltaban la necesidad de experimentar nuevas formas de interacción para lograr el consenso antes de aplicar cualquier proyecto; considerar formas de planeación que no se reduzcan a estudios sin control de sus aplicaciones, como en el caso de Logit, o bien, analizar las condiciones de maduración de proyectos sociales para no destruir buenas iniciativas antes de tiempo.

“Desde el primero, de los tres escasos días que aguantó el ensayo de aplicación del programa, chóferes y dueños de camiones hicieron lo que pudieron o les dejaron hacer para que el intento abortara. Tortuguismo, mala disposición a seguir las rutas, inadecuada planeación de horarios, comentarios a la gente de que ellos solo obedecían un capricho de la autoridad, instrucciones a los operadores de que

mandase al diablo el plan y cambiasen de ruta cuando les pareciera (...) Ya lo dijimos, pero lo repetimos para que no se nos entienda mal: el diseño, promoción y aplicación del esquema difícilmente hubieran podido ser peores, con la agravante de una jefa de gobierno cada vez más autoritaria y con una popularidad menguante por una serie de características personales que incluyen una intolerancia creciente y la pérdida de claridad en sus objetivos políticos (...) Desde hace meses, prácticamente desde que perdió el gobierno del Estado, el PRI le apuesta a todo lo negativo, busca boicotear todo lo que provenga de las autoridades que son sus enemigas, se opone a todo, incluso irracionalmente, descarta cualquier idea que no sea la suya, -culpa sin memoria -¿Quién sentó las bases de todas las mafias, de los cotos de poder, de las miserias sociales que ahora padecemos?” (Mérida, rehén de miserias políticas. Por Gínder Peraza Kumán; *Diario de Yucatán*, 15 de agosto de 2003; página editorial, 4)

“Esta vez calculamos mal el tamaño del reto, comentó Ana Rosa Payán. Hubo falta de cooperación de los chóferes que tienen un miedo horrible al cambio, a cualquier tipo de cambio; los ciudadanos tampoco desean modificar sus hábitos así sean tan sencillos como caminar una o dos cuabras para abordar su transporte. Los comerciantes son peores. Piensan que con la modificación de las zonas de transbordo todos sus clientes se van a ir a otro lado. No dudo que ellos hayan sido uno de los dedos de esa mano negra que intervino en los disturbios sin mostrar la cara”. (TP)

## LA MODERNIZACIÓN EL TRANSPORTE: SEGUNDA ETAPA

Los errores cometidos en el primer programa de reubicación de zonas de ascenso y descenso no disminuyeron el interés y preocupación de la administración por generar un proyecto que resolviera de algún modo este problema añejo del Centro Histórico<sup>96</sup>. Los expertos de ingeniería vial de Desarrollo Urbano (que en realidad era una persona) y del

---

<sup>96</sup> Sí afectaron, en cambio, algunos índices de aceptación del trabajo municipal. La encuesta de septiembre de este año sobre la actuación de la alcaldesa confirmaba una disminución de la confianza que le dispensaba el ciudadano, pues sólo 13% admite tenerle mucha confianza contra 32% de mediciones anteriores; el indicador sobre cómo toma las decisiones se modificó en sentido inverso, pues la encuesta antigua señalaba que 13% de los ciudadanos piensa que las toma basada en sus intereses personales, mientras que la más reciente sube al 25%. El carácter de intransigente e impositiva también sube del 18% al 20%, y 42% de la gente declaró que la percibe lejos de los ciudadanos contra un 32% anterior. En correspondencia, el defecto más visible es su aislamiento y desvinculación con los intereses ciudadanos. En otros temas, los ciudadanos observan con claridad la intervención de otros actores, pues casi 50% perciben que el PRI y sus afiliados son los principales obstaculizadores de sus acciones. Más concretamente, 47% de los ciudadanos se dijeron afectados por el nuevo sistema, sea como usuario o como conductor particular, mientras que 53% declaró no pasar por el Centro. El 49% están de acuerdo con la cancelación del proyecto pues 29% lo vio totalmente inadecuado, el 23% poco adecuado, el 35% adecuado con defectos y sólo 11% lo vio totalmente adecuado. Casi 32% piensa que no funcionó por la mala planeación, 27% por la falta de información y 10% y 15% por cuestiones políticas y de obstaculización de los choferes. Aunque 23% de los encuestados creen que el Ayuntamiento fue el culpable del fracaso del programa, 22% piensa que la responsabilidad fue de todos y 17% a grupos y partidos opositores, repartándose entre un 15, 12 y 10% los choferes, usuarios y empresarios del transporte. 46% declaró estar a favor de intentar de nuevo otro programa con mejor planeación y cuidado. (Reporte oficial de la Dirección de Comunicación Social. Encuesta de septiembre de 2003)

pequeño Departamento de Transporte fueron preparando un segundo proyecto más modesto y paulatino. Se diseñó un paquete de cambios de paraderos tratando de modificar algunas variables de tráfico y circulación vehicular. Así pues, se consideró que en el perímetro de la calle 57 al norte, 52 al oriente, 71 al sur y 66 al poniente, se registran en la hora de máxima demanda –de 8 a 9 AM– 9,071 vehículos que entran al centro de Mérida, de los cuales 1664 son autobuses destinados al servicio público de transporte de pasajeros. Otro dato de la zona, es su altísima concentración de movimientos de personas, pues se hacen cerca de 550,000 transbordos todos los días, mientras que el promedio mensual de accidentes de tránsito es de 80. Otros cálculos consideran que se pierden 300,000 horas hombre que equivalen a 37, 250 jornadas de trabajo. Los cambios, distribuidos en tres etapas, querían orientar las prácticas culturales de cobranza del servicio, de modo que fuera más ágil el abordaje y liberar del tráfico importantes calles del centro meridano.

La primera se efectuó el 1 de noviembre de 2003, consistiendo en la reubicación de 14 rutas que comprenden 152 unidades entre autobuses, minibuses y combis que circulan por el primer cuadro de la ciudad. La segunda, inició el 8 de noviembre de 2003 con la reubicación de 8 rutas, que comprenden 63 unidades entre autobuses y minibuses del poniente de la ciudad de Mérida que circulan por el primer cuadro de la ciudad. La tercera etapa debía ocurrir el 15 de noviembre de 2003 para reubicar 5 rutas que comprenden 29 unidades entre autobuses y minibuses. Lo anterior significaría un total de 27 rutas reubicadas, lo que equivale a 17% de las zonas de ascenso y descenso, mientras que el 83% restante sigue en su mismo lugar, es decir, 124 rutas no modificarían sus zonas de ascenso y descenso.

Conscientes de la necesidad de realizar acciones paralelas tanto en los espacios urbanos como en el mismo sistema de transporte, esta propuesta incluye la remodelación de ciertos espacios urbanos que faciliten el flujo continuo de unidades de transporte público, así como camiones propios del Municipio para dar servicio gratuito a niños, personas de la tercera edad y discapacitados que se vieran afectados por las reubicaciones.

La comunicación de tal propuesta no fue hecha de manera masiva mediante la prensa, sino sólo a los sectores directamente involucrados. Se colocaron con tiempo suficiente señalamientos verticales de cada ruta y horizontales (señalamientos de delimitación de cajones, leyenda sólo bus y flecha en el sentido de la circulación) y calcomanías informativas pegadas al interior de las unidades que se moverían de lugar. No obstante, no se realizó en esta ocasión una campaña de prensa y medios y sólo se confirmaron los cambios cuando éstos ya habían ocurrido de manera casi silenciosa, ya que uno de los asesores de comunicación del Gobierno Municipal atribuyó parte del estrepitoso fracaso del primer proyecto al comportamiento politizado de la prensa. El ruido informativo, en esta ocasión, se generó por su contrario: el Ayuntamiento de Mérida oculta la información de sus propios programas y esconde las medidas que afectan a miles de ciudadanos.

Estudios posteriores a los cambios de la primera etapa arrojaron que: a) 152 unidades dejaron de recorrer 1 Km. por vuelta que multiplicados por día y por un promedio de 10 viajes equivalen a 1,520 Km. diarios no recorridos, b) 20 unidades reducen su desplazamiento 400 metros por cada una lo que representaría 11.6 Km. diarios por unidad por 10 viajes en promedio. En un mes se dejarían de recorrer 3,480 Km. Entre el 1 y 6 de

noviembre se reporta un 32% de disminución de accidentes viales en el Centro Histórico. Se reducen congestionamientos viales en la zona del parque Eulogio Rosado y las calles 65 y 67. Más de 6,000 personas han sido atendidas por los vehículos oficiales del Municipio que da apoyo gratuito a niños, discapacitados y personas de la tercera edad.

Este programa sólo se realizó en sus dos primeras partes. La Cámara de Comercio de Mérida intervino de manera enérgica solicitando aplazar los cambios hasta el 2004, o bien sustituirlos por un programa diferente que ellos proponían. Las razones no eran de naturaleza urbana sino comercial: los paraderos de camiones representan grandes cantidades de personas todo el día, circulando entre pequeños comercios que venden productos de ocasión y también tiene efecto en la ocupación de bienes inmuebles en el Centro Histórico de Mérida. Hay una problemática de rentabilidad del suelo que afectaría a unas cuantas familias de mayor peso económico en la entidad y otra de naturaleza comercial que impactaría a comerciantes del Centro Histórico. La afectación sería decisiva, según ellos, dado que los cambios estaban programados para noviembre y algunos en diciembre, fechas claves para el comercio meridano.

En defensa de sus intereses, como en el proyecto de cierre de calles al transporte público en la zona del mercado Lucas de Gálvez, los grandes terratenientes de la ciudad y los medianos y pequeños comerciantes solicitaron diversas reuniones a la presidencia municipal para exteriorizar su total desacuerdo con estas medidas que ya se estaban implementando. Lograron parcialmente su cometido: detener las siguientes fases del proyecto.

Aunque las primeras dos reubicaciones habían generado malestar entre los ciudadanos, el cuidadoso control de cada uno de sus efectos negativos los había disminuido, logrando, por fin, que los usuarios del servicio de transporte público, los transeúntes y los chóferes de vehículos particulares comprendieran que estos proyectos tenían lados positivos y un impacto visible en la seguridad de los ciudadanos, la calidad de vida, la comodidad de las relaciones sociales en el Centro. Estos dos meses del año mostraban imágenes inéditas, pues podían dibujarse calles y parques con ciudadanos caminando en las banquetas, con menos aglomeración y densidad en el movimiento, calles menos cargadas de transporte público, humo, contaminación, etc. Pero también, decían algunos comerciantes, con menos compradores. Las declaraciones en la prensa y las amenazas de los comerciantes contra el Municipio ponían en riesgo de nuevo medidas pequeñas, pero significativas para el proceso de reordenamiento vial. El resultado de estas presiones fue la posposición de las medidas hasta los siguientes meses, el último semestre de la administración, cosa que finalmente se prolongó dado que el nuevo sistema de limpieza y recolección de residuos sólidos ocupó los primeros meses del año.

“Las reuniones de los líderes de la Canacome encabezados por Luis Alberto Rivas Polanco, empresario de la radio, eran frecuentes. En una de ellas propusieron realizar diversos actos de protesta para frenar los cambios del transporte si la alcaldesa no cejaba en su empeño de manera voluntaria. Así, se propuso: 1) suspender el pago de contribuciones fiscales al Ayuntamiento, como en el caso del impuesto predial, 2) realizar una manifestación masiva el 8 de diciembre en la Plaza



Grande de la ciudad -el mismo día de la inauguración de la Conferencia Internacional de la ONU en contra de la corrupción-, y 3) elaborar un manifiesto dirigido a la sociedad meridana donde los comerciantes fijan su oposición a la reubicación de paraderos en el centro de la ciudad. Dicha ‘Carta abierta’ se publicó el 5 de diciembre en los principales diarios del estado, diciendo básicamente que las medidas eran decisiones locas y arbitrarias de una autoridad alejada del bien común para cimentar de manera egoísta su propia carrera política”. (TP)

“Aunque en el Ayuntamiento habíamos declarado que no se daría marcha atrás a estas transformaciones porque estaban dando buenos resultados y un grupo de disidentes del comercio organizado nos estaba apoyando, la beligerancia del grupo dirigente y la cercanía con estos eventos internacionales propició frenar los cambios hasta el siguiente año. Ya en el 2004 no los realizamos porque otro de los proyectos fundamentales de la alcaldesa, el del nuevo sistema de recolección de la basura, entró a su fase de aplicación compleja y en mayo tendríamos las elecciones para renovar las autoridades municipales. En pocas palabras, el tiempo dio al traste a proyectos importantísimos para la ciudad.” (TP)

Los esfuerzos del Ayuntamiento de Mérida en esta asignatura fueron inéditos. En primer lugar, era la primera administración en recuperar para sí algunas de las atribuciones de regulación del transporte público en la ciudad; la primera en décadas en poner a funcionar el Consejo Municipal del Transporte a fin de consensuar medidas con los empresarios del transporte y otros actores involucrados; la primera en encargar la realización de estudios que arrojaran información confiable sobre transportistas, flotilla, rutas, etc. La primera en exigir el cumplimiento básico de la Ley Estatal de Transporte que imponía reglas a la flotilla, condiciones y antigüedad; en proponer tarifas con descuentos a personas de la tercera edad; en entregar a los ciudadanos una flotilla renovada en un 30% y, desde luego, en proponer modificaciones esenciales a las prácticas del transporte público en Mérida.

El último informe de gobierno, en relación con este proceso de modernización, afirma que “gracias al compromiso formal de los transportistas se logró (...) tener un mejor parque vehicular al contar con casi 400 unidades renovadas y los 1,000 faltantes están ubicados dentro del rango de antigüedad que marca el acuerdo del Cabildo”. Con relación al plan original de dos cuadrados de circulación, se afirma haber fracasado debido a “fallas que se magnificaron por intereses ajenos y a los acuerdos originales”, aunque dos meses después “implementamos el programa de reubicación de zonas de ascenso y descenso que existe ahora”.

## PROYECTO INTEGRAL DE DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO Y DEL MERCADO LUCAS DE GÁLVEZ

### ANTECEDENTES

La ciudad de Mérida tiene un centro histórico problemático, populoso y nostálgico. Se trata de un espacio donde la presencia de estilos arquitectónicos coloniales, afrancesados y modernos coexisten con la prestación de servicios comerciales que dan servicio a miles de

personas que se mueven en dirección a los cuatro puntos cardinales de la ciudad, pero deben pasar por el Centro debido a un sistema radial de transporte público. La calidad de vida del Centro Histórico dista mucho de ser representativo de lo que puede sentirse en otras partes de la ciudad. Aquí, se viven problemas de alta densidad poblacional, contaminación ambiental de ruidos, humos y gases, falta de seguridad e higiene, incomodidad y otros males sociales como prostitución, tráfico hormiga de drogas, alcoholismo y una gran cantidad de ambulantes obstaculizando el libre tránsito por las angostas calles, tráfico de locales municipales y la corrupción de una clase de representantes populares de cooperativas y sindicatos de locatarios, palanganeras, cargadores, locatarios, baratilleros, afiliados casi todos al PRI.

Al interior del Centro Histórico hay zonas como la del mercado Lucas de Gálvez. Se trata de un espacio de más de 15,900 metros cuadrados alrededor del centro de abasto más grande y antiguo de la ciudad, creado como tal en la década de los años cuarenta. Aquí hay una abigarrada conjunción de supervivencias arquitectónicas prehispánicas, coloniales, afrancesadas, neomayas, con una vida bulliciosa, popular, espontánea y desordenada. En esta zona hubo asentamientos mayas prehispánicos; en la Colonia albergó el convento de San Francisco para después convertirse en ciudadela de San Benito que tenía funciones militares y de reclusorio hasta convertirse en el siglo XX en centro de abasto.

En los diferentes procesos de planeación municipal se menciona con insistencia la necesidad de diseñar un programa de rescate integral de la zona<sup>97</sup> que le dé una nueva vida y supere sus problemas de contaminación, deterioro, caos vial, etc. La zona del mercado Lucas de Gálvez, como señalamos anteriormente, es un lunar especialmente notable. Su intervención tiene factores especialmente conflictivos de naturaleza política (ya que en dicho centro de abasto operan varios sindicatos de voceadores, cargadores, verduleras, etc., representados por líderes de escasa preparación y con avaricia del tamaño de su poder de movilización de esos sectores. Además, su afiliación al PRI es antigua e incondicional y han protagonizado zafarranchos y bandas de choque en los procesos electorales de los años del autoritarismo). Otros grupos organizados están representados por los pequeños comerciantes y los grandes tenedores de edificios del Centro Histórico, usualmente organizados en la Canacome, Cámara de Comercio de Mérida, dirigida en este período por Luis Alberto Rivas Polanco, empresario de la comunicación radiofónica y pieza incondicional del ex gobernador Cervera Pacheco. Hay factores jurídicos puesto que el mapa de la propiedad es muy variado, pues coexisten espacios de propiedad privada con los de propiedad pública y, dentro de ésta, una impresionante y compleja red de problemas formados por tantos años de impunidad y desarreglo institucional: aunque el reglamento de mercados municipales determina que sólo pueden otorgarse concesiones validadas por el Cabildo y por el Congreso a particulares y sólo puede ser una concesión por persona, el mosaico de variantes es asombroso. Hay locatarios ocupando espacios desde años sin concesión alguna; locatarios ‘propietarios’ de varios locales al mismo tiempo que subarrendan; locatarios con concesión pero que no tienen ocupación; quienes ocupan

---

<sup>97</sup> Una primera versión de este proyecto integral de rehabilitación y mejoramiento del área del mercado Lucas de Gálvez incluye acciones de intervención en los edificios más representativos como lo son: el Portal de Granos, los portales de Elizalde, el edificio de Correos (que se convertiría en Museo de la Ciudad), la ampliación del programa de rescate de fachadas y la desconcentración del transporte público.

espacios de sus familiares muertos que alguna vez tuvieron la concesión; locales registrados de una manera que han sido divididos, aumentados, sumados a otros por ‘compras sucesivas’ de varias generaciones; reclamos de ocupantes, concesionarios, desplazados, pseudo propietarios, etcétera.

Otros problemas son de naturaleza social, pues el mercado es un sitio populoso donde convergen miles de personas, prostitutas, alcohólicos, indigentes, delincuentes y comerciantes ambulantes, añadiéndole inseguridad, falta de higiene y deterioro de la imagen y la calidad de vida en la ciudad. En la argumentación de los programas oficiales aparece que las demandas mediáticas de mejoramiento social y urbana de la zona han sido frecuentes y que se intentará responder a éstas y a las necesidades generalizadas de la población meridana que hace uso de estos espacios. “La necesidad de remodelar y recuperar este espacio público, ha sido una demanda de carácter social (manifestada) en los medios de comunicación a través de informaciones, reportajes, etcétera”.

Los beneficios para toda la zona de un proyecto integral serían, en opinión de los gestores del proyecto de la Dirección de Desarrollo Urbano, aumento de la calidad de vida de los usuarios y de los visitantes; devolverle al peatón la seguridad y la comodidad de transitar libremente por las calles; crear infraestructura pública con servicios culturales, turísticos, turísticos y comerciales; reducir la inseguridad social, mejorar y garantizar las inversiones comerciales.

#### EL DISEÑO DEL PLAN INTEGRAL (EXPERTOS-POLÍTICOS-PERIODISTAS-CIUDADANOS)

Una de las primeras acciones de la autoridad municipal el primer mes de trabajo fue realizar un recorrido de diagnóstico en todos los mercados de la ciudad, ya que la oferta electoral comprometía la voluntad institucional de atenderlos como nunca antes. El 4 de agosto de 2001 se efectuó una reunión entre la alcaldesa y los diferentes líderes de la Unión de Locatarios del Mercado Lucas de Gálvez para intercambiar puntos de vista y pactar los mecanismos de intervención en este inmueble muy deteriorado: uno de los compromisos de esa reunión fue remozar el viejo edificio y aumentar la seguridad, pues los males identificados eran la inseguridad y su notable fealdad. De manera paralela, el 8 de agosto del mismo año, la alcaldesa informó que “proyecta construir un mercado en el terreno del ex Chetumalito, que se integraría al Lucas de Gálvez como parte de un plan para darle nuevo rostro a ese centro de abasto”. En los siguientes meses se especuló sobre las características que debía tener el nuevo centro, los tiempos para convocar a los proyectistas, las convocatorias a los comerciantes ambulantes, puesto que ese sería un lugar para ellos y dejaran libres, de nuevo, las calles al peatón. Lo que se deseaba lograr con estas acciones era mejorar la calidad de vida, tránsito e imagen del Centro Histórico libre de ambulantes.

“El nuevo Chetumalito sería para 700 ambulantes y tendrá estacionamiento, áreas verdes y otros elementos para darle un toque agradable de modo que todos quieran ir a comprar ahí, nos dicen funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano. Aunque se veía muy difícil que los comerciantes ambulantes aceptaran trasladarse

al nuevo mercado porque las mercaderías que ofrecen son de consumo rápido, la ciudadanía apoyó rápidamente el proyecto. Solicitamos una encuesta –cuyos resultados fueron publicados en Diario de Yucatán el 19 de noviembre de 2001- a la Dirección de Comunicación para saber el ‘sentir’ ciudadano y arrojó: 65% de los ciudadanos piensa que los comerciantes obstruyen las vías públicas haciendo más peligroso caminar y 43% afirmó que el ambulante deja más cosas malas que buenas a la ciudad. El sondeo del *Diario* mostraba también las otras fuerzas: los ambulantes no quieren otro mercado, están bien vendiendo en la vía pública bajo el sol y la intemperie, pero cerca de los caminadores”. (TP)

Algunos meses después, en febrero de 2002, comienza a delinearse un programa integral de intervención en la zona. “El proyecto para construir un mercado en terrenos del ex Chetumalito forma parte de un plan muy amplio que el ayuntamiento ha enfocado a regenerar los alrededores del mercado grande (...) El rescate de esa zona que también infructuosamente intentaron realizar otras administraciones municipales, se enlaza con el recién anunciado programa para reestructurar el transporte urbano de pasajeros (...) De acuerdo con el plan, todo lo anterior acabaría con el desorden funcional y visual que hay en esa parte del Centro Histórico”. (*Diario de Yucatán*; 6 de febrero de 2002; sección local, página 7)

El plan integral del rescate de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue conformándose como un rompecabezas que no sabía cuál era la imagen final. Las piezas sueltas se acomodaban y removían una y otra vez, sin que se viera con claridad su forma y sus jugadores.

Así, empieza a hablarse de un grupo de discusión formado por funcionarios públicos y miembros del Colegio de Arquitectos que desarrollan una investigación histórica sobre las características de cada uno de los edificios más importantes de la zona, de modo que se vuelvan a constituir las unidades arquitectónicas como estaban, en unos casos y, en otros, generar intervenciones para edificios que pudieran tener nuevos usos sociales. Se plantea cerrar la Segunda Calle Nueva al tránsito vehicular y restituir la arcada de Elizalde que se encontraba en el parque Eulogio Rosado junto con el mantenimiento de este espacio público; la remodelación del edificio de Correos para instaurar ahí el nuevo Museo de la Ciudad de Mérida; desaparecer los kioscos de la Calle Ancha del Bazar y en su lugar restituir la imagen urbana del Paseo de las Bonitas (una gran avenida arbolada y exclusiva para el tránsito peatonal); la demolición del viejo mercado Lucas de Gálvez para construir en su lugar una plaza pública, la plaza de la ciudadela y los locales para los kioscos eliminados de la Calle Ancha; la construcción del nuevo mercado de San Benito para comerciantes ambulantes que circulan en el primer cuadro de la ciudad y locatarios del Lucas de Gálvez. El San Benito también tendría un estacionamiento, aunque también se habló durante un tiempo de construir ahí, debajo, una central camionera para responder a las inquietudes del comercio organizado que temía el desplazamiento de personas lejos de sus tiendas.

Cada una de las etapas de este proyecto integral tiene programas parciales de intervención en cada uno de los edificios, siendo la demolición del mercado Lucas de Gálvez y la construcción del mercado de San Benito los que tienen mayor complejidad social, política y

arquitectónica. Este mercado, construido en 1948 con un estilo funcionalista, tiene un área de 14,100 metros cuadrados en una sola planta, donde 1,800<sup>98</sup> locatarios venden carnes, flores, zapatos, herramientas, abarrotes, etc. Sin embargo, el edificio original ha sido intervenido en múltiples ocasiones haciéndole adecuaciones, remodelaciones, adosamientos para responder a la demanda creciente de espacios de comercio, creando una estructura parchada, laberíntica, totalmente antifuncional. Los problemas más graves de este edificio son: a) mala o nula iluminación, b) insalubridad ante la falta de planta de tratamiento de aguas negras, c) falta de lugares bien ventilados, d) fugas y filtraciones en las instalaciones sanitarias, e) saturación de oferentes y clientes en espacios tan reducidos que propicia mayor criminalidad, desorden, etc. Este edificio, dice el reporte de arquitectos encargados del proyecto, “ha cumplido ya con su función y excedido su capacidad instalada”.

La problemática urbana tiene que ver con la saturación de vialidades, déficit en la oferta de cajones de estacionamiento, discontinuidad de la calle 67 que se corta por el edificio, carencia de instalaciones para personas con discapacidad, incremento desmedido del ambulante, contaminación ambiental y deterioro de la imagen urbana, falta de espacios públicos y áreas verdes. Los desórdenes arquitectónicos son la pérdida del esquema y carácter original del conjunto, desborde de la escala de servicios, inadecuado sistema de drenaje, carencia de recolección de residuos sólidos y alta contaminación del subsuelo.

Los expertos que elaboran y promueven el plan, tienen consideraciones sobre temas urbanos y arquitectónicos y sólo de manera tangencial reportan la problemática social que se vive en el viejo mercado. Aunque no se encargaron otros estudios adicionales como de impacto político-social, económico empresarial, técnico-jurídico y de riesgos que supondría la obra, el gabinete ampliado del Municipio realizó prolongadas reuniones que sugerían un camino empedrado de problemas. De un lado, se puede afirmar que corresponden a la tramitología de la administración pública (gestión para la transferencia de las tierras para la construcción del nuevo mercado del Gobierno del Estado al Municipio; los trámites para la aprobación de un crédito en la banca mexicana de desarrollo<sup>99</sup>; la solicitud de permisos, licencias de construcción, de uso de suelo, etc. del mismo municipio y de algunas dependencias federales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia; las aprobaciones respectivas en el Cabildo y en el Congreso, etc.) De otro, estaba la gestión del

---

<sup>98</sup> Se verá que a lo largo del trabajo se citan diversos números de locatarios con concesión en el Mercado Grande. La primera cifra oficial fue ésta, de 1,800, aunque después se habló de 2,100 y al inicio del proceso de traslado de locales, el número era de 2,500. Los datos oficiales de la convocatoria para el diseño arquitectónico consideraban 2,090 locatarios fijos. Los regidores del PRI daban, por su lado, otras informaciones con el propósito de convencer a la ciudadanía de la inviabilidad del nuevo centro de abasto, por la cantidad de locatarios que tendrían que ser ubicados en un terreno, cuyas dimensiones no eran adecuadas para todos. La ambigüedad del dato sugiere vacíos administrativos entre el Municipio y los locatarios del centro de abasto, pues al no tener los datos actualizados, el cobro de los impuestos y el control es irregular. El impacto de estos vacíos para el proyecto fueron fundamentales, porque el diseño y planificación de los espacios podía verse afectado por números equivocados como, en efecto, sucedió, debiendo después reducir muchos espacios para que pudieran caber algunos sectores de comerciantes.

<sup>99</sup> La realización del Proyecto de Rescate Integral de la zona del Centro Histórico tendría un costo aproximado de 150 millones de pesos y los fondos municipales no alcanzaban para su realización, considerando otros compromisos ya adquiridos. Este hecho hacía necesario aumentar la deuda del .53 % al 6.44% de las participaciones federales y estatales a un plazo mayor a los tres años de la administración. En la medida en que el proyecto continuaba, los presupuestos y la inversión llegaron a más de 155 millones de pesos.

proceso mismo de construcción de la obra y de generación de espacios alternos provisionales para la reubicación temporal de los locatarios del mercado actual y, más allá, la construcción del consenso que hiciera justificada y demandada la propuesta en cuestión.

Aunque el plan de desarrollo arquitectónico hacía mención de una denuncia sistemática de Diario de *Yucatán* de los procesos de deterioro del Centro Histórico y, en especial, el del Mercado Grande, la idea de demolerlo y construir otro no estaba en la mente de los ciudadanos y menos en los intereses de los locatarios priístas, regidores del mismo partido, académicos y empresarios que realizan operaciones en ese lugar o en espacios contiguos. El proyecto de rescate integral del mercado Lucas de Gálvez se planteaba como una necesidad arquitectónica y urbana, pero era más que eso: reestructuraría los lazos sociales entre líderes, empresarios, locatarios y el Ayuntamiento, desapareciendo la jugosa oportunidad de seguir haciendo negocio con la propiedad municipal. La modernización no sería sólo la de un centro de abasto, sino de relaciones sociales, políticas y comerciales. ¿Cómo se transformó la idea original, conversada con la Unión de Locatarios del mercado Lucas de Gálvez y los sindicatos de ambulantes, de remozar el primero y construir otro diferente en los terrenos contiguos para cobijar a los ambulantes? ¿Por qué se dio marcha atrás en un proyecto estaba logrando sus primeros consensos en otro de radical confrontación con uno de los sectores sociales más combativos del prisma clientelar?

#### LAS INTERACCIONES EXPERTOS-POLÍTICOS-CIUDADANOS-PERIODISTAS

Este proyecto municipal es un conjunto de ideas y líneas de trabajo sobre los diferentes edificios de la zona del Centro Histórico. La voluntad política del gobierno y las aproximaciones presupuestales y urbanas ponen de manifiesto que el desarrollo del programa está sujeto a numerosos procesos intermedios, estudios, etc., que supuestamente se irán realizando conforme el proyecto avance. La conclusión definitiva del proceso de planeación que incluía desde la presupuestación hasta la realización de estudios de impacto ambiental, de exploración arqueológica del subsuelo, la donación de terrenos del gobierno municipal, el trámite de construcciones, de préstamos bancarios y las convocatorias para diseños y etapas de construcción no podría realizarse de manera silenciosa en la esfera administrativa, sino que implicaba altos niveles de publicidad. No obstante, la presentación en sociedad del proyecto se hizo de manera descontrolada y azarosa; manejada por manos ajenas a las municipales, se diría.

“En las oficinas municipales se realizaban reuniones privadas con la alcaldesa y aún la Dirección de Comunicación no recibía indicaciones para formular una estrategia para difundir el proyecto. De pronto, empezamos a ver notas de sensibilización en Diario de Yucatán que difundían el punto de vista de arquitectos extranjeros sobre la recomendación de demoler el mercado y asomos de resistencias. Por ejemplo, el 12 de junio el Diario publicó un pequeño reportaje ubicado en la primera plana de la sección ‘Imagen’ con las ideas del arquitecto austriaco, Bernhard Rehn, en el sentido de demoler el viejo mercado Lucas de Gálvez. Aún no había proyecto, sino ideas generales. Es más, el 2 de julio de 2002, la CP. Ana Rosa Payán Cervera asistió a la Cámara de Comercio, invitada por su líder Luis Alberto Rivas Polanco a

presentar las innovaciones municipales en materia de e-gobierno y transparencia. Al final de dicha reunión, algunos socios de la Cámara preguntaron sobre el proyecto, pues habían oído algunas especulaciones al respecto. La alcaldesa contestó en broma que, efectivamente, había un plan municipal y que demolería totalmente el mercado viejo Lucas de Gálvez. No obstante, inmediatamente rectificó diciendo que el estudio no estaba terminado y que no se preocuparan porque serían consultados de todas las decisiones que se tomaran en la zona. Al final de la reunión y una vez que las autoridades municipales habían abandonado el recinto empresarial, su líder, Luis Alberto Rivas Polanco<sup>100</sup> convocó a una rueda de prensa para confirmar que existía dicho proyecto y que empezaría por demoler el viejo mercado”. (TP)

A partir de esa fecha y sin un proyecto definido y sin estrategia de comunicación inició un proceso de politización incesante que acompañó todas las etapas, pues el peso específico del proyecto estaba cargado de intereses. El Colegio de Arquitectos quería conseguir el compromiso explícito de las autoridades municipales a sus ideas, los medios de comunicación estaban alertas y desesperados para confirmar una noticia así, mientras que los rumores agitaban la imaginación de locatarios y comerciantes sobre el impacto que dicha decisión tendría en sus vidas. A la rueda de prensa de la Canacome, siguieron preguntas obligadas y la búsqueda de confirmación del proyecto por parte de todos los medios de comunicación.

“Estamos analizando varias propuestas, entre ellas, la demolición del mercado. Vamos a ver cuál, dijo la alcaldesa Payán Cervera al diario *El Mundo al Día* el 5 de julio. Prefiero esperar, continuó, no quiero alertar a la gente e inquietarla en algo que es un sueño. No nos vamos a adelantar. (...) Hay que dar los pasos adecuados para no crear falsas expectativas, ni alarmar a la gente o algo que pueda entorpecer el trabajo de quienes dependen del mercado. (...) Lo que sí queremos es hacer un proyecto importante (en el mercado) que evidentemente traerá modificaciones importantes”. (*El Mundo al Día*; sección local, 5 de julio de 2002)

La rueda informativa, sin embargo, ya había sido estimulada y era difícil frenarla con ambigüedades o respuestas dilatorias<sup>101</sup>. Los diversos sectores de la sociedad ya habían sido

---

<sup>100</sup> La actuación de Luis Alberto Rivas Polanco al frente de la Canacome, es clave para entender la politización del proyecto pues con esta declaración abrió el debate público y en constantes ocasiones presionó al municipio para dar información antes de que los proyectos estuvieran terminados o, por lo menos, adelantados. En los siguientes meses continuó exigiendo a las autoridades la difusión de su proyecto de intervención en el Centro Histórico que incluía el cierre de calles, la reubicación de paraderos, etc. El 3 de septiembre del mismo año aseguró que la alcaldesa se negaba sistemáticamente a hablar con él para darle a conocer sus ideas y, sin embargo, en actitud dolosa había “iniciado un censo de los comerciantes ubicados en áreas afectadas por el posible cierre definitivo a la circulación del parque Eulogio Rosado, la Segunda Calle Nueva y la Calle Ancha del Bazar”. (*El Mundo al Día*; 3 de septiembre de 2002, sección local, página 1)

<sup>101</sup> A la declaración ambigua del 5 de julio de 2002, siguió una rueda de prensa definitiva: el 4 de septiembre se presentó a los ciudadanos el Plan Integral de Rescate de la Zona del mercado Lucas de Gálvez (demolición del viejo mercado, construcción del mercado de San Benito, construcción de la Plaza de la Ciudadela en el lugar del primero; demolición de los kioscos de la Calle Ancha del Bazar para reedificar el Paseo de las Bonitas y construcción de nuevos locales para estos comerciantes desplazados en lugares aledaños al nuevo mercado) Al día siguiente, las declaraciones de los funcionarios estaban en la línea de un plan en marcha y

alertados y las especulaciones aumentarían presionando sobre los tiempos de avance técnico del proyecto y la defensa de los intereses de sectores involucrados<sup>102</sup>. Las primeras manifestaciones de debate público vinieron de los expertos en arquitectura y los comerciantes y sindicatos con intereses en el área. Entre los detractores de la idea estaban profesores, académicos y funcionarios de la Universidad Autónoma de Yucatán y del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Del otro lado, se oponían los locatarios del viejo mercado Lucas de Gálvez y la mayoría de los comerciantes organizados del Centro Histórico afiliados en la Canacome. Más allá, los regidores priístas del Ayuntamiento de Mérida esperaban un nuevo conflicto para gestionar y obstaculizar en sus diferentes etapas: a) la gestión y aprobación de la solicitud de los terrenos del Gobierno del Estado, donde se construiría el nuevo mercado, b) la gestión y aprobación de los créditos para el financiamiento de la obra, c) la gestión y tramitación de las licencias para modificaciones arquitectónicas en el Centro Histórico en el INAH y el INBA, d) la organización de las resistencias y movilizaciones de comerciantes y locatarios afiliados y simpatizantes del PRI, a cualquier desalojo, reubicación temporal, etc., e) la organización de la resistencia a la construcción, a la información y traslado de locatarios al nuevo mercado.

Así pues, el inicio de esta política pública parece estar caracterizada por una decisión inalterable de promoverla por parte de las autoridades municipales y, al mismo tiempo, una reacción idéntica para impedirlo de varios actores sociales y políticos en defensa de sus intereses sectoriales.

Empecemos con el debate entre los expertos. El director de la Facultad de Arquitectura, Edgardo Bolio, expresó públicamente su desacuerdo sobre la demolición ya que “ese edificio, desde el punto de vista de la arquitectura, marca una época y posee valor distintivo (...) la zona donde se encuentra el mercado tiene valor. No podemos olvidar que ha pasado prácticamente por todas las etapas históricas importantes de la ciudad. Seguramente habría en ese sector vestigios prehispánicos que, si se hace un buen trabajo de arqueología seguramente aparecerían (...) el Portal de Granos, el parque Eulogio Rosado y el antiguo Paseo de las Bonitas poseen la calidad de un conjunto urbano que pocas ciudades han

---

totalmente decidido, por no decir impuesto: “El arquitecto Manzanilla Estrada precisó que la Dirección de Desarrollo Urbano ya tiene la información sobre los requerimientos del nuevo mercado que sustituirá al Lucas de Gálvez y ahora elabora el programa arquitectónico que establecerá, entre otras cosas, la superficie necesaria para el inmueble, el tamaño de los pasillos, la altura de los techos, el número, dimensiones y distribución de los locales comerciales y otros aspectos de ese tipo (...) En tanto, el Ayuntamiento empezará la excavación del terreno del ex Chetumalito para construir el estacionamiento, con capacidad para 600 vehículos, no 800 como se anunció (...) También se verán aspectos de vialidad y de transporte público de pasajeros para que el movimiento de camiones de volteo y maquinarias afecte lo menos posible las actividades de la zona (...) El siguiente paso, explicó, será comenzar el nuevo edificio”. (*Diario de Yucatán*, 6 de septiembre de 2002; sección local, página 1)

<sup>102</sup> Algunas entrevistas periodísticas daban cuenta desde el principio de razones que podríamos considerar de dos tipos: a) las de tipo económico y comercial y b) las de tipo político o legal. Las primeras, enfatizaban la probable pérdida de clientes si se ubicaban los puestos comerciales en otro lugar y la inversión que cada locatario habría hecho en sus locales en muchas ocasiones de manera conjunta con el Municipio. “En cada una de las obras que se han hecho en el mercado, los locatarios han pagado el 50%. Por lo que para tirar el mercado, Ana Rosa Payán no le tiene que pedir permiso a nadie más que a los locatarios”. Las segundas tenían que ver con los procedimientos de traslado al nuevo mercado y el respeto por los derechos de todos los locatarios.



tenido. En vez de demoler el mercado hay que integrarlo mediante un proyecto serio”. (*Diario de Yucatán*, 19 de junio, sección Imagen, 2002; página 6)

Voces en favor fueron miembros del Colegio de Arquitectos y hasta académicos internacionales afines a esa red. Bernhard Rehn, profesor de la Universidad Técnica de Graz, Austria, había terminado su postgrado elaborando un estudio sobre el tema, cuya conclusión fue “la demolición de un edificio sin ningún valor histórico o arquitectónico como la mejor forma de resolver ese caos”. Los despachos con más prestigio en el sureste mexicano, como los de Augusto Quijano Axle, Jorge Muñoz Menéndez, Roberto Ancona y otros también participaron en el debate:

“Ese mercado es obsoleto -me dijo Quijano Axle-. Estoy de acuerdo con tirarlo y construir otro totalmente moderno de varios pisos que mantenga los espacios para la cultura popular que se asienta aquí. Podría tener un estacionamiento subterráneo y resolver el problema de déficit de cajones en el Centro; los ambulantes y los locatarios estarían en un mismo lugar. El Centro Histórico estaría ordenado y con mayor calidad urbana. Es tiempo que las autoridades piensen en proyectos integrales y no en soluciones aisladas, pues hay miles de opciones que podrían aplicarse para modernizar el Mercado Grande en todos sus aspectos y convertir el área que ocupa en un comercio alterno o de artesanías”. (TP)

“El rescate de la zona del mercado se catalogó como un proyecto prioritario desde la administración de Herbé Rodríguez Abraham (1985-1987) pero nunca se avanzó porque el tema se politizó hasta el absurdo, me aseguró el presidente del Colegio de Arquitectos Francisco Rodríguez Vadillo. Los comerciantes que se oponen, dijo, están dando las pautas para un suicidio comercial porque el creciente, imparable hacinamiento en esa zona impedirá a corto plazo que los clientes de clases media y media alta hagan sus compras ahí (...) El Colegio de Arquitectos apoya el Plan Municipal, pero considera que es una idea que sólo tomará forma de proyecto cuando se logre el consenso con los locatarios y comerciantes”. (TP)

La oposición más activa y mejor documentada fue representada por el Arqto. Aercel Espadas Medina, primer director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán, quién se desempeñaba como miembro de la Junta de Conservación de Edificios Históricos y Arqueológicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia y editorialista del periódico de inclinación priísta *Por Esto!* El también miembro del Colegio Yucatanense de Arquitectos –de muy reducida membresía y en contraposición permanente con el dominante Colegio de Arquitectos– escribió largos artículos para explicar cómo a lo largo de la historia la centralidad urbana ha sido objeto de disputas por el poder.

“Así como en el pasado grupos políticos se organizaron para quitar a los franciscanos el espacio, hoy se tejen intrigas y estrategias, corrupciones y traiciones, para eliminar el mercado Lucas de Gálvez sacando al grupo más débil económicamente de este codiciado sitio histórico. (...) La disputa por este espacio se ha repetido en diversos momentos de la Colonia, la Independencia y ahora, en la época contemporánea. Recuerdo que con éste ya lleva dos intentos de demolición, el primero en época de Aspe Armella, Secretario de Hacienda, quien veía en el

Chetumalito un foco de venta de productos ilegales. Así, se declaró que ‘el edificio era un peligro para la sociedad yucateca y no era histórico por ser del siglo XX, y era deber del gobierno proceder a su demolición inmediata’. La miedosa y débil oposición vino de la Facultad de Arquitectura. Así, en 1990 se demolió el ex Chetumalito, donde estaba el centro escolar Felipe Carrillo Puerto, quedando sus tierras desocupadas. A partir de entonces se presentaron, por los intereses oligárquicos en contubernio con los gobiernos, diversas y disfrazadas propuestas para la utilización de esos terrenos. Pero ninguno ha tenido la menor intención de contemplar una intervención integral”. (*Por Esto!*, 10 de diciembre de 2002, sección *La Ciudad*, página 14)

En siguientes entregas periodísticas, Espadas asegura que el proyecto del Ayuntamiento no existe, sino que es un documento virtual de computadora. Y no existe porque no se ha hecho un análisis sobre los procesos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, políticos, sociales, económicos que inciden en la zona. En su lugar, los jóvenes arquitectos que hicieron los trazos con entusiasmo tan inconsciente como juvenil, sólo presentaron dibujos animados por una computadora donde hasta el cielo es azul y sin nubes. En opinión del primer director de la Facultad de Arquitectura, la alcaldesa sucumbió ante la nostalgia de rescatar el esplendor de una zona imposible de reconstruir en los mismos términos del pasado, porque los usos sociales y urbanos han cambiado.

“La intención de construir un mercado nuevo en terrenos del ex Chetumalito, para sustituir al mercado popular Lucas de Gálvez y demoler éste, no puede ser una etapa inicial sino final, la consecuencia fundamentada en un proyecto o planeación previa. (...) El plan requiere, (SIC) entre otras cosas: 1. analizar los mercados existentes y su función, (...) 2. analizar las plazas comerciales y su función, (...) 3. analizar la continua y permanente sustitución de las tiendas de la esquina por otras modernas del gran capital, (...) 4. analizar la conveniencia de la construcción de un sistema periférico de mercados, (...) 5. conocer y analizar cuál es el estado de la zona definida y prefijada como del Lucas de Gálvez, (...) 6. analizar el estado y funciones del mercado Lucas de Gálvez, (...) 7. un estudio de factibilidad económica y de inversión. (...) La ausencia de todo lo anterior demuestra que la presidenta municipal no tiene un proyecto integral de zona del mercado Lucas de Gálvez y sólo realizará por sus intereses políticos unas cuantas obras desarticuladas, sin interrelación alguna”. (*Por Esto!*; sábado 11 de enero de 2003, sección *La Ciudad*, página 16)

Más artículos vinieron después de éste. En los siguientes, Espadas Medina aborda todas y cada una de las zonas a intervenir, ofreciendo razones arquitectónicas, históricas y urbanísticas, marcando acuerdos y desacuerdos con los subprogramas de remodelación que había planteado la autoridad municipal. De la defensa de métodos, planteamientos y marcos conceptuales e ideológicos del urbanismo, Aercel Espadas –uno de los dictaminadores del INAH sobre los proyectos municipales en el Centro histórico- pasa a la simpatía y solidaridad históricas con el Comité de lucha contra el Ayuntamiento y en contra de la demolición del viejo mercado.

“Acertada y pertinente resulta la política de la coalición de organizaciones para la defensa del Centro Histórico de Mérida. (...) de dar a conocer a la sociedad emeritense su amplia alternativa (...) al proyecto integral elaborado unilateralmente por la presidenta municipal y sus técnicos como la única y necesaria solución posible. (...) En primer lugar, demuestra que es posible desarrollar otras soluciones al problema, distintas y amplias a las de la propuesta del Ayuntamiento de Mérida (...) La contrapropuesta de la coalición coincide con la propuesta en la mayoría de lo que ésta pretende (...) además de resolver los problemas específicos del mercado Lucas de Gálvez. (...) No a la demolición del actual mercado Lucas de Gálvez tanto por razones económicas, ya que esta demolición es un despilfarro inmobiliario, como por razones sociales, porque destruye el capital intangible de los locatarios. Por razones histórico arquitectónicas: la demolición es un atentado al patrimonio histórico construido, ya que parte del mercado es el edificio funcional construido en 1948, y que si bien no está protegido por las leyes obsoletas, esto no implica automáticamente su descalificación (...) La decisión de su demolición indiscutiblemente está determinada por un proceso histórico-político que requiere de esta acción para construir un escalón de ambición personal y continuar con la histórica entrega del contrapunto de la centralidad urbana emeritense, en última instancia al gran capital transnacional”. (Por Esto!, 23 de enero de 2003; sección La ciudad, página 10)

La participación de Aercel Espadas Medina se sitúa a lo largo de todas las etapas relacionadas con el proyecto —desde su presentación hasta las fases de convocatoria del concurso del diseño, la construcción de la obra, etcétera— y no se limitó a la redacción de artículos periodísticos sino que se reunió en varias ocasiones con los regidores priístas Ingrid Priego Cárdenas, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, a quienes dio sus razones y argumentos, mismos que fueron amplificados por éstos a lo largo del debate público a través del periódico Por Esto! También de manera más silenciosa y técnica se pronunciaba negativamente contra todo trámite realizado por la Dirección de Desarrollo Urbano en la Junta de Conservación de Monumentos Históricos del INAH<sup>103</sup>, del cual formaba parte. De manera coherente, el primer director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán, repetía incesantemente sus argumentos, como lo hacía desde hace años contra todo aquello que significara el triunfo, el ascenso de los arquitectos oligárquico formalistas en la arquitectura yucateca. En efecto. El debate tenía, desde luego, como centro el proyecto municipal, pero también se inscribe en otro mayor relacionado con las esferas académicas de la arquitectura yucateca, las mismas que removieran al Arqto. Aercel Espadas de la dirección de la Facultad del ramo después de más de 10 años de encabezarla.

---

<sup>103</sup> Aunque el edificio del mercado Lucas de Gálvez no es un edificio histórico, está situado en el Centro Histórico por lo que el INAH tiene que avalar cualquier proceso de intervención urbana y arquitectónica en esa zona. La oposición de los miembros de la Junta de Conservación fue sistemática llegando a solicitar los documentos y estudios que el Arqto. Espadas sugería en sus artículos periodísticos, más allá de lo obligado por la normativa de los procesos de dictaminación. Ante tales hechos, el Ayuntamiento de Mérida saltó la autoridad de la delegación del INAH en Yucatán y recurrió a las instancias federales del mismo Instituto y de la INBA, Instituto Nacional de Bellas Artes, institución de la que dependen los dictámenes relacionados con edificios no históricos, pero que pueden tener algún significado estético. Muchas de las gestiones atoradas en los espacios locales tuvieron que ser gestionadas con resultados positivos en la capital del país.

“En lugar de la demolición proponemos la restauración del edificio funcionalista y su conversión en museo de la arquitectura yucateca donde todas las influencias, incluso las oligárquicas tengan su lugar. Contrariamente a algunos arquitectos que quisieran contratar a un tal Bush para que les ‘limpie’ la ciudad de Mérida y puedan implantar en cualquier lugar sus esquemas formalistas, pseudoarquitectónicos en los que el usuario no cuenta, porque siempre está ausente”. (*Por Esto!*; 30 de marzo de 2003; La ciudad, página 2)

En otros artículos, Espadas Medina continúa con esta línea de argumentación contra los arquitectos formalistas que han secuestrado el Colegio de Arquitectos y a la propia alcaldía de Mérida, y contra su repercusión en cada una de las siguientes partes del proceso de convocatoria y construcción del nuevo mercado. Los ejes de sus ataques son: a) la elitización de los concursos del diseño que “deja fuera despachos que no dispongan como mínimo \$40,000 para pagar los gastos directos de diseños que quizás no sean aceptados”, b) el proceso antidemocrático de hacer la convocatoria de la obra, como antes ya lo habían hecho otras administraciones panistas, que no incluyó a ningún experto que no fuera funcionario municipal. Como escribió en 1996 respecto de otra obra, “el proceso no es propiedad de una autoridad, una institución o de algún grupo selecto de arquitectos, por tanto, los procedimientos que se sigan para el concurso convocado por autoridades del Ayuntamiento de Mérida... tienen que ser adecuados, claros y públicos”, b) la determinación de los terrenos donde se construiría el nuevo mercado es incorrecta y violatoria de la misma legislación municipal, pues ha incluido la invasión de la calle 56 y de otros predios cercanos c) la asignación autoritaria y antidemocrática del Jurado que designaría al diseño ganador, d) la ilegal y sectaria publicación de la convocatoria en un sólo diario afectando a los arquitectos que no leen Diario de Yucatán, favoreciendo sólo a los miembros del Colegio de Arquitectos oligárquicos y formalistas. Otras ideas desarrolladas en los siguientes meses al dictamen<sup>104</sup>, abril, mayo y junio de 2003, se relacionan con “el ocultamiento de todos los proyectos que participaron en lugar de una exhibición pública para que todos pudieran ver los proyectos que perdieron y conocer sus razones; las impugnaciones de algunos arquitectos participantes al proyecto ganador, pues se alegaba que no habían cumplido con las bases y que su diseño no contaba con el número de espacios que solicitaba la convocatoria, entre otros detalles técnicos.

“La terquedad de Ana Rosa de realizar esas demoliciones denota más que fortaleza una gran debilidad de ella, porque está demostrando falta de capacidad para abordar con agilidad política los problemas que van surgiendo en el agitado camino de un presidente municipal. Hay, por tanto, ya tres planteamientos en pugna: el planteamiento de un nuevo mercado municipal propuesto por un pequeño grupo del Colegio Yucateco de Arquitectos encabezado por su presidente, en un esquema subjetivo e idílico, totalmente abstracto, pues está desligado de toda realidad. (...) El esquema (...) conlleva el entendimiento de que todo el que se le opusiera y todo lo

---

<sup>104</sup> En el concurso participaron nueve proyectos y ganó el despacho de arquitectos Quijano y Muñoz, un grupo que podría ser calificado como oligárquico formalista, según las clasificaciones de Espadas Medina, y que suele ganar grandes concursos locales, regionales y nacionales, dada su gran capacidad técnica para el desarrollo de proyectos. Los vínculos con grupos empresariales y mediáticos de estos profesionales son estrechos.

que se le obstaculizara, es obstáculo resultante de la ‘politización del problema’ por las fuerzas que se oponen al ‘Rescate de la zona del mercado’. Este rescate, obviamente, consiste en la deformación del sitio y la eliminación de la memoria y el patrimonio históricos y artísticos de la zona y por tanto todos los que argumentaban elementos confirmativos y comprobatorios de los distintos valores que se ven afectados con las demoliciones son acusados de políticos retardatarios al servicio de los gobiernos antidemocráticos pasados y, por consiguiente, democráticamente tienen que ser callados y no deben tomarse en cuenta en sus argumentos. Y lo que se oponga es resultado de la politización. Este esquema light (...) sólo era un dibujo del volumen abstracto de un edificio con un patio central circular, simulando el futuro nuevo mercado; este esquema fue presentado a la presidenta municipal, la cual sin más lo adoptó y quedó apresada por la idea que, al parecer, reiterada y permanentemente le fue retroalimentada por sus secuestradores. Este ‘dibujo-edificio-mercado’ y su parque fue el que le sirvió a la presidenta para publicitar toda su campaña para ‘rescatar’ la zona del mercado. (...) Otro planteamiento fue el resultante de los ‘proyectos’ de los arquitectos participantes en el concurso convocado (...) que tuvieron que irse aproximando a la terca realidad (...) en los que se distribuyeron los espacios en tres plantas porque materialmente no cupieron en menos (...) y sólo uno de los 9 proyectos presentados en el concurso, ajustándose a la legalidad y al convencimiento de los valores edificados en la zona se concretó al terreno autorizado y respetó el edificio funcionalista del Lucas de Gálvez (...) el tercer planteamiento es el de la “Coalición de Organizaciones para la Defensa del Centro Histórico que expresa conceptualmente su aceptación de la remodelación del mercado Lucas de Gálvez y sus ampliaciones al Oriente y para la construcción de una nueva ampliación en los terrenos del ex Chetumalito, creando una nueva y adecuada realidad urbano arquitectónica (...) Para resolver de raíz el problema actual del mercado en esa zona, se requieren dos cosas: 1. tomar en cuenta el planteamiento que la Coalición ha hecho para la remodelación del Lucas de Gálvez y sus ampliaciones y la construcción de un nuevo mercado en el ex Chetumalito propuesta que ha salido fortalecida con los limitados resultados del concurso, al mismo tiempo que debilita notablemente las propuestas tanto del Colegio como de los proyectos del concurso y 2. la autoliberación de la presidenta municipal de sus secuestradores, para tener la posibilidad de razonar y decidir libremente una solución que atienda el problema y sentir de la comunidad entera en torno de la zona del mercado, con lo que ella se engrandecería políticamente al cobrar una auténtica personalidad, y se proyectaría políticamente más allá de lo que es posible hacer con la limitada decisión que ha tomado actualmente”. (*Por Esto!*; 8 de mayo de 2003, sección *La Ciudad*, página 13)

Esta línea de argumentos acompañó todo el proceso de construcción del mercado de San Benito y la operación política de sus detractores, quienes los usaron como base para sus posiciones ante la prensa. En distintos momentos, el arquitecto Espadas estimuló y legitimó desde las páginas del periódico *Por Esto!* las acciones del Comité de lucha y posteriormente de la coalición pro rescate de la zona del mercado Lucas de Gálvez, a contracorriente de otros editorialistas de *Diario de Yucatán* que apoyaron la idea prácticamente a ciegas y dejando de ver circunstancias fundamentales.

LA POLITIZACIÓN DE NUEVOS ACTORES :  
PERIODISTAS, POLÍTICOS, LOCATARIOS, COMERCIANTES

El 4 de septiembre de 2002 se presentó en una rueda de prensa el Plan Integral para la Reordenación del Centro Histórico con una inversión calculada de 150 millones de pesos y más de seis edificios intervenidos, además de vialidades y nuevos usos urbanos del suelo. El Plan, en su totalidad, comprendía: a) reconstrucción de los portales de Elizalde, b) convertir la Segunda Calle Nueva en pasaje peatonal comercial, c) rehabilitar el edificio de correos para adecuarlo como Museo de la Ciudad, d) remozamiento de fachadas, e) demolición y traslado de los Kioscos comerciales de la calle 65 a los costados norte y oriente de la nueva plaza pública, f) readecuación del Paseo de las Bonitas, g) demolición del mercado Lucas de Gálvez para la construcción en su lugar de la plaza de la Ciudadela, h) construcción del nuevo mercado de San Benito en los terrenos del ex Chetumalito para 1800 locatarios del mercado viejo y 800 lugares para ambulantes, i) continuidad en calles truncas, como la 67 y construcción de un estacionamiento subterráneo con 800 cajones.

Las pretensiones municipales eran iniciar los procesos de demolición y construcción en enero de 2003, mientras se lograban los consensos en torno de las obras más pequeñas como las señaladas en los incisos a y b. Entre tanto, se harían simulacros de cierre de calles y reuniones con los comerciantes agrupados en la Cámara a fin de comprobar los efectos positivos o negativos que pudiera tener la medida.

A partir de este anuncio público, las reuniones de cabildeo se hicieron frecuentes e intensas. La alcaldesa y los funcionarios públicos iniciaron una ronda de conversaciones con sectores diversos: cámaras de comercio y empresariales, uniones de baratilleros, uniones de palanganeras y comerciantes ambulantes, grupos estudiantiles y académicos.

Las adhesiones tuvieron poco impacto mediático. No así las detracciones, Luis Alberto Rivas, dirigente de la influyente Cámara de Comercio, evolucionó muy rápidamente de comentarios positivos a la confrontación directa. Algunas de sus opiniones iniciales afirmaban que “el proyecto era bueno, ambicioso y audaz (...) pues acabaría con esa lacra para el comercio organizado que es el comercio callejero que no sólo ensucia, afea y afecta a los comerciantes sino que obliga a las personas a caminar sobre el pavimento pues las mercancías se venden sobre las banquetas”. Sin embargo, también opinaba que el cierre de calles, el cambio de paraderos (que se incluía en otro programa paralelo a éste) y la demolición del Mercado Grande era complejo, negativo y llevaría un gran trabajo de conciliación de intereses.

Los comerciantes agrupados en la Cámara de Comercio, muchos ellos con negocios en el Centro Histórico, superaron pronto la ambigüedad de sus intereses ya que, por un lado, estaban de acuerdo con la construcción de un mercado para retirar a los ambulantes de las calles<sup>105</sup>, pero, por otro, no querían movimientos en los paraderos de transporte público ni

---

<sup>105</sup> Aunque era previsible ese interés, tampoco fue rotundo pues muchos comerciantes establecidos eran también ‘padrinos’ de los ambulantes y ‘rentaban’ incluso parte de las entradas a sus establecimientos. Acabar con el ambulante era una demanda antigua y persistente pero no totalmente unificada por estas variaciones

modificación al sistema de vialidades<sup>106</sup>. La superación de la ambigüedad se tradujo en una serie de propuestas para debilitar el proyecto original del municipio, entre los que estaba la oposición sistemática. Los argumentos fueron transitando de ‘nos ocultan la información’, ‘proyecto bueno, ambicioso y audaz’ a ‘obras promovidas al vapor y caprichos de la alcaldesa’ hasta terminar siendo ‘atentados contra el patrimonio de los más pobres’ y ‘peldaño político de la nueva faraona de Yucatán’.

Ya para el 11 del mismo mes, las declaraciones subían de tono en ambos sectores. Ana Rosa Payán, la alcaldesa, calificaba de ‘egoísta e inadecuada’ la postura de los comerciantes y anticipada y de mala fe, puesto que no se habían divulgado aún los detalles de planeación del programa, pues ésta sólo era una propuesta integral que reclamaría un trabajo administrativo detallado. Aún más, la Canacome exigió al Ayuntamiento un programa administrativo que aclarara (y acatara) los siguientes puntos: “1. El Ayuntamiento presentará en forma detallada, por escrito, su proyecto desde del punto de vista arquitectónico, de vialidades, de costo e impacto social y mercantil, 2. El ayuntamiento procederá de acuerdo con el orden lógico siguiente: a) obtener los terrenos del ex Chetumalito del Gobierno del Estado, b) obtendrá los fondos para realizar la obra, c) obtendrá el acuerdo de los locatarios del actual mercado y de los kioscos de la calle 65, d) obtendrá el acuerdo de los permisionarios de autobuses afectados, e) construirá el nuevo mercado, f) demolerá el mercado actual, f) reubicará a los locatarios actuales, g) construirá el nuevo parque y la nueva estación de autobuses urbanos, h) reubicará los autobuses, i) remodelará el parque Eulogio Rosado, 3. No cerrará el tráfico vehicular a la llamada Segunda Calle Nueva, ni tampoco la calle del lado norte del parque Eulogio Rosado que va de la segunda calle nueva a la calle 56, 4. No se construirán las arquerías de Elizalde, 5. Los paraderos de las actuales rutas de autobuses que tienen su ascenso y descenso en el Parque Eulogio Rosado, así como los de la Calle Ancha del Bazar, serán reubicados a una estación de autobuses urbanos a ser construida en parte o debajo del parque proyectado en lo que actualmente es el mercado Lucas de Gálvez, 6. El costo de la obra, en su totalidad, correrá a cargo del Ayuntamiento y por lo tanto no se crearán impuestos<sup>107</sup>, contribuciones, licencias o derechos adicionales, especiales o de ningún otro tipo a la ciudadanía para sufragar los gastos; los impuestos existentes como el predial<sup>108</sup> no serán aumentados para ese fin, 7. El

---

de interés y de estrategia comercial. Por otro lado, la demolición del viejo mercado también afectaría los intereses de grandes terratenientes del centro que, poco a poco y de manera ilegal, se habían apropiado de locales municipales que rentaban a locatarios y pequeños comerciantes a bajo costo. De esta manera, las transformaciones que parecían favorables a las demandas clásicas de los comerciantes respecto de los ambulantes, no impidieron su posterior y sorpresiva unión en la oposición a este proyecto.

<sup>106</sup> La evaluación que el 8 de septiembre hacen los comerciantes del cierre experimental de calles fue negativo, aunque no existían suficientes razones para tal calificación, pues diversas declaraciones de empleados de los comerciantes publicados por la prensa, sugieren que la medida no afecta al comercio organizado. No obstante, la representación de los comerciantes fue más allá de esa demanda de aplazar el inicio del programa hasta después de terminada la temporada navideña, gracias al liderazgo de otras figuras empresariales como Luis Peraza Duarte, Antonio Abud, Martín Luna, Jorge Arias y Janet Becil, muy vinculados con el PRI y con Cervera Pacheco.

<sup>107</sup> La financiación del proyecto era otro de los temas relevantes, pues el Municipio no contaba con un capital entre 150 y 200 millones de pesos para realizar la obra. En consecuencia, la alcaldesa había dejado abierta la posibilidad de que fuera mediante una modificación a la Ley de Hacienda para 2003, cosa que finalmente no ocurrió, pues se optó por el crédito de la Banca Mexicana para el Desarrollo.

<sup>108</sup> La voluntad de cambio institucional de este ayuntamiento está expresada en numerosas acciones que no aparecen, sino de manera coyuntural y tangencial, en este estudio que se centra en las políticas públicas de

nuevo parque y el parque Eulogio Rosado no serán usados para eventos antes de las nueve de la noche y las vialidades adyacentes no serán cerradas para realizar o preparar dichas actividades, 8. El Ayuntamiento se comprometerá por escrito y de forma pública a no permitir el ambulante de ninguna forma en el Centro Histórico y, para lograr tal fin, el Ayuntamiento firmará un convenio con el Gobierno del Estado para contar con el apoyo de la policía en los desalojos que fueren necesarios”. (*Por Esto!* 11 de septiembre de 2002, sección La ciudad, página 3)

Las reuniones con las diferentes agrupaciones del mercado Lucas de Gálvez tampoco conducían a acuerdos. Las primeras declaraciones de los líderes fueron discretas y algunas elogiosas:

“El proyecto es bueno para la ciudad, pues dará mejor imagen a la zona de mercado y hará más segura esa parte del centro. No me opongo, porque los comerciantes estarían en mejores condiciones que las actuales. Si mis agremiados están de acuerdo, pues yo lo diré”. (Porfirio Castillo Peraza, líder del sindicato de vendedores de paletas y productos congelados)

“El proyecto es bonito. El principal pero que le veo es que al cambiarse los locatarios tendrían que desembolsar una cantidad que no tenían planeado gastar. Ese cambio seguramente incluirá una inversión de nuestra parte”. (René Velázquez, líder de la Unión de Baratilleros)

“El proyecto me gustó. Se construirá un mercado tipo “gran plaza” con locales higiénicos y más bonitos que los de ahora”. (Felipe Estrella Baas, líder de la Unión de Locatarios de la sección de recados)

Otros líderes, como Ramón Ortiz, secretario general de Pequeños Comerciantes Fijos y Semifijos, y Wilberth Parra, presidente de la Unión Sindical de Pequeños Comerciantes Ambulantes, también se expresaron bien del proyecto, pero dijeron que sólo fijarían su posición hasta conocer el punto de vista de sus agremiados. En consecuencia, solicitaron una reunión informativa para que, junto con otros gremios de baratilleros y locatarios, las directivas conocieran de viva voz estas pretensiones. El evento, sin embargo, se convirtió en concentración de cientos de agremiados con resultados desastrosos. La reunión se efectuó el 11 de septiembre de 2002.

Más de quinientas personas sin control y con prejuicios graves sobre el proyecto, interpellaron a las autoridades municipales reclamando la no destrucción del mercado viejo,

---

mayor dimensión. La queja subrayada por la Canacome en este punto se refiere al aumento notable del impuesto predial que realizó el propio municipio durante los primeros 6 meses de su ejercicio. Más que aumento en el impuesto, se trató de una actualización de los precios catastrales, base para dicho impuesto, ordenada por una reciente actualización constitucional del artículo 115. Esto generó un aumento en los pagos, ya que los precios catastrales no habían sido actualizados desde una década y muchas de las zonas más caras de la ciudad tenían condición de tablares rústicos con precios en el catastro de 4 o 5 pesos el metro cuadrado y valores comerciales entre 40 y 50 dólares. Esta política aumentó hasta en un 300% los pagos de las zonas más ricas de la ciudad construidas en espacios campestres y mantuvo en su nivel los predios de las clases bajas.



pues era su única fuente de recursos. Entre empujones, gritos, insultos y pancartas, la presentación del proyecto fue interrumpida desde el principio y en numerosas ocasiones, sin que se lograra explicar sus características. Incluso, fue necesario formar una doble valla para poder sacar a la alcaldesa de un auditorio abarrotado de personas intransigentes y violentas que ponen en riesgo la seguridad de quienes habían asistido.

“El rotundo no de los casi dos mil locatarios a la demolición del Lucas de Gálvez y la terquedad de Ana Rosa Payán Cervera en insistir de que sí será derruido a pesar de la oposición que manifestaban los comerciantes, ocasionó una acalorada discusión que derivó en empujones y gritos y la obligada huida de la alcaldesa a un salón de la planta alta del Olimpo”. (*Por Esto!* 12 de septiembre de 2002 , La ciudad, página 2)

“En los contingentes fue notoria la presencia de jóvenes con tatuajes, cabello largo y lentes oscuros, algunos con aliento alcohólico. Sin esperar la presentación de los planes municipales, los presuntos locatarios comenzaron a ofender a gritos a la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, quien a las 9.50 hrs. en el interior de la sala número cuatro del Olimpo expresó: mientras más griten, menos diálogo. Como no hay posibilidades de dialogar, se da por concluida esta reunión. La funcionaria salió por el corredor oriente que comunica al Palacio Municipal, pero fue detenida por un grupo de locatarios. Regresó a la sala del Olimpo, pero sus colaboradores de inmediato organizaron una valla para preparar una segunda salida. La reunión fue tensa, se prolongó casi dos horas y la alcaldesa abandonó el recinto protegida por la valla humana, tal y como se había planeado, en medio de empujones y gritos. Los representantes de los joyeros entraron a una reunión privada con la alcaldesa en la Sala de Juntas del Palacio Municipal y el resto de los locatarios regresó al mercado”. (*Diario de Yucatán*, 12 de septiembre de 2002; local 1)

“Las principales dudas, propuestas y rechazos planteados son: a) temor a que no se les respeten sus espacios y medidas que actualmente poseen, b) a la pérdida de clientela, c) rechazo a otorgar nuevas aportaciones económicas debido a que muchos no han terminado de saldar el dinero que les exigió el anterior Ayuntamiento de Xavier Abreu Sierra para reparar sus locales, en algunos casos de 14 a 20 mil pesos, d) el nuevo mercado que se pretende en el Chetumalito no tendrá el suficiente espacio para albergar locatarios y ambulantes, e) temor a que no les respeten las concesiones, f) lo presentado no es un proyecto, sólo es una idea y por lo tanto carece de todo sustento técnico y legal, g) consideran que es mejor remozar el mercado Lucas de Gálvez en vez de demolerlo, h) sí a la construcción del mercado en el Chetumalito pero sólo para ambulantes como en campaña prometió Ana Rosa”. ( *Por Esto!* 12 de septiembre de 2002, sección *La Ciudad*, página 3)

“En la reunión fueron identificados presuntos gamberros del Lucas de Gálvez y ‘agitadores’ que caldearon los ánimos, entre ellos algunos conocidos por sobrenombres como ‘El pulga’, los temidos ‘Taqueros’ y ‘El camarón’, quien ayer hizo acto de presencia de nueva cuenta, ya que fue uno de los principales

desestabilizadores de la primera administración de Payán Cervera”. (*El Mundo al Día*; 12 de septiembre de 2002, sección local, página 1)

“Poderosos intereses económicos (la alta plusvalía de los locales fijos y los ahorros fiscales que representa el comercio informal) sociales (una microciudad que se resiste a una reubicación) y políticos (minar un proyecto emanado de Acción Nacional) son las barreras que tendrá que superar el Ayuntamiento para dotar a Mérida de un centro de abasto acorde con una ciudad de más de 700,000 habitantes, manifestó ayer el regidor de mercados, Armando Ceballos Cetina”. (*Diario de Yucatán*, 12 de septiembre de 2003, sección local, página 1)

“En el mercado (continúa el regidor Ceballos) se reparten volantes apócrifos que aseguran que la comuna pretende construir una ‘plaza comercial’ que desplazaría a los locatarios (...) tenemos informes de algunos veteranos locatarios que poseen contra la ley hasta seis locales que vende o rentan (...) los comerciantes también tienen intereses pues ellos son los que promueven el ambulante”. (Idem)

“No hay nada más cómodo que no meterse en problemas, no hay nada más cómodo que no hacer nada y dejar que las cosas sigan como están; lo difícil es lo que estamos haciendo en este momento ustedes y yo, dialogar, construir y buscar un mejor futuro para ustedes. Señores, este mercado, ustedes lo saben (...) hay una permanente pestilencia y contaminación (...) no hay posibilidades arquitectónicas de poder hacer un nuevo drenaje sin tocar los cimientos del edificio. (Fragmento del audio oficial del evento, entre cortado por gritos y sonidos inaudibles. Voz de la alcaldesa de Mérida)

“No queremos áreas verdes; no somos turistas; no tenemos tiempo para pasear; te elegimos para que nos ayudes, no para que nos destruyas. (Voz de locataria en el audio oficial, entre gritos y otras voces)

El 11 de septiembre de 2002 fue el inicio de las hostilidades contra un proyecto municipal que fue desarrollándose contra viento y marea en los siguientes año y medio de la administración. El 20 del mismo mes se constituyó un frente de oposición<sup>109</sup> comandado en primer lugar por los líderes de los locatarios del viejo mercado y, después, por un comité ampliado al que se sumaron los miembros de la Cámara de Comercio que, por razones diferentes, tampoco estaban de acuerdo con la realización del proyecto.

“Tendrá que pasar sobre los cadáveres de 2,500 locatarios, advirtió el secretario general de la Unión de Baratilleros “Andrés Ortega”, Rene Velásquez (...) Dijo que aunque la autoridad se entere y lleve maquinarias para derribar el mercado, los

---

<sup>109</sup> El Frente estaba formado por Felipe Estrella Baas de la Unión de Locatarios, Similares y Conexos; de Ángel Enrique Sánchez, directivo de la Unión de Baratilleros de Yucatán Andrés Ortega; Candelaria Uicab Can, presidenta de la Unión de Expendedores y Pequeños Comerciantes; Gilmer Castillo Guémez, del sector de calzado, entre otros. A este frente se sumó el periódico Por Esto! de manera directa, pues su director, Sr. Mario Renato Menéndez, declaró posteriormente a una visita de locatarios a su periódico que su rotativo estará al servicio de los trabajadores del viejo mercado: “Por Esto!, estará al lado de ustedes, ni por delante ni por detrás, al lado para luchar de manera consecuente”, dijo en esa ocasión.

locatarios no lo van a permitir. (...) La alcaldesa no va a lograr dividirnos como lo hizo con los locatarios de Santa Ana, a quienes les prometió una cosa y ahora anuncia otra”. (*El Mundo al Día*, 20 de septiembre, sección local, página 1)

El 13 de noviembre del mismo año se constituyó la Coalición de Organizaciones para la Defensa del Centro Histórico y en su primera acción firmaron un manifiesto contra el proyecto para remodelar la zona del mercado Lucas de Gálvez (...) dirigido al presidente Vicente Fox Quesada. Firman el documento Luis Alberto Rivas, de la Canacome, René Velázquez Franco de la Unión de Baratilleros de Yucatán, Javier Leal Rodríguez de la Canacope, Gilmer Castillo Güemez, presidente de la Unión de Comerciantes y Detallistas del Estado de Yucatán, Felipe Magaña Pérez, presidente de la Asociación de Comerciantes de la Calle Ancha del Bazar y Felipe Estrella Baas, presidente de la Unión de Locatarios Similares y Conexos del Estado”. Dicho manifiesto fue conocido en la ciudad como el manifiesto del no, aunque aceptaba parcialmente el programa<sup>110</sup>. (*El Mundo al Día*; 14 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

La politización de este proyecto municipal era grave. Los partidos políticos, sus representantes en el Cabildo y otros niveles de gobierno declaraban en los diversos medios de comunicación<sup>111</sup> –que también disponían de una posición militante-su rechazo u aprobación. El PRI advirtió de manera oficial que no permitiría la demolición del Lucas de Gálvez, mientras que el PAN pugnó por abrir una mesa de análisis de ese plan.

Los priístas eran representados por diversos voceros. El presidente del Comité Municipal en Mérida, Víctor Caballero Durán, declaró que “los panistas incurren en lo mismo que criticaban de los gobiernos emanados del PRI: que trabajan con base en caprichos e ideas de momento, no en estricto cumplimiento de los planes de desarrollo que ellos mismos diseñan” (...) pues este programa no está inscrito en el Plan Municipal de Desarrollo aprobado por el Cabildo meridano. Este programa, añadía el líder partidista, está creando “condiciones de enfrentamiento social” (...) vigilaremos que los locatarios no caigan en provocaciones y divisiones y que se mantengan firmes en su postura. Los inconformes son locatarios que han rebasado a sus propios líderes”. (*Diario de Yucatán*, 13 de septiembre de 2002, local 3)

---

<sup>110</sup> Los dirigentes de esta coalición firmaron por el NO. No a la demolición del mercado Lucas de Gálvez, NO al cierre de la calle y reubicación de paraderos de autobuses en el área del parque Eulogio Rosado, NO al derroche y despilfarro de recursos públicos, NO a la demolición de los kioscos de la Calle Ancha del Bazar y Sí al nuevo mercado de San Benito para alojar a los ambulantes, Sí al rescate de fachadas en la zona del mercado, Sí al rescate del edificio histórico de Correos, Sí al rescate del parque Eulogio Rosado. La respuesta oficial en torno a esta nueva coalición fue de extrañeza: “Ningún socio de la Cámara de Comercio de Mérida tiene locales en el Lucas de Gálvez. No puede ser. Ahora sí que me sorprendieron, porque cuando estuve con ellos a todos les encantó el proyecto, pero ahora no los entiendo,” declaró la alcaldesa de Mérida al mismo rotativo citado.

<sup>111</sup> Aunque con diferentes niveles de profesionalismo, *Diario de Yucatán* y el periódico *Por Esto!* asumieron una agenda polarizada respecto del Plan. Los editorialistas, reporteros y caricaturistas de ambos medios de comunicación buscaban argumentos, declarantes e informaciones colaterales capaces de generar una opinión favorable / opuesta al nuevo proyecto y poder gestionar el conflicto de manera que grupos sociales y políticos pudieran –y ellos mismos- usufructuar del derrotero de las acciones y la legitimación social. El minoritario periódico *El Mundo al Día* hizo una cobertura favorable a los locatarios.

“En doce años de administraciones panistas se han invertido en remodelaciones del Lucas de Gálvez decenas de millones de pesos, lo cual se constituirá en un fraude de grandes proporciones al erario municipal en caso de derruir el mercado (...) tan solo en la pasada administración (...) se invirtió más de ocho millones de pesos en trabajos de remodelación, con un monto similar de aportación de los locatarios, porque el Ayuntamiento no hace nada gratis (...) pareciera que la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera pretende que los recursos públicos sirvan para financiar empresas privadas que en la mayoría de los casos están vinculadas con gente de su partido (...) Nos preocupa, manifestó, que las decisiones de su gobierno estén basadas solamente en percepciones de tipo personal, en la intención de hacer obras magnas que dejen huella y que no se hagan obras y se implementen servicios que realmente beneficien a la sociedad. Tan es así que estas acciones están al margen del Plan de Desarrollo Municipal: en la parte específica de las líneas de acción con base en ese diagnóstico, el Ayuntamiento de Mérida establece como una línea de acción la creación de una red de mercados periféricos para atender precisamente los sectores de la población que más demandan el equipamiento de mercados. En lo que se refiere al mercado Lucas de Gálvez, lo que plantea como línea de acción es específicamente desarrollar un proyecto de rescate de la zona, en ninguna de sus partes el Plan Municipal de Desarrollo contempla el derrumbe o nueva construcción de dicho mercado. Es obvio que a pesar de que el mercado tiene problemas, hoy por hoy atiende al sector más importante de la ciudad en materia de abasto, y derrumbarlo en este momento para construir otro no resolvería absolutamente en nada el problema de abasto de la ciudad, que es realmente lo que procura en el caso del mercado Lucas de Gálvez”. (Declaraciones de Víctor Caballero Durán; *Por Esto!*, 11 de septiembre de 2002; *La Ciudad*, página 4)

Otros actores del PRI también tuvieron un papel protagónico en la crítica al problema y al programa. Los regidores<sup>112</sup> de obras públicas, de mercados y de desarrollo social, Ing. Ignacio Mendicuti, y Licdas. Ingrid Priego Cárdenas y Gabriela Santinelly Recio, formaron parte directa no solamente de la oposición sistemática sino de la operación política en contra de las propuestas municipales. Su participación decidida no se limitaba a este caso, sino que también –como se recuerda– asumieron un papel protagónico en otro de los proyectos modernizadores de la comuna meridana, como lo fue el nuevo sistema de recolección de la basura urbana. Los momentos de enfrentamiento y la organización de

---

<sup>112</sup> El grupo de regidores priístas estaba conformado por ocho elementos, de los cuales estos tres asociados al grupo político de Víctor Cervera Pacheco mantuvieron de principio a fin de la administración una posición de rechazo sistemático y operación obstaculizadora en virtud de que defendían los intereses de locatarios y comerciantes. La posición del trío es diferente de otros regidores del mismo partido. Antonio Morales Balderas repetía en privado su adhesión al proyecto y su censura a las malas estrategias de sus compañeros de partido. Rafael Acosta y Joel Barbosa Novelo mantenían una beligerancia mediática pero no participaron en procesos de organización de la oposición. Una de las pocas sorpresas fue el aval que el diputado federal del tricolor Jorge Carlos Ramírez Marín dio al proyecto panista: “El Lucas de Gálvez ya no aguanta. Es insalubre y la inmensa mayoría de los locales está pestilente y olvidada (...) el hecho de que sea priísta no quiere decir que deba descalificar todos los proyectos de la Comuna, mucho menos si son buenos, declaró. (El Mundo al Día; 18 de septiembre de 2002, sección local, página 3)

actividades de protesta se multiplicaron a lo largo del año con argumentos técnicos, administrativos, políticos, periodísticos, arquitectónicos, económicos, etcétera.

“Es un total engaño e irresponsabilidad de Ana Rosa Payán cuando asegura que todos los 2,500 comerciantes tendrán cabida en el nuevo mercado que pretende construir pues técnicamente con la superficie proyectada es imposible acomodar a la totalidad (...) los cálculos de la inversión están mal. No se requieren 150 millones, sino más de 250. (...) el tamaño de los locales será tan pequeño que nadie querrá vender ahí (...) locales como los molinos, los tablajeros, las zapaterías no podrían funcionar en espacios de cuatro metros cuadrados (...) además, el anuncio de este proyecto es para desviar la atención ante el cúmulo de irregularidades y denuncias de corrupción que día a día se evidencian en esta administración. No entendemos cómo la autoridad anuncia un programa así careciendo de todo: de los proyectos, los permisos del INAH, el terreno, el dinero y el consenso de los directamente involucrados. (*Por Esto!* 7 de septiembre de 2002, sección *La Ciudad*, página 6)

Por su lado, las autoridades municipales, los regidores mayoritarios y los líderes municipales del PAN<sup>113</sup> iniciaron un proceso intenso de comunicación que diera a conocer los pormenores del proyecto, las etapas, las condiciones del mercado actual y la zona, así como los efectos positivos que produciría para la ciudad. El Ayuntamiento de Mérida inició una ronda de medios y una campaña publicitaria para dar a conocer estos detalles a toda la ciudadanía.

“El Ayuntamiento no cederá ante las presiones de grupos, y de ser necesario, convocará a una consulta popular para conocer la opinión de los meridianos, subrayó la alcaldesa en una reunión con los comités municipales del PAN.(...) Los panistas defenderemos el plan de la alcaldesa ante las agresiones de los grupos opositores, porque es una obra que beneficiará a la comunidad y embellecerá la ciudad, afirmó Rodolfo González Crespo, miembro municipal del PAN (...) La obras se realizarán no por terquedad de la alcaldesa sino porque contribuirá a resolver varios problemas urbanos (...) y nosotros privilegiaremos el diálogo siempre, por lo que en poco tiempo volveré a reunirme con los diferentes grupos descontentos, declaró la C. P. Ana Rosa Payán, alcaldesa de Mérida”. (*Diario de Yucatán*, 18 de septiembre de 2002; local, página 12)

Algunos otros sectores apoyaban de manera total o condicionada. La unión de carniceros del viejo mercado mostró su conformidad siempre y cuando los locales tuvieran cortinas metálicas, aire acondicionado, cuartos fríos y demás infraestructura para el traslado y manejo higiénico de carnes. La unión de abastecedores de carne mantuvo durante todo el proceso una voluntad de negociación para influir en el proyecto, de modo que estuvieran beneficiados de manera directa y clara. La CMIC, Cámara Mexicana de la Industria de la

---

<sup>113</sup> Aunque el PAN apoyó abiertamente el proyecto, algunas voces distinguidas lo criticaban como el ex alcalde de la ciudad, Lic. Xavier Abreu Sierra, quien comentaba públicamente que desde su administración existía el plan para la construcción de un nuevo mercado, pero que esto sería sólo para los comerciantes ambulantes y ‘limpiar’ las calles. La crítica de otros era más discreta y facilitaba el flujo de información entre regidores de un partido y otro.

Construcción, manifestó su apoyo decidido al proyecto y subrayó “la necesidad de erradicar los tiempos en los que intereses particulares se anteponían a los de la comunidad (...) pues con él saldrían ganando la ciudad y los locatarios de ese centro de abasto, (...) Mérida, sus habitantes y los turistas merecen que se haga ese esfuerzo para lograr el consenso necesario”. (*Diario de Yucatán*, 18 de septiembre de 2002, entrevista a Ariel Cantón, presidente de CMIC)

Otras agrupaciones que alentaban la realización de este proyecto eran la Asociación de Autotransporte Organizado, el Gobierno del Estado, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (siempre que se cumplieran los trámites y las condiciones que la delegación impondría al proyecto por situarse en zona histórica), el Museo de Arte Contemporáneo.

La politización excesiva tuvo como salida institucional la organización de una consulta popular<sup>114</sup> que conociera de una vez por todas la opinión de los meridianos sobre el tema y sujetara a esa voluntad, la decisión de las autoridades y de las partes en conflicto. Así, las autoridades municipales y el Cabildo crearon un consejo ciudadano integrado pluralmente por las partes en el conflicto, pero con distinguidas personalidades del mundo académico como responsables del comité. Catorce fueron los miembros de este comité organizador: los regidores de las comisiones de mercados, desarrollo urbano y seguridad pública; los representantes de la Coparmex, Canacome, Canirac, Coordinadora Turística de Yucatán, y del Colegio de Arquitectos, así como el cronista de la ciudad, el Prof. Jorge Álvarez Rendón, como ciudadano el presidente del Consejo Electoral del Estado Prof. Ariel Avilés Marín, un funcionario de la Dirección de Gobernación de la Comuna y como presidente, el Dr. Luis Ramírez Carrillo, representante del Centro Regional de Investigaciones de la UADY. El objetivo de este consejo fue el de organizar la consulta pública con imparcialidad y objetividad, dando garantías a todas las partes y claridad y precisión al conteo de los votos, sean por el sí o por el no.

“Si participara el 10% o un 20% del padrón electoral de Mérida sería extraordinario, tomando en consideración que no es una elección de autoridades sino una opinión sobre un proyecto. (...) Nosotros daremos garantías para que el proceso sea limpio y transparente, por lo que no daremos opinión ni fijaremos nuestra postura en torno al plan oficial de rescate, sino nos vamos a limitar a recabar la opinión de los meridianos y entregar los resultados a las autoridades municipales a fin de que sean tomados en cuenta”. (Declaraciones de Luis Ramírez Carrillo a *Diario de Yucatán*, 21 de noviembre de 2002; sección local, página 9)

---

<sup>114</sup> Como se observa, entre las primeras confrontaciones durante el mes de septiembre y la realización de la consulta en diciembre median 3 meses. En esta pausa, la ciudad de Mérida vivió el huracán más devastador del siglo. El huracán Isidoro dejó pérdidas de más de 200 millones de pesos, daños en prácticamente toda la infraestructura urbana, problemas de abastecimiento de agua, víveres. No se presentaron, por fortuna, pérdidas humanas. Entre el 22 de septiembre y 8 de diciembre, las prioridades del municipio cambiaron drásticamente: lo urgente era activar la ciudad y recuperar los servicios públicos, antes de continuar con el trabajo proyectado. El gabinete gubernamental realizó esfuerzos dramáticos por restituir la normalidad en Mérida, cosa que fue logrando en poco tiempo. La sesión edilicia del 6 de octubre de 2002 da cuenta de un prolongado debate en relación con el uso del préstamo de Banobras para el proyecto del mercado y su posible reclasificación para el seguimiento de los daños de Isidoro. En medio de este proceso continuaron los enfrentamientos sobre las políticas públicas con el añadido argumental de que “no se atendía adecuadamente a los damnificados de Isidoro por los caprichos de grandeza de la alcaldesa de Mérida”.

El proceso de organización de esta consulta pública –al margen de la ley que no contempla a la fecha de su realización el referéndum municipal o cualquier tipo de consulta ciudadana- estuvo llena de contradicciones dado el papel que los actores realizaron en su interior. Entre los miembros de este Comité estaba Luis Alberto Rivas<sup>115</sup>, presidente de la Canacome y miembro de la coalición pro rescate del mercado Lucas de Gálvez, los regidores Priístas Ingrid Priego Cárdenas y Antonio Morales Balderas.

“Temían perder la consulta. Desde el principio, observamos que este grupo afín al NO aceptó entrar al Comité con la encomienda de reventarlo. Solicitaban presupuestos descomunales, tiempos diferidos, reglamentaciones del Cabildo, publicidad en todos los periódicos para el proyecto, dinero para impulsar la campaña del no en medios, ya que el Ayuntamiento estaba haciendo su propia campaña por el sí. Con el paso de las semanas, los regidores del PRI y los miembros de la Canacome que estaban en el Comité renunciaron en pleno y quisieron poner en jaque la organización y el grupo. No obstante, seguimos adelante con la organización y con la información neutral que la ciudadanía solicitaba. Incluso, pedimos al Ayuntamiento de Mérida fondos para anunciar objetivamente la consulta y el proyecto en todos los medios, hasta en el diario *Por Esto!*, periódico que no era considerado por la Comuna dentro de sus paquetes de publicidad”.

“Decidimos retirarnos de este Consejo –dice Ingrid Priego Cárdenas- por considerar que la consulta pública que el Ayuntamiento de Mérida pretendía realizar estaba descaradamente inducida y sólo beneficiaría a la alcaldesa para que pueda realizar el mencionado proyecto. Vimos a lo largo de las sesiones actitudes y posiciones que no garantizan la imparcialidad del mencionado organismo, especialmente la intervención del director de Comunicación Social de la Comuna, Irving Berlín Villafañá. La alcaldesa juega con los dados cargados, pues todo el mundo sabe que está utilizando recursos del erario para realizar una campaña de desinformación e induce al voto de la población a favor de su proyecto. Además, los integrantes del consejo ciudadano tampoco quisieron instalar un mayor número de casillas en las comisarías, especialmente donde viven cientos de las personas que todos los días acuden al mercado Lucas de Gálvez a vender lo que cosechan en sus milpas o unidades productivas. Está en manos de Luis Ramírez Carrillo desenmascarar todo lo que está sucediendo y evitar que la Comuna participe con dados cargados en la pretendida consulta pública, ya que tiene las manos metidas en el proceso: en caso contrario se estaría jugando su prestigio y reputación de universitario e investigador serio, al convertirse en cómplice de la alcaldesa”. (TP)

La consulta popular sobre el programa de rescate del Centro Histórico se realizó el 8 de diciembre de 2002, pese a las críticas de políticos priístas y el respaldo, por otro lado, de editorialistas de *Diario de Yucatán*. La boleta decía sí al mercado y enumeraba las acciones

---

<sup>115</sup> El líder de la Canacome fue invitado a participar en el grupo organizador, pero declinó por considerar que no tenía, en lo personal, una posición neutral, pero promovió en su lugar la participación otro directivo de la Cámara de modo que pudieran representarse sus intereses, sin quitarle el protagonismo que Luis Alberto Rivas Polanco estaba teniendo en la coalición opositora.

e intervenciones programados para los edificios de la zona y no a los mismos detalles. Se pusieron mesas de votación en 45 zonas de la ciudad y sus comisarías durante todo el día y se convocó a la consulta mediante spots de radio y televisión. La participación fue de 15,438 personas, de las cuales 83.65% manifestó conocer el plan, mientras que 2,229 indicaron que no. El resultado fue de 11,254 votos a favor del sí y 3,931 a favor del no. Se registraron 253 votos nulos.

Los resultados de la consulta no pararon la politización del proceso. La Canacome, la Coalición Pro Rescate de la Zona del Mercado Lucas de Gálvez y el periódico Por Esto! denunciaron irregularidades<sup>116</sup> sin comprobarlas que, según ellos, estaban afectando el cómputo de la votación hecha por los ciudadanos. En su lugar propusieron una campaña de recolección de firmas en contra del proyecto que, después de quince días según los organizadores, había conseguido más de 22,000. Es decir, a la legitimidad cuestionada de la consulta popular, se le oponía una nueva consulta hecha por los interesados en el no mediante firmas directas. Diciembre fue la guerra de las encuestas y las consultas hechas sin reglamentación alguna, dados los vacíos de la Constitución yucateca.

El siguiente año sería decisivo para la realización del proyecto. Los trámites de donación del terreno, los estudios preparatorios del subsuelo a fin de asegurar que el sitio no tuviera vestigios arqueológicos, la reubicación de asentamientos irregulares de ambulantes en los terrenos del ex Chetumalito, los preparativos para la asignación de partidas presupuestales y las corridas financieras del préstamo de la banca privada y la banca para el desarrollo se cumplían. El 6 de enero de 2003 iniciaron los trabajos de excavación para los cimientos y el estacionamiento subterráneo –ya no central camionera– del nuevo mercado de San Benito. El banderazo de la obra se realizó con protección policíaca y riesgo de amotinamiento, pues cientos de locatarios lo rodearon en medio de gritos ofensivos y de protesta.

Desde este momento, 6 de enero de 2003 y hasta el 2 de junio de 2004, un rosario de conflictos enfrentaron a los grupos que hemos estado reseñando. Los litigios sobre supuestos derechos violados de locatarios; la obstaculización in situ de vendedoras de verduras que ponían sus pequeños puestos bloqueando las entradas de la construcción; los debates entre expertos y el INAH; las denuncias contra las licitaciones públicas de la obra; los concursos de asignación de parcelas de la construcción y de diseño; las negociaciones con locatarios y ambulantes cercanos a la obra para su reubicación; el cambio temporal de paraderos de autobuses; el cierre de calles para facilitar el acceso de vehículos de construcción, los riesgos y accidentes de una construcción de 10, 136 metros cuadrados, fueron centro de polémicas incesantes. Aunque el diálogo no estaba totalmente roto, es verdad que no existían condiciones para avanzar, dado que la obra ya estaba en curso. “Ella podrá construir su mercado y los que quiera, pero nosotros no lo queremos, ni nos vamos a trasladar” decían los locatarios por medio de sus líderes.

---

<sup>116</sup> Mientras el 9 de diciembre, Diario de Yucatán titulaba “Buena participación en las casillas instaladas en el mercado” y “Respaldo al plan de la Comuna sobre el mercado”, el Por Esto! lo hacía en sentido inverso: “Red de irregularidades” (apertura tardía de casillas, ánforas rellenas y funcionarios de casillas sin identificación, entre las más notables; también se practicó el carrusel de votantes y hasta la compra y coacción del voto) o “Gran abstencionismo” (sólo sufragaron 15, 438 ciudadanos, ni el 10% de la población, y sólo 11 mil dijeron sí al rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez) y hasta “Fraudulenta y amañada. Locatarios denuncian una serie de ‘lunares’ durante la consulta popular. Quitaron voz y voto a los habitantes”.



El 23 de julio de 2003 otro episodio violento se escribió. Una manifestación callejera paró en las puertas del Palacio de Gobierno para exigir a las autoridades la suspensión del cierre de una calle aledaña al viejo mercado. Ante los intentos infructuosos de los líderes de dialogar con la alcaldesa por las disposiciones de seguridad del edificio, la C. P. Payán decide bajar de sus oficinas para atenderlos directamente en las puertas del palacio, donde fue conminada a acudir al sitio de la calle cerrada para constatar las afectaciones negativas que podría causar. En el transcurso fue conducida a empujones al local sindical de baratilleros, rodeada por más de 300 locatarios y privada de su libertad en tanto no firmara documentos en contra del cierre de la calle en cuestión, fundamental para la construcción del nuevo mercado. El secuestro terminó horas después, cuando la alcaldesa y un grupo de funcionarios municipales salieron escoltados por la prensa en medio de agresiones, golpes y graves riesgos para su seguridad.

“Inconformes por la intención de cerrar la calle 56 por 67, los comerciantes del Lucas de Gálvez realizaron ayer una marcha que partió precisamente del punto de referencia y culminó frente al palacio municipal, donde intentaron dialogar con la alcaldesa, quien en primera instancia trató de dialogar con ellos, pero ante la gritería de los locatarios optó por subir a su oficina con la promesa de que en 30 minutos acudiría al sitio de la obra para detallar cómo quedarían las calles (...) al llegar sobre la calle 69 entre 54 y 56, a unos metros del local de la Unión de Baratilleros, los líderes la invitaron a pasar y con la promesa de que 20 locatarios dialogarían con ella en busca de una solución al conflicto (...) una vez dentro del local inició un estira y afloja en el que los dirigentes de locatarios le pedían desistir de su intención de cerrar la calle 56 por 67 porque si ahora con la lejanía de los paraderos de autobuses las ventas se han desplomado, con el cierre de la citada arteria sería peor (...) ante las fuertes presiones y gritos Ana Rosa no tuvo más remedio que tomar una hoja de papel y redactar el siguiente compromiso: “siendo las doce horas con cuarenta minutos de hoy, me comprometo a que no cerraré la calle hasta el día en que efectuemos un diálogo satisfactorio para ambas partes; empero los comerciantes no aceptaron el escrito con el argumento de que no era oficial porque era un simple papel que sirve para limpiarse (...) entonces empezaron los empujones, golpes y agresiones hasta que los periodistas salieron y detrás de ellos, la alcaldesa (...). (Por *Esto!* 24 de julio de 2003, sección *La Ciudad*, páginas 3,4 y 5)

“Aunque presenté una demanda penal en contra de las personas responsables de este incidente, también convoqué a los líderes a una urgente reunión para darles garantías. Este proyecto desea mejores condiciones de vida para todos, no violencia ni afectaciones negativas. Es injustificable que la autoridad sea secuestrada y que sean violadas sus garantías individuales. No obstante, pongo por delante la vocación de servicio. El mercado se hará porque así lo decidió la sociedad en una consulta abierta y los locatarios deben entender que el proyecto también es para su beneficio. Me reuní también con los arquitectos para valorar la necesidad de cerrar esa calle o bien, de encontrar alternativas que lesionen lo menos mientras la obra termina. La situación había sido de mucho riesgo personal, pero creo que los ciudadanos identificaron bien a los agresores. Estaban, desde luego, los líderes del mercado y diversas personas relacionadas con los regidores priístas que ya todos conocemos:

Ingrid Priego, Gabriela Santinelly, todos bajo las órdenes de Cervera Pacheco y de su candidato perdedor a la gubernatura del estado, Orlando Paredes Lara”. (Declaraciones de la alcaldesa en rueda de prensa ocurrida en el palacio de gobierno el 23 de julio de 2003)

“Los ocho regidores priístas del Ayuntamiento de Mérida expresaron en una Carta Abierta que lamentan profundamente el incidente, apoyan el diálogo para encontrar soluciones y señalan que “no debemos perder de vista que este sector de la sociedad (los locatarios del Mercado Grande) sienten amenazado su patrimonio”. (*Diario de Yucatán*, 24 de julio de 2003; local, página 10)

“En el equipo de trabajo de la alcaldesa había gran tensión por lo ocurrido, pues la oposición sistemática tomaba cauces violentos y la obstaculización en las diferentes áreas hacía que el proyecto fuera difícil de desarrollar en el año que le restaba a la administración. Desde la Dirección de Gobernación se argumentaba que eran irresponsables las actitudes del área de obras públicas y desarrollo urbano, mientras que desde la Dirección de Comunicación el incidente había sido peligroso, pero con saldos positivos. En efecto, el director de esta área pensaba que el numerito era favorable a la imagen de la alcaldesa y que la visibilidad violenta había desenmascarado tanta oposición soterrada, continuada, suave, provocadora, pero que no mostraba la ingerencia de los grupos políticos priístas. Este evento riesgoso y desafortunado, decían en el área de comunicación, daría más tiempo favorable para el desarrollo de la política municipal en cuestión”.

Los siguientes meses fueron de pacífica resistencia. El gran mercado de San Benito siguió su construcción y la información generada se relacionaba con accidentes de trabajo, las técnicas y mecanismos de seguridad en el proceso de colocación de grandes planchas prefabricadas, con escasas intromisiones de los líderes del viejo mercado que tampoco fueron investigados y apresados por los desórdenes de julio. La transición de locatarios de un mercado a otro empezó a organizarse a través de una oficina creada por el Ayuntamiento que convocaba por radio, televisión y volantes a todos los inquilinos que desearan estrenar el nuevo inmueble tan pronto como estuviera listo. Los locatarios del mercado Lucas de Gálvez que pidieron su reubicación fueron poco más de 400, motivados, entre otros eventos, por la finalización de las obras del mercado de Santa Ana, mismas que tuvieron un impacto positivo en las ventas y por la campaña de difusión que se desarrolló. Por su lado, los ambulantes del Centro Histórico también formaron parte del paquete de comerciantes que empezaron a gestionar su relocalización.

“El sector de obras públicas tenía retrasos en la construcción de la obra y siempre nos cambiaban las fechas. Otros temas de la agenda gubernamental como la basura y el transporte se habían acumulado para los meses finales de la administración. En este catálogo de pendientes, el traslado de los ambulantes y locatarios era otra de las prioridades. Montamos un despacho, confirma la alcaldesa, con la participación de la tesorería, el Departamento de Mercados, la Dirección Jurídica de Gobernación, la Subdirección de Relaciones Públicas, Desarrollo Urbano y los arquitectos encargados de la obra. Juntos diseñamos un procedimiento para registrar a los locatarios que voluntariamente solicitaban su traslado. El proceso no era sencillo, ya

que no existía información confiable del estado actual de los locatarios y sus espacios. Era necesario verificar el estado de las cuotas municipales, la concesión legal de los lugares que casi nadie tenía, acreditar en su lugar la posesión continuada, atender y dictaminar los conflictos entre concesionarios y poseedores, comprobar el tamaño de cada uno de los locales que se decía poseer y encontrar mecanismos justos para la reasignación de lugares en el nuevo mercado, de acuerdo con dimensiones estandarizadas y ubicadas por ramos de servicios. Mientras en marzo de 2004 el inmueble tenía un avance del 85% el traslado de locatarios parecía un proceso sin fin”. (TP)

Los tiempos para la entrega del nuevo mercado de San Benito a la sociedad fueron aplazándose una y otra vez. La primera fecha fue el 31 de marzo, luego el 15 de mayo y, finalmente, se entregó el 2 de junio de 2004, a escasos días de terminar la administración municipal. En una ceremonia emotiva en la que participaron los presidentes de los poderes legislativo y judicial y representante del gobernador del estado, la alcaldesa de Mérida entregó a los meridianos dicho mercado con la salvedad de que aún no se inauguraría, porque falta “el acondicionamiento de los locales de acuerdo con los gustos de sus nuevos inquilinos; además, faltan detalles de energía eléctrica, gas y otros servicios”.

“La ceremonia fue impecable. Cientos de personas se dieron cita para ver el final de una obra tan polémica y obstaculizada. El monumental mercado de más de 2,800 locales estaba de pie, pese a los esfuerzos de quienes se opusieron al mismo. El ambiente era de fiesta y de gloria. La alcaldesa estaba visiblemente emocionada y su discurso fue vibrante y comprensivo de los temores y celos de los locatarios: “Ahora que está listo, añadió, verán que el sitio dará mejores condiciones para la venta y sus clientes aumentarán notablemente. Ganarán ustedes y también la ciudad”. Era, sin duda, la nota de ocho columnas de la prensa del día siguiente. No obstante, nos quitaron la nota, comenta el jefe de prensa del Ayuntamiento: por la tarde una amenaza de bomba movilizó a equipos del ejército mexicano y policías de elite, sin encontrar ningún artefacto explosivo. Pero el daño estaba causado. La nota de la violencia posible se sobrepuso a la entrega del polémico edificio, con excepción del Por Esto! que sorprendentemente había disminuido sus ataques al proyecto y la administración municipal”. (TP)

El programa de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez se cumplió sólo en algunas de sus partes: a) el portal de granos había recibido el mantenimiento planeado, b) el Museo de la Ciudad no alcanzó a concluirse ni a diseñar sus espacios de exposición dado que el edificio era de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal y la firma de convenios de transferencia se retrasó considerablemente c) el mercado de San Benito estaba terminado en su primera etapa, ya que la segunda etapa de la construcción debía hacerse en una zona ya desocupada de locatarios, d) la plaza de la Ciudadela no se había podido construir sobre los vestigios del viejo Lucas de Gálvez, pues no logró demolerse, e) los paraderos de camiones del transporte urbano habían cambiado de lugar dejando grandes espacios para caminar sin riesgos. Otras partes del proyecto como la demolición de los Kioscos y la remodelación del Paseo de las Bonitas no llegaron a intentarse.

## LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DEL PROYECTO

El recorrido por los diversos momentos de conformación de este proyecto sugiere un déficit importante de planeación estratégica y comunicacional, así como la intervención inicial de otros actores cuyos intereses se manifestaron muy pronto en el espacio público mediante filtraciones, declaraciones, especulaciones, etc. Así, la politización prematura secuestró el proceso antes de tener, efectivamente, los estudios de factibilidad que dieran solidez a un conjunto de ideas promovidas por el Colegio de Arquitectos.

Se observa, en consecuencia, que los propios creadores de la idea y su cercanía con Diario de Yucatán, iniciaron un proceso de sensibilización ciudadana para poner el tema en la agenda periodística, como lo demuestran artículos y reportajes donde se comentan los aportes de arquitectos extranjeros sobre la demolición del viejo mercado Lucas de Gálvez, sin que efectivamente, el Ayuntamiento de Mérida aparezca como su promotor e impulsor. No obstante la información limitada, el rumor de su posible demolición surge de las reuniones de trabajo con la alcaldesa de Mérida y llega también a uno de los grupos interesados: la Cámara de Comercio. Y de ahí, en otro comunicado no oficial, sale por voz del líder de los comerciantes en una rueda de prensa donde se exponen algunas características del proyecto, apurando a las autoridades municipales a anticipar la información disponible.

La prensa y sobre todo los actores interesados presionan una vez difundida la idea a fin de conseguir una confirmación o negación del proyecto sin que éste estuviera totalmente acabado. No podía ser de otra manera si se considera: a) el interés social y periodístico del proyecto, b) el nivel de politización y de conflictividad que las medidas ocasionarían, c) la cantidad de personas, intereses y recursos que se podrían afectar.

La prematura presentación del proyecto sorprendió a las autoridades municipales, entre cuyos funcionarios había de nuevo ideas contrapuestas. Documentos oficiales de la Dirección de Comunicación hacen un análisis de los escenarios informativos del caso y utilizando el modelo narrativo del conflicto proponen que no sea la alcaldesa de Mérida quien presente el proyecto, sino que sea defendido por el grupo promotor. “Habitualmente, dice el estudio, la C. P. Ana Rosa Payán Cervera aparece como sujeto de las acciones y ya es necesario que tenga el papel de destinador. Es decir, un actor que observa los conflictos entre otros y cuando la tensión está madura interviene inclinando la balanza hacia alguno de los polos enfrentados. Este modelo es de menos protagonismo de conflictos, de menos desgaste de imagen y tiene el beneficio de que la autoridad se convierte en la dadora definitiva de la última palabra y la fuerza necesaria para la definición”. (Mejoramiento integral de la zona del mercado; plan de comunicación; 2002)

El análisis propone que fueran los propios arquitectos quienes presentaran y defendieran su proyecto o bien, que el Plan Estratégico de Mérida condujera el cabildeo entre otros organismos sociales, hasta hacerlo totalmente suyo e, incluso, le permitiera construir un consorcio empresarial o social que lo impulsara y gestionara de cara a la opinión pública. Algunas dependencias municipales, como Desarrollo Urbano, las Direcciones de Cultura o

de Obras y Servicios Públicos podrían ser coadyuvantes en el proceso y mantendrían a la presidenta municipal en posición neutra. “La alcaldesa, dice de nuevo el documento citado, es destinador de la historia, no sujeto. Es decir, no propone directamente nada y se comporta como observadora de los debates y solamente declara cuando sea necesario orientar el debate hacia un fin predeterminado. En el momento cumbre del debate puede entrar para orientar el desenlace y definirlo. Esto debiera ocurrir cuando el tema ya esté suficientemente desgastado en los medios”. (Idem: 2002)

Otras de las recomendaciones de este plan eran: a) observar en el avance el comportamiento de los actores sociales oponentes y su grado de flexibilización, b) elaborar un mapa de actores y sus posibles reacciones, c) graduar la intervención municipal en función del estado de las fuerzas, d) realizar simultáneamente a estos procesos de opinión pública la planeación estratégica fina del proyecto que incluyera apartados de comunicación, encuestas, focus group, etc. Este planteamiento narrativo permitiría ganar tiempo y espacio en la discusión pública, en tanto se realizaba el diseño completo del proyecto y se producían materiales comunicativos de respaldo a la iniciativa cuando se convirtiera en política municipal.

Los públicos de interés eran abismalmente diferentes. De un lado estaban los grupos políticos -los regidores y los diputados- y los sectores empresariales, comerciantes, de la construcción que podrían conocer el proyecto en presentaciones directas. De otro lado, estaban situados los locatarios del mercado Lucas de Gálvez, entre los que palanganeros, chicharroneros, zapateros, ambulantes, verduleras, etc., representaban un sector social de bajo nivel de estudios, lealtad ciega a sus líderes políticos y con un temperamento fácilmente resuelto en la violencia verbal o física. El rumor y la comunicación oral en los pasillos, baños, calles, era el circuito de interrelación más frecuente e influyente. Más allá de estos grupos extremistas, estaba el resto de la sociedad meridana, para quienes el mensaje tendría que ser mediático, entre informativo y publicitario.

Aunque el Plan de comunicación alertaba sobre escenarios de intensa politización, acre debate en los medios y gran incertidumbre sobre el derrotero del proyecto que, incluso, podría ‘llevar a interpretar la promesa de un bien como algo peor al mal actual’, no se aceptó. Algunos miembros del gabinete y la misma autoridad municipal mantuvieron la idea de que una estrategia como la planteada debilitaría el proyecto al no contar con el peso decisivo de la autoridad desde el inicio de los debates, que se preveían muy fuertes. Otros actores con menor capitalización política y liderazgo no aguantarían esas presiones y el proyecto abortaría antes de crecer. Era necesario, en consecuencia, que la primera figura municipal asumiera totalmente la responsabilidad y sumara a los actores necesarios para defenderlo.

“Además de los argumentos del director de Obras y Servicios Públicos, Arqto. Pedro Manzanilla Estrada, curiosamente miembro del Colegio de Arquitectos que propone el proyecto, también pesó el temperamento de la alcaldesa. Líder curtida en la oposición, Ana Rosa Payán es conocida como mujer fuerte que asume totalmente sus responsabilidades y no teme enfrentamientos, quizás los busca, cuando está convencida que las metas son adecuadas y necesarias para el desarrollo de la sociedad. Ella también deseaba dirigir y estar en medio de los conflictos; conducir

una gesta heroica como si creyera que era la mejor forma de trascender, construir lealtades en su equipo de trabajo y admiración política hacia su persona. Sólo así se explica el que haya asumido el riesgo del proyecto y encarado hasta con desfachatez en sus inicios, pues, sorpresivamente dio cuerda a la rueda informativa diciendo en una reunión con la Canacome: “Voy a tirar el Mercado Grande, ¿creen que no puedo?”. (TP)

En consecuencia, el proyecto de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez se implementa mediante la conducción directa de la alcaldesa de Mérida y apoyado en el liderazgo y habilidades de negociación de la primera edil. En efecto, la suma y resta de voluntades individuales, de asociaciones civiles, de grupos empresariales se plantea desde el principio como resultado de las negociaciones directas de la alcaldesa, acompañada por algunos cuantos coadyuvantes institucionales como pueden ser los funcionarios públicos, los regidores del PAN, algunos sectores comerciales como los relacionados con el turismo y los servicios colaterales. Desde el punto de vista periodístico, dada la vinculación del Colegio de Arquitectos con *Diario de Yucatán*, la simpatía editorial de ese periódico por la arquitectura tradicional y la afinidad política entre los gobiernos emanados del PAN y la prensa dominante, podía esperarse un apoyo decidido y en el peor de los casos, una presentación moderada y neutral. El periódico *Por Esto!* se convirtió en un actor fundamental para la instrumentalización política de la obstaculización a proyecto y *El Mundo al Día* actuó cargado hacia los intereses de los grupos opositores.

Los apoyos de mercadotecnia y de paquetes especiales de información se relacionan con momentos álgidos específicos como: a) la realización de la consulta popular para determinar la opinión de los ciudadanos en torno del proyecto, b) el inicio del proceso de registro de locatarios para la asignación de locales en el nuevo mercado y c) inauguración del nuevo mercado de San Benito. El primer momento es, evidentemente, un tiempo de persuasión sobre las bondades del proyecto con todos los miembros del municipio que pueden votar, mientras que el segundo se trata de información y persuasión focalizada en los espacios del viejo mercado y para un segmento de audiencia popular muy especial.

Ante el vacío de la ley sobre el tema de las consultas públicas, el Ayuntamiento jugó dos posiciones diferentes en la organización de dicho proceso de comunicación social. Si bien había creado un organismo ciudadano a cargo de universitarios y personas con calidad moral probada, también es cierto que había nombrado a algunos funcionarios municipales para hacerse cargo de las partes operativas. Así, la organización de las mesas, la entrega de la documentación, el traslado de las cajas de la votación fue hecha por trabajadores municipales, de la misma manera como en la Dirección de Comunicación se elaboraron dos estrategias diferentes: por un lado, se destinó una partida presupuestal para difundir con neutralidad la consulta, las fechas, los términos, las preguntas y los requisitos para votar y, por otro, recursos paralelos para realizar una campaña por el sí.

“En la Dirección de Comunicación realizamos dos funciones ya que recibíamos instrucciones del consejo organizador sobre cómo difundir las características de la consulta y por otro, diseñábamos spots de radio y televisión, folletos y anuncios publicitarios para contrarrestar una campaña por el no que llevaban a cabo los locatarios y la Canacome con Luis Alberto Rivas a la cabeza. Como era de

esperarse, los cientos de puestos del viejo mercado tenían pancartas por el no y algunos comercios encargaron bolsas con publicidad que regalaban a sus clientes. Por las estaciones de Grupo Rivas se transmitían cientos de spots contrarios al proyecto municipal. A la postre, elaboraríamos una campaña mediática por el sí contra una campaña radiofónica y focalizada por el no. Al mismo tiempo, diseñamos los logotipos, la publicidad y la información que pedía el consejo organizador. Hicimos lo posible por no confundir ambos papeles, aunque es verdad que sabíamos que las partidas destinadas para tales efectos no eran proporcionales. Aceptamos peticiones del Consejo que estaban en contra de los lineamientos de la publicidad gubernamental, como pagar anuncios publicitarios en el periódico Por Esto! Efectivamente, el Ayuntamiento no consideraba ese periódico dentro de los medios utilizados para difundir avisos municipales. No obstante, el consejo pidió anunciarse ahí y personal de la dependencia acudió a las instalaciones del rotativo para encargar la publicidad convenida. Finalmente no se publicó nada, dado que de 10,000 pesos que costaba originalmente esa inserción publicitaria, terminó convirtiéndose en 100,000 por tratarse, según los editores, de publicidad política. (TP)

Esta participación dual de funcionarios municipales, en especial los de Comunicación Social y Gobernación, ocasionó que los regidores del PRI abandonaran dicho Consejo al denunciar parcialidad en los procesos. No obstante su ausencia, la consulta se realizó como estaba previsto bajo el control de distinguidos ciudadanos, quienes supervisaron cada una de las acciones, vigilaron las mesas de votación, abrieron y contaron los paquetes electorales y entregaron un documento a la alcaldesa de Mérida el mismo día de la votación con los resultados que señalamos en otra parte del trabajo. Así, mientras la consulta popular promovida por este consejo ciudadano consiguió la participación de 15,438 ciudadanos, la coalición de lucha encabezada por Luis Alberto Rivas realizó su propia medición consistente en la recolección de 22,000 firmas entre comerciantes, locatarios y meridianos en general que, evidentemente, firmaron por el no y nadie por el sí. No obstante, esta recolección de firmas sólo sirvió para la declaración periodística, pues no existen pruebas documentales o notariadas de su realización.

Tanto en este momento comunicacional como en los otros (inicio de la edificación, organización y convocatoria para la reubicación de los locatarios e inauguración del nuevo edificio) se dinamizaron dos grandes estrategias opuestas. Una que circulaba a través de los medios masivos de comunicación difundiendo las propuestas entre todos los meridianos y otra popular y/o alternativa que echaba mano del rumor, la desinformación, el comentario familiar o personal entre líderes, locatarios y clientes del viejo mercado.

“En lo general, la difusión entre los meridianos del proyecto era adecuada. En las diversas etapas del proceso elaboramos campañas publicitarias que venían a sumarse a la gran cantidad de declaraciones que se producían. No obstante, el reto mayor era poder llegar y convencer a los mismos locatarios, pues podíamos construir los edificios sin ellos, pero no serían habitados sin su consentimiento. En efecto, la comunicación con los locatarios era prácticamente imposible, pues los líderes impedían cualquier acercamiento y era arriesgado entrevistarse con ellos de manera directa. No podíamos volantear en el viejo mercado ni convocar a reuniones

en las oficinas de la administración del centro de abasto. Era un público fundamental, de difícil acceso, controlado por esquemas clientelares y un lenguaje popular con un imaginario extraño. La ola de rumores promovida por el miedo y el interés, ocasionaba que cualquier error, obstáculo o accidente en el proceso de construcción del nuevo edificio se magnificara. Así, se inventaron muertos y cadáveres de albañiles que eran sepultados de noche; fuerzas sobrenaturales que amenazaban con tirar el pesado inmueble y vaticinios que auguraban poca y mala vida al nuevo mercado de San Benito. El mismo día de inauguración del edificio circuló el rumor de que estallaría una bomba en el sitio, demeritando la nota informativa y la acción constructora del gobierno municipal. Uno de nuestros asesores de comunicación propuso iniciar una campaña con medios populares: canciones y cumbias con el tema en boca de los conjuntos más conocidos; bolsas de mano, delantales y enseres domésticos podían ser parte de un paquete de publicidad dirigido a los futuros locatarios del nuevo mercado. La falta de recursos económicos impidió realizar estos proyectos. Así, los locatarios fueron el público más difícil de informar y confiamos en el efecto colateral que la información masiva estaba generando”. (TP)

Esta dualidad de circuitos comunicativos fue uno de los problemas más difíciles que impidieron una eficaz convocatoria para lograr que los locatarios hicieran sus trámites de reubicación. El Cabildo había aprobado facilidades administrativas, condonación de deudas y recargos, etc., de modo que tuvieran más incentivos para solicitar su traslado al nuevo mercado. Por otro lado, la campaña de información reproducía voces de locatarios de otro mercado, el centro de abasto conocido como de Santa Ana, mismo que había sido intervenido por este Ayuntamiento con muchas protestas al principio, pero con un saldo altamente favorable después de su reinauguración. Algunos de ellos tenían parientes y amigos en el viejo mercado central que sería destruido.

No obstante, el Ayuntamiento 2001-2004 terminó sus últimos días de ejercicio gubernamental con un proceso que llevó a cerca de 1,084 locatarios a gestionar su reubicación al nuevo mercado de San Benito, de los cuales sólo 464 corresponden a comerciantes situados en el Lucas de Gálvez, mientras que los 620 restantes son comerciantes ambulantes. Si consideramos que la suma de ambos, locatarios y ambulantes, es cercana a los 2,800, entonces nos referimos a la gestión del traslado de menos del 40% del total, y cerca del 20% de los situados en el viejo mercado. Los otros comerciantes agrupados en diversos sindicatos y uniones cooperativas se negaron a realizar los trámites para ser reubicados y sus líderes terminaron de rodillas, pidiendo ayuda y protección al candidato del PRI a la Presidencia Municipal de Mérida, Víctor Cervera Pacheco<sup>117</sup>.

Aunque el mercado de San Benito abrió sus puertas el 2 de junio de 2004, la puesta en marcha de los procesos de reubicación de locatarios continuó meses más tarde en manos de

---

<sup>117</sup> Es literal. El 1 de abril de 2004, Diario de Yucatán publicó en su primera plana una fotografía que dio mucho de que hablar los siguientes días: se trata de una imagen del sonriente candidato priísta Víctor Cervera Pacheco en una visita al viejo mercado, rodeado de locatarios, todos de rodillas, que también sonrientes e implorantes le piden –viendo con devoción la cara del candidato– su apoyo para no demoler ese centro de abasto. En la foto, un líder opositor al Municipio, Gilmer Castillo Güémez, festeja la ocurrencia de sus agremiados.



una nueva administración municipal encabezada por el también panista, Manuel Fuentes Alcocer. Algunos procesos pendientes como la electrificación de un sector del mercado, el sellado de techos, el montaje de toldos para el sector de comidas y otros detalles de la construcción demoraron más de lo planeado por la administración anterior. No obstante, los primeros locatarios empezaron a cambiarse el 26 de febrero de 2005, por lo que el alcalde Manuel Fuentes pregonó uno de sus primeros y notables éxitos: lograr que las calles del Centro Histórico quedaran ‘limpias’ de comerciantes ambulantes sin conflictos con los líderes o con los agremiados. Todos habían obtenido buenas negociaciones de la repartición de los locales en complicidad con los líderes de las uniones y cooperativas. Los locatarios del mercado Lucas de Gálvez permanecieron en sus puestos, sin que la nueva administración determinara moverlos, de modo que los dos grandes mercados, el viejo Lucas de Gálvez y el nuevo San Benito coexisten uno enfrente del otro, con riesgos mayores en un breve plazo para el congestionamiento de la zona, que era uno de los temas que se quería evitar.

#### HECHOS VINCULANTES Y RELACIONES POLÍTICAS E INTERGUBERNAMENTALES

La construcción y aplicación de una agenda gubernamental supone tomar decisiones que afectan las relaciones con diversos actores políticos –tanto del propio partido, la oposición y otros actores gubernamentales– entre los que destacan los tipos de conexión con el Gobierno del Estado, que pueden describirse como zonas de conflicto, consenso y por consiguiente de (in)gobernabilidad. Y si es así, también impactan en los reflejos discursivos que los medios de comunicación y los ciudadanos tienen de la gestión política.

Aunque las relaciones intergubernamentales y políticas tienen márgenes más amplios de los que enfoca este trabajo, aquí se enumeran las secuencias más importantes que muestran las tensiones que se han generado en la gestión del Ayuntamiento 2001-2004 con actores muy específicos: a) los partidos de oposición, especialmente con regidores y diputados del PRI, b) el propio Partido Acción Nacional y c) las relaciones entre el Municipio y el Gobierno del Estado, en lo que se refiere a las relaciones informales y coyunturales de poder y, en algún caso, a las transformaciones profundas –si es que hubieron– de las relaciones normativas que orientan dicha relación.

Como se ha dicho ya en otras partes del estudio, las relaciones con el PRI fueron especialmente conflictivas. Antes de la toma de posesión como alcaldesa, la C. P. Ana Rosa Payán ya declaraba que “estaba en desacuerdo sobre la forma en que quedó integrado el Cabildo meridano, con ocho regidores del PRI y podrían presentarse problemas de gobernabilidad” aunque la oposición declarara que “no llegaría en plan de confrontaciones a menos que nos cierren la información”. (*Diario de Yucatán*; 12 de junio de 2001, sección local, página 6)

Sin embargo, el escenario político probable no era de concordia, pues el PRI acababa de perder por primera vez en la historia, el Gobierno del Estado de Yucatán y la transferencia gubernamental prometía ser cruenta ante la falta de información financiera y de recursos

humanos, así como la gran cantidad de supuestos hechos de corrupción que no se habían tapado del todo. El propio gobernador Patrón Laviada había dirigido su campaña hacia la limpieza de la administración pública y la correcta administración de la justicia. Es decir, que había condiciones para una inestabilidad política generalizada entre panistas y priístas si las denuncias al nivel del Gobierno del Estado se llevaban a sus últimas consecuencias.

Así, las primeras sesiones edilicias se plantearon como altamente conflictivas pese a los iniciales discursos conciliadores. Desde el inicio, el grupo de regidores priístas propuso a un panista para ocupar el alto cargo de secretario general del Ayuntamiento al Lic. Jorge Puga Rubio o al Dr. Raúl Castillo Hoyos, ambos regidores panistas pero lejanos de la alcaldesa que había decidido votar al C. P. José Pinto Matos para el mismo puesto. Los regidores del PRI se concebían como parte del gobierno municipal, pues ‘no queremos ser una fracción sino parte del todo’ según la opinión de Rafael Acosta Solís. Sin embargo, a los once días de gobierno municipal iniciaron de manera abierta las hostilidades contra el ejecutivo municipal. Las causas fueron muchas: reducción de salarios de los ediles, diferencia entre estos sueldos y los devengados por funcionarios del gabinete municipal, el ocultamiento de información financiera que impedía tomar las decisiones adecuadas en el Cabildo, el mal trato al personal administrativo, etc. Luego siguieron otras presiones que llevaron a solicitar el 6 de octubre de 2002, juicio político contra la alcaldesa por supuestas irregularidades en la asignación de contratos a SETASA, la empresa concesionaria del relleno sanitario.

Estas acciones priístas ampliamente difundidas por el periódico Por Esto! contrastan con la agenda política de Diario de Yucatán-Gobierno del Estado-PAN, pues del otro lado puede observarse un período altamente conflictivo por razones opuestas. Los focos de corrupción en el Gobierno del Estado son muchos y graves. En consecuencia, la actuación de los ediles es un espejo polarizado de la otra realidad y, quizás, estrategia de negociación futura ya que, por ejemplo, a la solicitud de juicios políticos en contra de funcionarios de la administración anterior, le siguieron solicitudes de juicios políticos en contra de funcionarios panistas. A la postre, ninguno de dichos juicios culminó, ya que fueron desechados en el primer análisis uno a cambio del otro.

El primer semestre de la administración estuvo plagado de denuncias públicas, políticas y una que otra de naturaleza legal en contra de la alcaldesa y sus funcionarios. Algunas de las más serias fueron la acusación de soborno que presentó Rafael Acosta Solís en contra de ediles panistas a cambio de su voluntad para aprobar las altas tarifas del impuesto predial el 15 de diciembre de 2001 y las presiones en contra de funcionarios municipales a fin de hacerlos renunciar. Ya el 23 de abril de 2002, los regidores del PRI empezaron a actuar por grupos ante su incapacidad de consensuar un liderazgo que planteara las estrategias contra la alcaldía. Ingrid Priego Cárdenas, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly Recio formaron un subgrupo radical que aumentó las denuncias públicas por presuntas irregularidades y ocultamiento de información básica de la administración municipal, mientras que Rafael Acosta, Mimí Sol Argáez y Antonio Morales Balderas actuaban frecuentemente en bloque. Los demás, Joel Barbosa y Rosario Cetina, solían hacer sus críticas de manera independiente.

Son múltiples los casos de esta oposición y, por lo general, se observan de manera coordinada con las acciones que realizan otros actores del mismo estatuto político, como lo demuestran diversos zafarranchos realizados por el PRI en las visitas presidenciales y las denuncias alternadas que realiza el otro grupo de regidores comandado por Rafael Acosta Solís. También afloraron las diferencias sobre algunas políticas públicas, como en el caso de la basura y el mercado, ya que en la primera iniciativa los regidores priístas propusieron un sistema distinto, base sobre la cual montaron su crítica, mientras que en el caso del mercado, la orquestación de la obstaculización fue directa y manifiesta. En cambio, el sector de Rafael Acosta Solís mantuvo una crítica frontal al régimen, aunque evitó participar en obstaculizaciones directas y colaboró en algunas iniciativas que destrabaron políticas públicas específicas como el de la basura.

Otros momentos decisivos de esta oposición fueron aquellos de fin de año que se relacionan con la calificación de la cuenta pública y la programación de ingresos y gastos del año fiscal venidero. En todos los casos de estudios financieros, préstamos, informes contables y mecanismos de planeación institucional, los regidores del PRI votaron unánimemente en contra, por lo que dichas iniciativas fueron sustentadas por la mayoría panista y en ocasiones con la ayuda del único regidor del PRD. Las sesiones solemnes del Cabildo fueron frecuentemente opacadas por pancartas, abandonos de curules y otras formas de manifestación de protesta que incluían el tumulto y el traslado de numerosos ciudadanos que abucheaban y gritaban consignas contra la autoridad municipal.

Al final de la administración, la beligerancia pública de los grupos priístas había disminuido en el sector encabezado por Rafael Acosta, asociado con Carlos Sobrino Sierra, el presidente estatal del PRI y aumentado en el grupo liderado por Ingrid Priego Cárdenas y afiliado a las causas del ex gobernador y candidato a la alcaldía de Mérida en 2004, Víctor Cervera Pacheco. Este desequilibrio de las estrategias internas de la oposición en el Ayuntamiento refleja el estado de las fuerzas de la vida interna del PRI y las tensiones entre su presidente estatal y su candidato a la alcaldía de Mérida. Su reflejo periodístico es relevante e inverosímil: las denuncias públicas de Ingrid Priego Cárdenas lograron espacios informativos importantes en Diario de Yucatán, mientras que fueron reduciéndose en el periódico Por Esto! al tiempo que Rafael Acosta Solís y su grupo mantenían la presencia en este último medio de comunicación, realizando declaraciones muy matizadas.

Ya al final de la administración, las declaraciones de ambos grupos dan cuenta de sus transformaciones. El grupo Santinelly-Priego-Mendicuti publicó sendos remitidos contra la alcaldesa, destacando el carácter antidemocrático del gobierno municipal, el crecimiento desmesurado de la deuda pública por más de 200 millones de pesos, la denuncia de gran cantidad de obras inconclusas que se dejan a la próxima administración y el despilfarro de recursos públicos en manos de una esfera burocrática ineficiente y elitista. Los demás regidores del PRI, Rafael Acosta Solís incluido, mantuvieron declaraciones críticas aisladas y de poca visibilidad.

Si las tensiones con la oposición priísta fueron importantes para el derrotero de las políticas públicas y las representaciones que los ciudadanos terminaron haciéndose de la gestión municipal, las relaciones de la alcaldesa con los regidores y otros actores del PAN fue decisiva para comprender el desenlace técnico e interpretativo de su mandato.

Las afiliaciones del grupo de regidores panistas eran muchas y no todas eran leales al proyecto de la alcaldesa de Mérida. Aunque no formaban subgrupos tal y como lo hacían los regidores priístas, se podía observar comportamientos diferentes entre ellos. Jorge Puga Rubio, Raúl Castillo Hoyos, Jorge Gamboa Wong y Jorge Pereira Chán tenían intereses distintos que afloraron desde las primeras etapas de la administración, pues no compartían la decisión de la alcaldesa de nombrar a José Pinto Matos, secretario del Ayuntamiento y tampoco la línea de “seremos una administración panista por los principios humanistas por los cuales se va a regir nuestra administración. Pero no será partidista”. En consecuencia, la política pública fue ocasión para refrendar los desencuentros: tampoco estaban de acuerdo con la reducción salarial de los ediles, lo cual los llevó a colaborar filtrando información a sus colegas priístas para golpear a la autoridad municipal; la indisciplina era frecuente en las declaraciones desfasadas y protagonizadas a la prensa; las tendencias a votar en contra de las decisiones de la autoridad afloraron en muy diversas sesiones en ocasión de las tarifas del transporte urbano, las políticas sobre el mercado, el transporte y la basura; los nuevos nombramientos de funcionarios públicos; las políticas informativas y de relación que la alcaldesa había decidido tener con Diario de Yucatán, etcétera.

Las tensiones en el grupo político dominante tuvieron impacto en la relación con los medios de comunicación y con los ciudadanos, pues producían filtraciones informativas más allá de las líneas institucionales, iniciando conflictos mediáticos que después debían resolver los funcionarios públicos. La anticipación informativa, el rumor, el ataque soterrado y la connivencia con actores de otros partidos políticos fueron prácticas habituales a lo largo de la administración. Algunos ejemplos de ellos están en las anticipaciones informativas del Lic. Jorge Puga Rubio sobre la transferencia de la policía, los desacuerdos publicados de Jorge Pereira Chan ante la carta de la alcaldesa al Diario de Yucatán, etcétera.

Sin embargo, éstas no fueron las relaciones intrapartidistas más importantes de la gestión municipal. Los conflictos de la alcaldesa con el grupo político dominante al interior del PAN, el grupo ampliado del gobernador Patricio Patrón Laviada<sup>118</sup>, se tradujeron no solamente en los conflictos en espacios municipales sino también en la esfera legislativa y, naturalmente, en la partidista y en la mediática.

Aunque algunos panistas destacados definieron la relación entre el gobierno y el partido como de “sana distancia, de absoluto respeto y bajo el concepto de partido en el gobierno y

---

<sup>118</sup> Las primeras expresiones públicas de diferencias entre Patricio Patrón Laviada y Ana Rosa Payán Cervera se observaron de manera temprana en las páginas del periódico priísta Por Esto! al iniciar la administración, pues contrastaban el ritmo de trabajo de la alcaldesa con el del incipiente gobierno estatal lleno de trabas y retos. Además, uno de los primeros temas de la agenda municipal fue solicitar una audiencia celebrada el 6 de agosto de 2001 con el gobernador, a fin de iniciar la transferencia de los servicios públicos pendientes. Todo esto en el contexto de una gran inestabilidad para el gobernador de Yucatán y apenas seis días de haber tomado posesión del cargo, lo que se tomó en círculos panistas como una forma de presión y de insensibilidad de la alcaldesa. Las diferencias, como se verá, anclan sus razones en las posiciones en torno al caso Medina Abraham y en las formas de controlar internamente al PAN, pero también en una competencia por demostrar más habilidades, valentía, decisión y eficiencia en la gestión gubernamental. Incluso se llegó a hablar en las páginas del diario Por Esto! de la renuncia del gobernador Patrón Laviada y el interinato de Ana Rosa Payán, sobre todo durante la inestabilidad inicial del primer semestre del gobierno de éste.

no de un partido de Estado” esta provincia mexicana inauguró nuevas relaciones entre el poder legislativo, el ejecutivo, el municipio y los partidos políticos. Entre las reflexiones constantes de moralidad y buenas costumbres de algunas figuras emblemáticas del PAN local que llamaban la atención sobre “el utilitarismo, la mercadotecnia política y el predominio de los intereses” y la realidad de afianzamiento de relaciones de poder afines al gobernador del estado, hay un largo trecho.

La secuencia larga del empoderamiento del grupo del gobernador, en detrimento de otros grupos panistas, tiene varios capítulos. Algunos de los más importantes son: a) la lucha por el control de los diversos órganos directivos del PAN y la asignación de candidaturas en las dos elecciones intermedias de 2003 y 2004, y b) el caso Medina Abraham, como proceso generador de diferenciaciones políticas adecuadas e inadecuadas. El enlace de ambos factores a lo largo del tiempo logra una capitalización contundente del gobernador, quien tiene el mismo control sobre su partido que los gobernantes priístas en los tiempos de mayores prácticas clientelares y autoritarias sobre el suyo.

Las relaciones de la alcaldesa Ana Rosa Payán con su agrupación política en el estado habían dejado de ser buenas desde hace algunos años y el nuevo liderazgo de Patricio Patrón Laviada se notaba en diferentes eventos partidistas como en la asamblea estatal realizada el 5 de noviembre de 2001<sup>119</sup> para elegir a su consejo estatal, las elecciones para renovar la mesa directiva estatal y municipal y otros incidentes como el proceso contra Luis Aldana el 11 de enero de 2003<sup>120</sup> cuya expulsión fue evitada mediante negociaciones dirigidas por el Comité Ejecutivo Nacional. Los procesos para seleccionar candidatos en la elección federal de 2003 y la elección local para renovar alcaldías y el congreso yucateco en 2004 también reseñan este enfrentamiento interno.

Diario de Yucatán cuenta cada historia cargada hacia el grupo de Patricio Patrón Laviada ocultando la información relacionada con el cimientamiento clientelar del nuevo líder y resalta las irregularidades reales o ficticias del grupo dominante en la alcaldía de Mérida a fin de limitar su avance, mientras que el diario Por Esto! cobija a los disidentes panistas que mediante filtraciones o declaraciones directas enfrentan a sus adversarios, aunque los reprueba orgánicamente en contraposición de los actores priístas, cuya legitimación es funcional.

---

<sup>119</sup> “En acalorada sesión, en la que hubo fuertes debates e incluso se llegó por un momento a los golpes, la asamblea del PAN eligió ayer a su consejo estatal que estará vigente en el período 2001-2004. Durante sus discursos en la reunión, algunos oradores criticaron la forma en que se integró la lista que fue puesta a consideración de los asambleístas. La alcaldesa Ana Rosa Payán, quien encabezó las discusiones en contra, incluso declinó formar parte de ese órgano partidista”. (*Diario de Yucatán*, 5 de noviembre de 2001, sección local, página 1)

<sup>120</sup> El proceso contra Luis Aldana inicia por cargos de desinformación de las actividades del gobernador y utilizar argumentos críticos de la oposición. El 16 de enero del mismo año, “tres dirigentes nacionales del PAN encabezados por su secretario general Sr. Manuel Espino Barrientos llegaron ayer por la tarde para reunirse con los integrantes del Consejo y del comité estatal de ese partido. Al término de esa junta realizada a puerta cerrada en el auditorio de la sede estatal panista, trascendió que fueron dos los asuntos fundamentales que se abordaron; el primero fue el conflicto del poder ejecutivo con el poder judicial, y el segundo, el caso del diputado federal Luis Aldana Burgos, a quien –como hemos publicado– se le inició un proceso interno en el PAN por prestarse en forma sistemática al juego de quienes buscan atentar contra el partido”. (*Diario de Yucatán*, 17 de enero de 2003, sección local, página 3)

Pese a que desde el inicio de ambas administraciones ya circulaban rumores de estos enfrentamientos, lo cierto es que, salvo en los asuntos partidistas, donde la rivalidad se destapó a escasos cuatro meses de haber iniciado los mandatos constitucionales correspondientes, las agendas de los mandatarios mantenían cierta cooperación y representaciones de concordia, acaso rota por declaraciones ambiguas que dan cuenta de una guerra subterránea. El 11 de mayo de 2002, Patricio Patrón Laviada contesta una entrevista de un reportero de *Diario de Yucatán*, confirmando que en mi “partido hay personas que no saben trabajar en equipo, y por tanto se debe tener cuidado con ellas (...) (pues, tenemos) la necesidad de ganar el Congreso de la Unión en las elecciones de 2003”.

Si bien no se dan nombres, presuntamente se refiere a la alcaldesa de Mérida y a un grupo de diputados afines, entre los que destaca el Lic. Ricardo Gutiérrez López, presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado. Tras algunos artículos de opinión de panistas connotados que dibujan a un gobernador solitario enfrentando a grandes mafias sin el apoyo de su partido, el 19 de octubre de 2002, luego del fuerte huracán Isidoro, se publica en *Diario de Yucatán* la primera nota expresa que da fe de los enfrentamientos panistas: “La alcaldesa meridana se opone al gobernador en el conflicto con el Poder Judicial”.

“La prensa no tuvo acceso a la asamblea. Nuestra nota se basó en entrevistas con personas que asistieron y no mencionaron la causa de los acalorados debates, pero ha trascendido ya que el motivo fue que la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera se opuso a que el PAN apoye al gobernador Patricio Patrón Laviada en el actual conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Como se sabe, la confrontación ha llegado a puntos críticos porque la jueza Leticia Cobá Magaña, apoyada por el Tribunal Superior de Justicia, se ha negado, con argumentos irrazonables, a entregar a la Procuraduría unos documentos relacionados con la investigación de las denuncias interpuestas ante el Ministerio Público por Armando Medina Millet. (...) De acuerdo con versiones extraoficiales que hemos recogido, a tal grado llegó la discusión en el cónclave panista del domingo 13 de octubre, que la C. P. Payán Cervera, disgustada por las censuras que recibía, abandonó la sala, aunque regresó más tarde (...) entre otros motivos, la alcaldesa se opone a que el PAN apoye al Gobierno del Estado en este conflicto porque considera que la negativa de la jueza a entregar la documentación solicitada por la Procuraduría no es un asunto de interés público, sino personal, porque se trata del caso Medina Abraham” (...) (Otras razones expuestas fueron) la estrategia del ejecutivo ocasiona enfrentamientos innecesarios y causa mala impresión de Yucatán en México; no se deben distraer los esfuerzos del Gobierno del Estado, que se deben concentrar en los trabajos para resolver los problemas que ocasionó el huracán Isidoro”. (*Diario de Yucatán*, 19 de octubre de 2002, sección local, página 1)

“Al responder, en términos generales, a las críticas de la presidenta municipal meridana, el gobernador dijo: (...) Les recuerdo que tengo el compromiso con la sociedad de darles un gobierno de cambio, que en verdad apoye a los yucatecos y los beneficie, pero en el caso del Poder Judicial no sólo no hay cambio, sino que está peor y se cometen injusticias que no debemos tolerar (...) es recomendable que la alcaldesa defina de una vez por todas de qué lado está en el conflicto entre el

Ejecutivo y el Judicial. De acuerdo con la forma en que la alcaldesa plantea las cosas, se puede decir que lo que está sucediendo en Yucatán es que un poder económico quiere tener a los tres poderes del Estado a su servicio. Se podría entender, por lo tanto, que los cambios que ahora se ven en la alcaldesa obedecen a los apoyos que espera recibir de ese poder económico para futuras campañas políticas”. (*Diario de Yucatán*, 19 de octubre, sección local, página 13)

“La presidenta municipal de Mérida ocasionó otro debate al oponerse también a la decisión del Consejo de instruir a los diputados panistas al Congreso local para que pongan fin a la etapa de concesiones a los legisladores del PRI y PRD y se dediquen a buscar, con la mayoría que tienen, todos los cambios y reformas a la ley que el PAN y el ejecutivo proponen”. (Idem)

A la nota informativa siguieron varios artículos, reportajes, entrevistas y hasta la publicación de un artículo de la senadora Payán Cervera en favor de Medina y en contra de los desaguizados de Cervera Pacheco, escrito hace algunos años, que demuestra la traición de su posición más reciente. Plumas menos notables tuvieron a su cargo en *Diario de Yucatán* poner el cascabel al gato, como el caso de Ernesto Mendoza Canto y su artículo “Las ambiciones y deslealtades”:

“La ambición desmedida de algunos de sus integrantes puede llevar al fracaso a todos los elementos de un equipo en su conjunto, si cada uno actúa pensando únicamente en sus propios intereses y no visualiza que para que él llegue a donde se propone necesita primero fortificar al grupo y después, y sólo entonces, aspirar a su proyecto personal. (...) Precisamente esto es lo que ha estado haciendo últimamente la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, quien erróneamente cree que atacando al gobernador Patricio Patrón Laviada saldrá favorecida, pero no se da cuenta que todo su esfuerzo va a producir un resultado totalmente inverso que se siembra y se cosecha. Ella está sembrando tormentas y precisamente va a cosechar tempestades. Ni más, ni menos (...) El primer paso para controlar algo es obtener la habilidad para encararlo, por lo que el gobernador Patricio Patrón, así como los dirigentes de su partido, deben tener el carácter suficiente para meter el orden en su propia casa y no pretender hacer como que no pasa nada (...) El gobernador debe acabar con los malos elementos. La mala hierba no hay que cortarla, sino arrancarla de raíz”. (*Diario de Yucatán*, 22 de octubre de 2002, sección local, páginas 4 y 10)

El 24 de octubre del mismo año, el mismo periódico publicó triunfante en primera plana “Apoyo al gobernador en el conflicto con el Poder Judicial” en donde el Comité Directivo Estatal del PAN manifiesta su plena coincidencia con sus dirigentes estatal y municipal respecto a la actuación del Poder Judicial por lo que instruye a los legisladores locales y federales, a los funcionarios públicos emanados del PAN y a todos sus miembros a trabajar con el más alto sentido de responsabilidad y compromiso, en la necesaria e impostergable reforma del Poder Judicial que garantice el estricto cumplimiento del mandato constitucional. Cuatro días después, otra gran foto de unidad en la misma primera página sella la unidad de los panistas en un abrazo.

En la medida en que se acercaban las fechas para las elecciones federales, 6 julio de 2003, nuevos enfrentamientos rodeaban a las dos autoridades. De un lado, estaba el proceso contra el diputado federal Luis Aldana Burgos, las críticas a los proyectos conflictivos de la alcaldesa y su hipotética influencia nociva en los comicios venideros y, por el otro, los antagonismos entre panistas por la ocupación de posiciones electorales. Nuevas notas informativas y editoriales explican el comportamiento civilizado y blanco del gobernador al interior de su instituto político y el ambicioso afán de poder de la alcaldesa de Mérida:

Quienes hemos batallado contra el cacicazgo de Víctor Cervera Pacheco, que se resiste a morir y busca un segundo aire a través de una diputación plurinominal de obsequio, no quisiéramos abrir un segundo frente para combatir el minicacicazgo que intenta construir al interior del PAN la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, cuya obvia pretensión es agarrar fuerza desde 2003 colocando sus fichas en el Congreso local y luego en el Ayuntamiento de Mérida en 2004, para buscar por tercera ocasión la gubernatura, en 2007. La primera fue en las elecciones del miniperíodo 1994-1995 (...) Me preocupa y me inquieta que pudiera ser cierto que la alcaldesa de Mérida es traficante de influencias ante el Comité Ejecutivo Nacional del PAN y en ello radica el riesgo grave de que la democracia quede en entredicho en el V distrito con cabecera en Ticul. (*Diario de Yucatán*; 6 de marzo de 2003; sección local, página 4)

La tematización periodística relacionada con los grupos políticos del PAN se realizó sobre la base del apoyo de los actores políticos a su agenda de estructuración social, el caso Medina Abraham. Es decir, desarrolló una intensa campaña de clasificación cognitiva y ética que separaba a los militantes del PAN en funciones públicas como aquellos que estaban de acuerdo con el gobernador en sus luchas en contra de los jueces del Tribunal Superior de Justicia que habían sentenciado sin pruebas suficientes a Armando Medina Millet y aquellos que, por el contrario, se oponían y resistían a este proceso. Quienes se afiliaran a las líneas dictadas por el gobernador se convertían en activos panistas de gran solvencia moral y quienes no, se alineaban del lado del mal y de las mafias con gran poder de corrupción. Es más, este proceso de tematización es interesante periodísticamente, pues se realiza mediante la conjunción de líneas editoriales y notas informativas que desembocan en las pérdidas electorales del 6 de julio y en la nueva victimización del gobernador. Uno de los eventos más significativos ocurrió el 16 de julio de 2003, pues un editorial firmado por Manuel Triay, empleado de la redacción del *Diario*, acusa a la alcaldesa de Mérida de orquestar protestas contra el gobernador utilizando a militantes panistas descontentos, a lo que siguen algunas notas informativas:

“El gobernador Patricio Patrón Laviada visitó el domingo pasado Seyé, donde le dieron la bienvenida con una serie de pancartas de este tenor: Antes daba miedo ser panista. Hoy da vergüenza... Ya basta de ser ingenuo, Patricio ¡Reacciona! No dejes que te vean la cara... Patricio nosotros siempre hemos estado contigo pero tú ¿estás con nosotros?... Los textos de esas pancartas me llamaron la atención. No son textos comunes de protesta y, con el perdón de quienes las portaban, en ningún momento se me antojó que fueran frases pensadas por los protestantes. No, no es común. (...) Tras breve ‘investigación’, en círculos panistas nos dijeron que un tal Paulo Mendoza (Escalante) fue quien llevó a Seyé las pancartas de marras. Cierto o falso,



Acción Nacional debe investigar esa versión, tomando en cuenta que a Paulo Mendoza Escalante lo identifican como secretario del Dip. Aristeo Catzín Cáceres, identificado a su vez con Ana Rosa Payán.(...) Como sea que esto haya ocurrido, pensamos que es sólo un reflejo de la lucha interna en Acción Nacional de grupos que tienen los ojos en la gubernatura y que poco o nada les importa el bien de los yucatecos, que tanto han cacareado en sus campañas políticas. Esas posturas, desde luego, no pasan inadvertidas para el yucateco que las castiga con su abstención en las urnas”. (Diario de Yucatán, 16 de julio de 2003, sección local, página 4)

Esta agenda combinada –entre la defensa del caso de Medina Millet, su orquestación política y la presión contra actores políticos que se oponían a él– acentuó las divisiones al interior del PAN y, especialmente, tensó las relaciones entre la alcaldesa, el gobernador del estado y el propio Diario de Yucatán. Así, el 22 del mismo mes, la C. P. Ana Rosa Payán envió una carta abierta al director del periódico donde se quejaba de ataques y calumnias de ese medio de comunicación como represalia por no seguir su línea editorial, como se relaciona en el capítulo “Mercado mediático y agendas polarizadas”.

“El gobernador Patricio Patrón Laviada reconoce que hay grave división interna en su partido, el PAN, y afirma que los problemas derivados de esa situación están cobrando grandes proporciones y es necesario hallar una solución antes de causar mayores daños. Los problemas se derivan, según mi apreciación, de nuestra llegada al poder-subraya-. Se olvida el panismo verdadero a causa de la lucha por conseguir el poder. Hay que reconocerlo: dentro del partido están desatadas las ambiciones: quitar a unos para poner a otros. Hay muchos panistas que hacen ‘como que están en la lucha contra los malos’, buscan hacer declaraciones a la prensa, etc., pero no tienen compromiso a fondo...siguen el camino fácil. En su opinión, para poder controlar esta crisis es necesario que los panistas hagan un examen de conciencia y analicen quién es quién dentro del partido”. (*Diario de Yucatán*, 26 de julio de 2003; sección local, página 1)

Este conflicto entre panistas tenía ya tiempo de ventilarse en los periódicos locales, bajo editoriales, reportajes y entrevistas a personajes cercanos al gobernador, incluyendo a su propio suegro, el poeta panista Roger Cicero Mackinney. A los actores políticos cercanos a la alcaldesa de Mérida se suman otros que, sin ser especialmente sus aliados, asumían algún comportamiento que cuestionaba los métodos que el gobernador y el diario sugerían para tratar el caso Medina Abraham. Otro de ellos fue el Lic. Ricardo Gutiérrez López, presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, quien recibió ataques sistemáticos tanto del interior de su bancada como al exterior parlamentario mediante filtraciones a la prensa. El motivo era el mismo: no coincidía con el gobernador en el tratamiento del caso Medina Abraham en el poder legislativo. Es más, el 21 de agosto de 2003 renuncia a su cargo en el Congreso y deja sin mayoría al PAN y sin funcionarios de coordinación del más alto nivel en la legislatura amenazando gravemente la gobernabilidad del estado y, desde luego, la viabilidad de la gestión del caso Medina Abraham.

El periodo de inestabilidad duró poco más de una semana, lapso en el que se llegó a hablar de la desaparición de los poderes y la intervención de la federación, pues la suma compleja de hechos había reducido el margen de convocatoria y quórum del Congreso. La solución

fue un nuevo nombramiento para el cargo de presidente de la Gran Comisión y la convocatoria a los suplentes de varios legisladores que habían pedido licencia por diversas razones. El cargo de presidente quedó bajo la responsabilidad del Ing. Luis Ríos Díaz, diputado cercano a la alcaldesa de Mérida. Ese hecho fue leído como la prueba definitiva del minicacazgo de la CP. Payán, aunque en la mayoría de las posiciones partidistas sus aliados estaban en desventaja.

“Por un lado, el PRI salió con las manos vacías y, por el otro, el grupo político panista que encabeza la alcaldesa, Ana Rosa Payán Cervera sumó fuerzas. Luis Ríos, para nadie es un secreto, milita en el grupo político que encabeza la alcaldesa Payán Cervera, del que también forman parte los diputados Gerardo Bolio de Ocampo, Aristeo Catzín, Robert Gutiérrez, Elvia Maldonado y Honorio Cimé. Y, aunque no muy bien definidos, también se incluye a Felipe Burgos y Luis Canto García (...) El martes pasado casi a la misma hora en que cuatro diputados panistas se entrevistaron con Armando Medina –ninguno de ellos aparece en la lista del grupo anarrocista– visitó el Congreso del Estado la directora de Gobernación de la Comuna, Lic. Melba Méndez, para pedirle a los legisladores panistas que convoquen cuanto antes a un período extraordinario de sesiones que autorice al Ayuntamiento de Mérida la contratación de un crédito de 192 millones y la concesión de los servicios de recolección y disposición final de la basura (...) de lograr el ayuntamiento actual sus pretensiones, justificadas, pensamos, no faltará quien lo interprete como una demostración de la fuerza, incluso o principalmente para el Gobierno del Estado. De ser cierta la apreciación sobre el número de diputados que integran la fuerza rosa en el congreso, sólo quedan afines al gobernador Patricio Patrón Laviada los cuatro legisladores que acudieron a la visita de Armando Medina Millet: Fernando Castellanos, Guillermo del Río, Miguel Pat Xuluc y Fernando Rojas Zavala”. (*Diario de Yucatán*, 26 de septiembre de 2003, sección local, página 4)

Si bien es cierto que esta nueva correlación de fuerzas favorece el proceso legislativo para autorizar las concesiones tanto del relleno sanitario como del nuevo sistema de recolección de la basura, también es cierto que pone al grupo ‘anarrocista’ bajo los reflectores en el caso Medina Millet. Son ellos, quienes deberían gestionar en los comités parlamentarios correspondientes los trámites de juicio político contra los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán. Son ellos también, quienes aparecerán como obstaculizadores de la justicia como queda constancia en el apartado correspondiente a la tematización del Caso Medina Abraham.

El 13 de noviembre de 2003 inicia el cambio de autoridades en los comités municipales. El domingo 17 del mismo mes, se confirma la victoria de Rosa Ceballos Madera como nueva dirigente del Comité Municipal de Mérida quien gestionará y convocará el siguiente proceso electoral para elegir a los candidatos a la presidencia municipal y a las diputaciones que corresponden a los distritos de la ciudad. Silvia López Escoffié, candidata al mismo puesto desde el sector anarrocista, perdió por escaso margen de diferencia, aunque resultó premiada con la diputación del distrito uno, con sede en Mérida.

Así, la estrategia electoral interna del gobernador y del Diario era clara y bien meditada. Por un lado, se apoyaba a sectores vitales mediante promesas de posiciones políticas o bien, entre los más pobres, a través de despensas y bienes inmediatos a cambio de su voto y, del lado de la articulación discursiva, se entrelazaba el juicio moral negativo, la descalificación por frenar los procesos de juicio político contra los magistrados y las molestias que los ciudadanos habían sentido recientemente con la aplicación de políticas públicas radicales. Ambos factores, contribuirían a perder las elecciones en Mérida, especialmente si el candidato del grupo anarrocista, Lic. Miguel Gutiérrez Machado resultaba elegido como candidato, pues ni el Diario ni el gobernador lo apoyarían en lo más mínimo, como se desprende de esta sospechosa declaración del gobernador de Yucatán:

“El PAN corre el riesgo de perder Mérida, por sus pleitos internos y por Víctor Cervera Pacheco (el candidato del PRI a la alcaldía) (...) Ya dependerá de la gente de Mérida si vota por él. Hay gente que lo considera un buen político, pero la mayoría no, entonces ya veremos”. (*Diario de Yucatán*, 22 de febrero de 2004, página 22)

“La alcaldesa, Ana Rosa Payán Cervera, advirtió ayer que en el PAN sí hay traidores y aunque dijo que sí tienen nombre y apellidos no quiso proporcionarlos. La aseveración de la primera edil de Mérida fue en respuesta a lo que el gobernador Patricio Patrón Laviada afirmó en Cancún, Quintana Roo, en el sentido de que el PAN corre el riesgo de perder Mérida en las siguientes elecciones por la división interna que enfrenta y por el candidato del PRI. Yo no comparto esa opinión – precisó tajante Payán Cervera. Es más, a una pregunta sobre la posibilidad de amonestar al gobernador por sus declaraciones, Payán Cervera consideró que eso, en todo caso, lo tiene que hacer el presidente del partido (Edgar Ramírez Pech) (...) Mal haríamos en pensar que puede Cervera ganarnos; yo creo que Cervera no nos gana ni con chochitos”. (*Por Esto!*, 24 de febrero de 2004, La ciudad, página 10)

“El gobernador Patricio Patrón Laviada afirmó ayer que se sacaron de contexto sus declaraciones (...) Hablé de la posibilidad de que se pueda perder pero sólo en el sentido de que Mérida no es del PAN, es de los meridianos y en cada proceso hay que salir a convencerlos”. (*Diario de Yucatán*, 24 de febrero de 2004, sección local, página 8)

“El precandidato del PAN a la alcaldía de Mérida, Miguel Ángel Gutiérrez Machado, pidió a la comisión de honor y justicia del Comité Estatal de Acción Nacional que preside el diputado local Felipe Ramírez Burgos que investigue las declaraciones del gobernador Patricio Patrón Laviada en el sentido de que el blanquiazul está en riesgo de perder la presidencia municipal de esa capital debido a sus divisiones y por el candidato del PRI, para determinar si merece o no ser amonestado”. (*Por Esto!*, 25 de febrero de 2004, La ciudad, página 2)

“Si buscan traidores, por ahí están, son aquéllos a quienes se les acusa de confabularse y tomar acuerdos cupulares para entregar a Mérida al PRI y lejos de desmentirlos sus acciones y comentarios parecen confirmarlos, aseveró ayer el ex diputado federal panista Luis Aldana Burgos. Los traidores en el PAN están a la

vista, son aquellos que pretenden desprestigiar a Miguel Gutiérrez Machado y los que buscan desesperadamente evitar que el mejor sea el candidato para entregar a Mérida al PRI. Aldana Burgos consideró sospechosa la actitud de Patrón Laviada, pues tal parece que promueve a Cervera Pacheco, por lo que consideró conveniente que aclare porqué hizo esos comentarios o de lo contrario está diciendo mentiras, además son asuntos internos del PAN”. (*Por Esto!* 26 de febrero de 2004, La ciudad, página 2)

La agitación política partidista, las denuncias de unos en contra de otros, es sólo una de las vías informativas que la agenda mediática recorre en estos primeros meses de 2004; otras vías son la comparecencia de Armando Medina Millet ante los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, quien conforme a la ley tenía la obligación de conocer el recurso de revisión y las maniobras del legislativo para enjuiciarlos. Los síntomas de división interna del PAN tenían el parteaguas de ese proceso, pues los candidatos con mayores posibilidades de ser elegidos para las elecciones municipales representaban esos bandos en pugna desde hace meses. Manuel Fuentes Alcocer, parte del grupo del gobernador Patrón Laviada, y Miguel Gutiérrez Machado, apoyado por la alcaldesa de Mérida y afines. Un tema adicional central es la polémica declaración del gobernador de Yucatán hecha el 22 de febrero del año en curso.

La lectura que periodistas y políticos hicieron sobre esa declaración parece confirmar la construcción de alianzas impensables a la luz de la historia reciente, la unión entre Víctor Cervera Pacheco, Patricio Patrón Laviada y Diario de Yucatán en contra de otra alianza emergente entre el diario *Por Esto!* Miguel Gutiérrez Machado del PAN y la alcaldesa de Mérida. Las bases para este argumento las dieron un conjunto de hechos periodísticos (las largas entrevistas de Diario de Yucatán a Cervera Pacheco para destaparlo como precandidato a la alcaldía, la disminución de sus ataques al dinosaurio mayor del priísmo y una declaración periodística póstuma: “Cervera se acercó a últimas fechas, antes de morir, a la doctrina del diario”), políticos (como la decisión de Patrón Laviada de impulsar al candidato más gris que podía tener el PAN y sus declaraciones sobre la pérdida de Mérida) y las nuevas líneas editoriales de los medios de comunicación que seguían polarizados pero en negativo. El diario *Por Esto!* canalizando el descontento de los panistas enfrentados a Patrón Laviada y descalificando a Cervera Pacheco, mientras Diario de Yucatán descartaba a los panistas cercanos a Ana Rosa Payán Cervera y ‘blanqueaba’ con gran discreción la imagen corrupta de Cervera. El mundo completamente al revés.

“A tres días de que sea celebrada la Convención municipal del PAN en la cual alrededor de 1,560 delegados elegirán al abanderado para la alcaldía de Mérida, el entorno blanquiazul parece ensombrecerse con alusiones y denuncias en el sentido de que las autoridades gubernamentales quieren imponer a la persona idónea y favorecer al virtual candidato del PRI por el mismo cargo Víctor Cervera Pacheco. (...) (Gutiérrez Machado) externó sus sospechas de que el Gobierno pretende favorecer al dos veces mandatario Cervera Pacheco en la contienda del 16 de mayo (...) No quiero pensarlo, pero todo indica que hay intentos para favorecer indirectamente al ex secretario de la Reforma Agraria durante el sexenio de Carlos Salinas”. (*El Mundo al Día*; 27 de febrero de 2004, página 4)

La Convención municipal se efectuó el 29 de febrero en una esperada y reñida jornada que duró más de nueve horas y dio el triunfo al candidato gris del gobernador Manuel Fuentes Alcocer, en medio de un ambiente caldeado, de ruptura silenciosa.

“El PAN que gobierna interrumpidamente la capital del estado desde 1991, llega por primera vez a este proceso con una marcada confrontación entre dos de los tres candidatos, Manuel Fuentes Alcocer y Miguel Gutiérrez Machado a quienes se vincula con el gobernador Patricio Patrón Laviada y la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, respectivamente. Una de las diferencias entre ambos grupos es su postura en torno a la demanda de juicio político promovida por Armando Medina Millet contra cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Fuentes Alcocer apoya la lucha por la verdad y la justicia que impulsa Patrón Laviada. El grupo que sigue a Gutiérrez Machado fue acusado de participar en un complot para evitar o retrasar ese procedimiento (...) En estos días corrió el rumor de que se impondría un candidato externo, tema que se manejó al principio del proceso interno que, se dice, motivó que se pospusiera la emisión de la convocatoria para la convención”. (*Diario de Yucatán*, 29 de febrero de 2004, sección local, página 3)

Lejos de consolidar el ‘minicacicazgo rosa’ tantas veces temido y voceado por editorialistas del Diario, los procesos electorales internos del PAN demuestran el fortalecimiento notable de la falsa víctima: el grupo del gobernador Patricio Patrón Laviada logró poner en las posiciones clave, tanto del partido como de los diversos cargos de elección popular, a actores políticos afines, excluyendo de manera radical a todo aquel panista simpatizante de la causa anarrocista. Los ecos de la Convención municipal confirman una profunda división entre los panistas buenos y los malos, entre aquellos que abanderan las causas de la verdad y la justicia y quienes forman parte de la mafia.

“Al dirigirse a los asistentes antes de la votación, Fuentes Alcocer les dijo que esta elección es una lucha entre la visión del PAN de buscar la justicia, la libertad y la solidaridad, y los que se sirven de Acción Nacional para lograr sus ambiciones personales (...) La convención panista comenzó después de las 10:30 de la mañana con la designación de los candidatos que propondrá Mérida para la lista de diputados plurinominales. Luego se realizó la lectura y posterior aprobación, por unanimidad, de la plataforma política que abanderará el candidato en la lucha por la alcaldía, en la cual destaca el compromiso de concluir las obras iniciadas por la actual administración, como el mercado Lucas de Gálvez y el Palacio Administrativo”. (*Diario de Yucatán*, 1 de marzo de 2004, sección local, página 1)

“El gobernador Patricio Patrón Laviada, con apoyo de sus hermanos, logró imponer a un candidato a modo para Víctor Cervera Pacheco, al elegirse ayer en la convención panista al ex diputado federal Manuel Fuentes Alcocer como abanderado de Acción Nacional a la Presidencia Municipal de Mérida (...) La elección del denominado candidato oficial del gobernador Patrón Laviada” tuvo que realizarse en una segunda ronda debido a que en la primera ninguno de los tres aspirantes (...) alcanzó el 50% más uno. (...) la segunda vuelta permitió que los operadores tras bambalinas, entre ellos los hermanos Patrón Laviada (Patricio, Ricardo, Antonio, José y Cecilia) incrementaran sus presiones, mediante amenazas

y ofrecimientos de puestos políticos para que sufragaran en favor de Fuentes Alcocer”. (*Por Esto!* 1 de marzo de 2004, La ciudad, 2)

“Miguel Ángel Gutiérrez Machado cuestionó la limpieza del proceso de selección interna en el que fue derrotado por el ‘candidato oficial’ del gobernador (...) también aseveró estar decepcionado de los hombres que hoy integran el PAN, más no del partido ya que evidentemente “no es el organismo político que conocí en 1979”. (*Por Esto!* 1 de marzo de 2004, *La ciudad*, página 6)

Aunque las declaraciones de la fortaleza del PAN llegaron el mismo día de la elección desde la voz de sus directivos, el enfrentamiento entre los grupos se trasladó a otras arenas diferentes, ya que el candidato Fuentes excluyó de su equipo de campaña a todo simpatizante de los otros actores, rehuyó el debate y el compromiso sobre temas municipales que heredaría de Ana Rosa Payán Cervera y luego de triunfar en unas elecciones sorpresivas para muchos –incluso para *Diario de Yucatán* que daba por descontado el triunfo de Cervera Pacheco– despidió a cerca de 300 trabajadores municipales afiliados a otros grupos distintos del suyo. La alcaldesa de Mérida, por su parte, terminó su administración con la ausencia del gobernador en las ceremonias de inauguración de sus obras importantes y con un veto sistemático contra ella y los miembros más cercanos de su gabinete que los impedían ocupar cargos públicos de relevancia en el Gobierno del Estado o en las delegaciones federales en Yucatán.

## MERCADO MEDIÁTICO Y AGENDAS POLARIZADAS

En Yucatán existen tres<sup>121</sup> medios impresos. La posición que dichos medios tienen en el mercado periodístico es resultado de su peso histórico, influencia y circulación, siendo *Diario de Yucatán*<sup>122</sup>, el más antiguo de todos y el de mayor circulación probable (63,000 ejemplares entre semana y 78,000 los domingos), siguiéndole el periódico tabloide *Por Esto!*, fundado en 1991 y con un tiraje calculado en cerca de 30,000 ejemplares. El tercer

---

<sup>121</sup> Un cuarto periódico se producía en Yucatán hasta el 2003, año en que fue cerrado. El oficialista Diario del Sureste, uno de los periódicos más antiguos de la región, propiedad del Gobierno del Estado. Fue fundado el 20 de noviembre de 1931, día del aniversario de la Revolución Mexicana para “romper el monopolio informativo de Diario de Yucatán y defender las ideas progresistas, tanto de obreros como de campesinos y de los caudillos emanados del Partido Socialista del Sureste, afiliado al PNR, germen del PRI. Este periódico mantuvo una confrontación directa y permanente con el Diario y los grupos sociales afines, aunque poco a poco su vocación oficialista lo perdió. En diferentes momentos recibió amenazas de cierre, como en 1975, siendo gobernador Carlos Loret de Mola. Los argumentos resumidos de su director, Antonio Betancourt Pérez, para evitarlo, fueron que este rotativo “es el único periódico que en nuestro estado populariza con amplitud, defiende y comenta positivamente la política progresista del Sr. Presidente (...) y que no se debía consentir las presiones de los Menéndez que habían hecho lo indecible para que desaparezca (...) realizando gestiones en tal sentido, prometiéndoles a cambio apoyo irrestricto, ante todos los gobernantes que se han sucedido después de García Correa. Aún viven para testimoniarlo González Beytia y Mena Palomo. Ni un gobernador, ni Novelo Torres, pero ni siquiera Tomás Marentes, que en buena parte le debió el gobierno a Menéndez, se atrevieron a darle muerte a nuestro periódico” (Betancourt, 1991: 225-234). Cerró sus oficinas el 22 de febrero de 2003, siendo gobernador, el panista Patricio Patrón Laviada, luego de un par de décadas de haber perdido toda legitimidad, profesionalismo y protagonismo en la historia local. Las condiciones al cierre eran más bien malas, pues la infraestructura era muy antigua, los recursos humanos mal capacitados y peor pagados y la circulación limitada a las oficinas de gobierno y alcaldías afines al gobernante Partido Revolucionario Institucional. Como otras experiencias de periodismo de Estado en la República Mexicana, cumplió su función ideológica en las décadas de gran agitación política, pero su utilidad y vigencia fueron disminuyendo en la medida en que los revolucionarios asumieron el poder y los convirtieron en dóciles voceros de la voluntad del régimen. Más allá de su valor periodístico o influencia en la opinión pública, el Diario del Sureste como El Nacional llegaron al nuevo siglo como reliquias y espacios laborales de intelectuales, periodistas y escritores en ciernes afines al régimen. Otro de los datos relevantes que ponen matices a la descripción de un mercado con tres medios, es la irrupción a lo largo de 2004, de cuatro nuevos periódicos que inauguran la prensa amarillista, de escándalo o de entretenimiento dirigido a nichos específicos de lectores. Estamos hablando de los tabloides La I, La D y Plan B publicados por una filial de la Compañía Tipográfica Yucateca, editora del prestigiado Diario de Yucatán, y De peso publicado por una filial de Grupo Sipse. La orientación de estos pequeños periódicos de bajo costo es de escándalo, nota roja, deportivos y de diversión juvenil. Los primeros tres son resultado de una reestructuración de la estrategia de mercado de Diario de Yucatán dirigida por un grupo de consultores españoles y latinoamericanos que operan como Innovation Media Consulting Group dirigido por Carlos Soria y Fernando Leñero. De peso es una reacción de la competencia mediática que ha logrado posicionarse de manera asombrosa entre los lectores, pues a seis meses de su publicación está tirando cerca de 70,000 ejemplares diarios, contra los 10,000 que se presumen de los otros en su conjunto.

<sup>122</sup> *Diario de Yucatán* es el único medio local que publica año con año los datos certificados de su circulación. La última medición, de mayo de 2004, afirma que la proporción de este periódico por número de habitantes adultos es de 25 y que es el cuarto periódico en circulación certificada en México, sólo superado por los periódicos El Norte de Monterrey, Reforma del DF y El Universal también de la capital mexicana. (Diario de Yucatán; 31 de mayo de 2004; sección local, página editorial, 4)

periódico se llama *El Mundo al Día*<sup>123</sup> y es una versión moderna de Novedades de Yucatán que se fundó en 1965 y desapareció en abril de 2000 para dar lugar a esta nueva publicación. En todas sus versiones, el tercer periódico forma parte del Grupo Sipse, un corporativo de medios que opera en el sureste mexicano estaciones de radio, televisión y periódicos. El tiraje aproximado de *El Mundo al Día* es de 5,000 ejemplares<sup>124</sup>.

### *Diario de Yucatán*

Fue fundado el 31 de mayo de 1925 por Carlos R. Menéndez González<sup>125</sup>, aunque sus orígenes están en el siglo anterior con *La Revista de Mérida* (1869) y *La Revista de Yucatán* (1912) La más antigua de estas publicaciones se concibe como un periódico “mercantil y noticioso que llevaba por finalidad impulsar y defender los intereses mercantiles en la península, sin mezclarse en la política en el sentido partidarista, pero no por eso absteniéndose de opinar en asuntos de esta índole cuando lo juzgaba pertinente para el interés general”. (Menéndez: 1992-1993)

Los directivos de estas publicaciones pertenecían a la corriente clerical y conservadora integrada por antiguos hacendados de origen español, militares como Francisco Cantón Rosado, políticos como Delio Moreno Cantón, sacerdotes como el obispo de Yucatán Martín Tristchler, preocupados todos por aumentar su influencia ideológica y política frente al grupo liberal yucateco. En efecto, la historia de estas publicaciones está llena de asonadas, persecuciones, encarcelamientos y vejaciones ocasionadas por los vaivenes entre conservadores y liberales. Estos periódicos, acaso un sólo proyecto, cerraron “abatidos por los enemigos de la democracia, asesinados a fierro y fuego por los fanáticos de la dictadura”.

La participación decidida y decisiva de las Revistas y posteriormente *Diario de Yucatán* en la historia de la politización regional es sistemática, pues fue la punta de lanza que impulsó gobernadores, dirigió cruentas batallas contra el liberalismo, y en pocas palabras, instrumentó la defensa de los intereses económicos y políticos de ese grupo social. La Revista de Yucatán<sup>126</sup> llegó a agitar sentimientos separatistas, a conspirar contra gobiernos

---

<sup>123</sup> Al momento de revisión de este documento corre la noticia del cierre de este periódico y su sustitución por otro de la misma empresa según un convenio de trabajo con el Grupo Milenio de la capital del país. El nuevo periódico *Milenio Novedades* salió a la venta el 4 de marzo de 2006.

<sup>124</sup> Como se sabe, no existen cifras confiables en el mundo periodístico mexicano. No obstante, las cifras que se señalan son resultado del proceso de comparar los datos de consumo de medios que traslucen las encuestas y los testimonios contrastados de personas que trabajan en los medios impresos que reseñamos. Por tanto son aproximaciones razonables.

<sup>125</sup> La biografía del director del Diario lo ubica entre los inmigrantes cubanos desterrados por los movimientos de independencia de la isla. Carlos R. Menéndez logra un currículum importante como intelectual: presidente de la Prensa Asociada de los Estados; socio de la Sociedad de Geografía y Estadísticas y de la Academia de la Historia de México; de la Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala; de la Société Academique de Histoire International de París; de la Academia de la Historia de Cuba; oficial de la Academia Francesa y Cruz de Isabel la Católica en grado de Comendador otorgado por Francisco Franco; cónsul honorario de Costa Rica en Yucatán, etcétera.

<sup>126</sup> Una buena reseña histórica sobre el nacimiento y trayectoria de las Revistas puede encontrarse en el libro *Poder y prensa en el neoliberalismo: Yucatán, 1982-2001* de Pedro Echeverría Vázquez editado en 2005 por el



y oponerse a los cambios movidos por las luchas revolucionarias en el centro del país representadas localmente por Salvador Alvarado y luego por Felipe Carrillo Puerto, ya que contaba con un discurso apreciado por grandes grupos sociales llegando a tener en ediciones extraordinarias un tiraje de 10,000 ejemplares en 1914 para una población no mayor a 350.000 personas en total.

Diario de Yucatán surge de una derrota parcial que se convirtió en victoria histórica, pues nace “un año después de que el gobierno de José María Iturralde incautó *La Revista de Yucatán* (luego de ser derrotada) la rebelión Delahuertista, que incluso llevó a la persecución y muerte del gobernador Felipe Carrillo Puerto en 1924”. (Echeverría: 2005, 70-71)

Es decir, nace de las cenizas, de las amenazas, los destierros y la incautación gubernamental en contra de las imprentas que lo habían producido y sus directivas. En su presentación pública, el nuevo periódico declara en su editorial fundacional llamado ‘Nuestra bandera’ que trabajará por “el mejoramiento del pueblo y sociedad yucatecos, en todos los órdenes del proceso evolutivo de la humanidad contemporánea, singularmente en el moral, ya que los valores morales, por desgracia, están en lamentable quiebra (...) alejado de las luchas políticas partidistas, y de que no tomará participación ni directa ni indirectamente en las contiendas electorales de ningún género, así como tampoco permitirá que sus columnas sirvan de vehículo –cualquiera que sea el pretexto que se invoque o se pretenda invocar–, para hacer propagandas de carácter sectarios en los órdenes político y religioso, porqué sólo así podrá *Diario de Yucatán* (sic) conservar su ecuanimidad y su independencia efectiva (...) sin apartarnos una línea de la Constitución General de la República, que es y será para nosotros la suprema ley. (...) Nuestros procedimientos periodísticos estarán inflexiblemente ajustados a la más irreprochable decencia, pues nos preciamos de caballeros (...) los que difieran de nuestro criterio y combatan éste con razones, serán acreedores a nuestro respeto y a nuestra consideración. (...) Nuestro lema invariable será el encerrado en estas siete palabras RESPETO Y PROTECCIÓN PARA TODOS LOS DERECHOS. Y ésta nuestra perenne aspiración de hombres libres y civilizados: JUSTICIA Y LIBERTAD PARA TODOS LOS HOMBRES”. (*Diario de Yucatán*; 31 de mayo de 1925, página 3)

El origen y el ideario son fundamentales para comprender la historia de este periódico que se concibe lejos del poder partidista y al servicio de la sociedad, especialmente en la defensa de causas civiles, conservadoras y de fortalecimiento de la conciencia moral. Su ideal lo conecta más con los ciudadanos que con los políticos, aún más si se trata del grupo liberal revolucionario que promueve un proyecto político, social y económico que no corresponde a la trayectoria particular de algunas de las elites más poderosas del sureste mexicano.

Desde 1925, el primer periódico del siglo realizó alianzas de clase independientemente de los partidos políticos y los gobiernos de la época, observándose una posición oscilante entre el wach dog y el modelo del intercambio, enfrentándose a gobiernos autónomos con tonos

---

Grupo Parlamentario del PT en el Congreso de la Unión. Dicho documento nos sirve como guía para trazar algunas condiciones del mercado mediático actual.

diferentes al conservadurismo y negociando espacios con gobiernos débiles y afines sin publicar ‘nunca una mentira’ o una traición a los valores morales católicos. Así, son paradigmáticas sus relaciones con Álvaro Torre Díaz<sup>127</sup> por el nivel de alineamiento que hubo entre políticos y periodistas y con Bartolomé García Correa, por el enfrentamiento que llevó a las agresiones de obreros y campesinos contra el medio de Carlos R. Menéndez y, a su vez, propició la creación del gobiernista *Diario del Sureste*. Ambos políticos son del mismo gobernante Partido Socialista del Sureste, aunque sus vínculos con empresarios, sindicatos y *Diario de Yucatán* los diferenciaban.

Otras luchas vinieron después, como la organización de la resistencia contra la reforma agraria promovida por el presidente Lázaro Cárdenas, el mantenimiento de gobernantes débiles como Tomás Marentes y la gestión de los apoyos necesarios para defender los intereses de las familias acaudaladas de Yucatán y los suyos propios como la huelga histórica contra el rotativo, misma que se resolvió con el apoyo del gobernador Franco Aguilar, quien incluso, aportó un millón de pesos para liquidar a los huelguistas. (Heredia, 1999)

La posición crítica de este diario conservador en contra de los gobiernos revolucionarios permitió consolidar una ideología ‘yucatanense’ que subsumía las matrices mayas a lo folclórico y tradicional, al mismo tiempo que se perfilaban los valores hispanistas católicos centrados en la dignidad de la persona y a la racionalidad de las formas precisas del estado de derecho, aunque pudieran ser matizados en condiciones favorables a los grupos políticos y económicos afines.

Los conflictos intestinos también se perfilaban, pues el Diario ya era un medio de comunicación prestigiado y ansiado por muchos. A la muerte de su fundador en 1961, los hijos se hacen cargo de la dirección del periódico, pero un sonado conflicto entre dos de ellos rompe la unidad hasta que Abel Menéndez Romero asume el control definitivo, y tras su muerte en 1986, su hijo, Carlos Menéndez Navarrete, su actual director.

“Después de las disputas internas (sic) entre ambos núcleos familiares, que llevaron a la segunda de ellas a adueñarse del influyente Diario de Yucatán, el clericalismo – y su apéndice funcional, el conservadurismo laico- se empezó a sentir con más fuerza y espacio dentro de las páginas de dicho rotativo. A partir de los años finales de la década de 1970, cuando el movimiento neoconservador se encuentra muy consolidado en la ciudad de Mérida, en las páginas de *Diario de Yucatán* se vislumbra claramente el conjunto de acciones sociales, culturales y políticas que hoy día en el grupo compacto de líderes conservadores señalados despliega abiertamente en el conjunto social”. (Franco Iván, citado por Montalvo: 1996, 108)

---

<sup>127</sup> Las buenas relaciones entre este gobernador y el director del Diario, tuvieron como resultado fuertes alianzas matrimoniales entre las familias así como el sólido respaldo económico que el ‘socialista’ Torre Díaz dio al periodista, pues hizo posible que “comprase las 23 acciones en poder de los hermanos Manzanilla Montore y adquiriere, así, la mayoría de las acciones de la Compañía Tipográfica Yucateca, S, A”. (*Por Esto!* 23 de diciembre de 1992, sección *La ciudad*, página 2)

Este perfil lo acerca en la actualidad a la línea ideológica defendida por el PAN. Sin embargo, dicen algunos autores (Echeverría, 2005) que “*Diario de Yucatán* no es panista, sino el Partido Acción Nacional es diarista (...) pues el PAN sería un pequeño grupo de menos de un centenar de miembros sin la permanente propaganda y sin la dirección ideológica que le proporciona *Diario de Yucatán* y, claro, el clero católico”. Montalvo y Vallado (1997) aseguran, por su parte, que “se trata de una afinidad que se deriva en las coincidencias de puntos de vista sobre cuestiones y principios políticos, pues ambos –DY-PAN– comulgan con los principios de la libre empresa, tienen fobia a los repartos ejidales; a cualquier forma de intervención del Estado, son partidarios del catolicismo conservador que participe activamente en la vida política, pero sin acercarse a la teología de la liberación; son enemigos acérrimos de las minorías que defienden el derecho a la diversidad, etcétera”.

A este catálogo de filias y fobias habría que añadir el rechazo a formas corporativas y clientelares que soportaban el peso del PRI caudillista y su cultura política autoritaria capaz de mantenerse en el poder sin elecciones democráticas, sin formas participativas de planificación regional, sin mayor liberalización de zonas de la economía, etc. En consecuencia, *Diario de Yucatán* construyó su credibilidad en el sureste mexicano oponiéndose a estas formas autoritarias, asumiendo banderas de legitimación democrática que ponían el peso de las decisiones en la opinión pública y no en los sindicatos, gremios magisteriales o campesinos. Es decir, el Diario contribuyó desde muy temprana hora al desmantelamiento del partido de estado y a la validación individualista de la política en unión de una clase media en ascenso y un partido moderno de ciudadanos.

Para Antonio Betancourt, uno de sus detractores “el PAN, como se sabe, no es en Yucatán -ni en ningún otro lugar- un partido de masas. Su aparente fuerza en ciertos momentos se debe a que la opinión pública, con razón o sin razón, se manifiesta descontenta por actos del gobierno o del PRI. Esa opinión pública, como es bien sabido, es manipulada por la cúspide del sector empresarial y por *Diario de Yucatán* y entre ambos usan a la religión católica con fines extraños a la misma, con lo cual mueven a grupos confesionales para ponerlos a su servicio”. (Echeverría apud Betancourt, Ob. Cit., 203).

Lo que el Prof. Betancourt –uno de los últimos directores del *Diario del Sureste*– no observó con claridad es que el consenso social puesto en el sistema corporativo del partido de masas, estaba siendo transferido poco a poco a una instancia política no partidista ni electoral, pero con permanente contacto con los ciudadanos: *Diario de Yucatán* y, en segundo término, al Partido Acción Nacional.

Este fortalecimiento de la opinión pública a través de un medio de comunicación dominante, como eje articulador de otros procesos ideológicos que simultáneamente se realizaban en la sociedad yucateca, hace que los acercamientos político mediáticos sean, sin duda, coyunturales, como lo demuestra la capacidad de interlocución que ha tenido históricamente el Diario con partidos de otra línea como el Partido Socialista del Sureste y el mismo PRI, cuyos sectores conservadores tienen vínculos familiares, históricos y naturalmente ideológicos con la familia Menéndez. Así por ejemplo, las valoraciones periodísticas y morales que esta publicación hace de los gobiernos priístas encabezados por

Carlos Loret de Mola y Graciliano Alpuche Pinzón son favorables, llegando a poner al primero entre los mejores gobernadores que ha tenido el estado<sup>128</sup>. Así lo señala también el propio Betancourt “El PAN le sirve a la cúspide del sector empresarial y al DY como chantaje, ariete y fuerza de presión contra el gobierno. Pero cuando esa cúspide está contenta con el gobierno y con el PRI que les puede dar y da lo que el PAN no puede dar, no tiene inconveniente en ofrecer las espaldas a su instrumento político y al DY hacerse gobiernista y priísta”. (Echeverría apud Betancourt, ídem)

Aunque desde la fundación del PAN había similitudes ideológicas con el Diario, no es sino en la década de los años 60 cuando la alcaldía ganada por Víctor Manuel Correa Rachó inició un acercamiento entre las fuerzas partidistas y periodísticas, que rindió sus frutos en 1990. A principios de esta década el Partido Acción Nacional –de la mano del Diario– empezó a arrebatarle puestos de elección popular al PRI. Poco a poco, los líderes panistas, Ana Rosa Payán, Xavier Abreu Sierra, Benito Rosel Isaac, Patricio Patrón Laviada, Carlos Castillo Peraza y otros, iniciaron una batalla para abrir libertades públicas, sanear los procesos electorales y controlar los diversos órdenes de gobierno. Esta década de apasionado enfrentamiento con las estructuras y actores priístas contribuyó notablemente a la capitalización periodística y política del medio que llegó a realizar tirajes de más de 50.000 ejemplares al día, según la opinión de antiguos reporteros.

La posición decidida y valiente en contra del PRI generó gran confianza y credibilidad en el periodismo yucateco. Una editorial de 1988 sobre un tema tangencial puede dar idea de esta situación: “El temor a las represalias de las autoridades o a perder el apoyo de los

---

<sup>128</sup> Aunque el gobierno de Carlos Loret de Mola (1970-1976) emanaba del PRI, su cercanía con *Diario de Yucatán* y sus valores era manifiesta. El gobernador había sido reportero del Diario y su amplia estima a la familia le llevó presuntamente a adquirir acciones –que, según algunos periodistas, permitió a Carlos Menéndez liquidar a sus hermanos y dejarlos fuera de la empresa familiar– que fueron liquidadas al término de su mandato mediante la cesión de una antigua rotativa (Heredia, 2000). La agitación política y sindical de su gestión requirió un respaldo periodístico importante para mantener niveles aceptables de credibilidad. Pese a numerosos escándalos y el asesinato de un líder obrero durante su mandato, el Diario escribió su veredicto conclusivo el 31 de enero de 1976: “su laboriosidad, cultura e intachable vida familiar, su interés regional, puso en orden las finanzas públicas que eran un desastre (...) tuvo respeto irrestricto a la libertad de prensa, extraordinaria información al pueblo. En resumen, un gobernante como hace muchas décadas que no se veía en Yucatán”. Este saldo positivo no impidió que el Diario tomara partido por Correa Rachó, candidato y alcalde por Acción Nacional. El general Alpuche Pinzón (1982-1988) encabezó un gobierno parecido al de Tomás Marentes, ordenado desde el centro, y débil por su lejanía con la dinámica social del estado, lo que necesitaba una guía ideológica y mediática definitiva, lo cual dictó su cercanía con el Diario. En ambos casos, la agenda mediática tendía a dominar y entrelazarse con la agenda gubernamental. Más recientemente, el caso del gobernador Cervera Pacheco representa otro paradigma donde el interés político exhibió su violenta conexión con el supuesto valor moral periodístico. Durante su gobierno fue duramente criticado por este medio en varios procesos como el desacato de las leyes federales y su participación en el caso Medina Abraham, entre otros. No obstante, tres años después que su candidato perdiera la gubernatura y él mismo estuviera recluido y alejado de la vida política, Cervera Pacheco regresa a la arena como candidato del PRI a la Presidencia Municipal de Mérida, con un discreto pero sistemático apoyo del diario en detrimento de su alianza tradicional con el PAN. En la fecha postrera a la muerte de Cervera ocurrida pocos meses después de conocer los resultados electorales que daban el triunfo al candidato panista, el Diario publicó un editorial donde afirmaba que “ya en la cercanía de la muerte, don Víctor se acercó a la doctrina del Diario”. Este acercamiento doctrinal presumiblemente es la nueva posición del ex gobernador sobre el sentenciado Medina Millet y la voluntad implícita de asumir la agenda del Diario y no la suya propia, como estrategia para recuperar la alcaldía de Mérida, cuya administración se había alejado de los intereses diaristas.

anunciantes o el favor de los lectores no decide nuestras opiniones. El público peninsular tiene esta garantía: ni el miedo ni el dinero, tampoco el ansia de poder, define la actitud de este periódico que, claro, puede equivocarse pero es honrada. Si alguien se siente agredido por nuestros juicios tenemos como norma difundir su protesta; cuando incurrimos en algún error, nos apresuramos a rectificarlo, porque el crédito de *Diario de Yucatán* (sic) es su patrimonio y que resplandezca la verdad su único objetivo y sólo compromiso”. (*Diario de Yucatán*; 31 de enero de 1988; página 4)

A diferencia de numerosos casos reseñados en los ambientes latinoamericanos, en los cuales el medio de comunicación queda subordinado a la lógica del sistema político antes que a los mecanismos comerciales y de competencia, el caso de este periódico representa, idealmente, una conformación autónoma de ambos condicionamientos que, si bien pueden ser atendidos en algunas coyunturas determinadas, no forman parte de sus características esenciales.

Es claro entonces, que *Diario de Yucatán* no ha sido, y no es, un periódico de partido<sup>129</sup>, aunque se trata de un periódico de referencia ideológica, de clase, como se demuestra en esta revisión somera de su participación en el espacio público, así como las banderas que ha defendido. Es más, las relaciones clientelares que habitualmente se tejen entre periodistas y políticos, a fin de que los primeros puedan gozar de los favores económicos o de información privilegiada de los segundos y los políticos contar con el apoyo informativo, aparecen en esta realidad como circunstanciales y hasta invertidas, pues el *Diario* ha tenido entre sus clientes más oficiosos a algunos políticos priístas y, recientemente, a distinguidos miembros del Partido Acción Nacional, a quienes ha creado y guiado en las últimas décadas al grado de constituirse en piezas de instrumentalización política del diario. El poder mediático –de la opinión pública– logró imponerse después de casi un siglo al Partido de Estado y su gobierno, consolidando su propio partido formado por ciudadanos libres que, curiosamente, necesita nuevas relaciones clientelares mediáticas –ya no corporativas<sup>130</sup>– para subsistir. Así, el medio es el instrumentalizador de la vida política del partido y no al revés, lo cual sin duda pone al *Diario de Yucatán* en la posición de articulación ideológica envidiable.

---

<sup>129</sup> El mismo *Diario de Yucatán* define sus relaciones con el PAN del siguiente modo: “En los últimos 30 años, el PAN ha recibido una especie de voto por ‘generación espontánea’ debido en gran parte a la predicación de los principios cristianos en los templos católicos, la ineficiencia de los gobiernos priístas, la crisis económica y la difusión de la ‘verdad de lo que es cierto’ (...) El PAN ha resultado beneficiado por la difusión de los principios cristianos y por la defensa de las libertades públicas en las páginas de *Diario de Yucatán*. En materia informativa, como tribuna para dar a conocer sus programas y actividades, el PAN depende, hasta cierto grado, del periódico. Formalmente no hay ningún vínculo entre el PAN y *Diario de Yucatán*”. (*Diario de Yucatán*, sección local, 14 de junio de 1996, página 11)

<sup>130</sup> De manera paradójica y en cierto sentido traicionando su esencia, el Partido Acción Nacional actualmente ha sido cooptado por el grupo político que encabeza el gobernador del estado Patricio Patrón Laviada, quien usufructuando los recursos del Estado, especialmente aquellos provenientes del Fondo Nacional de Desastres (que se transfiere de la federación a las entidades federativas en casos de destrozos por huracanes y otros fenómenos naturales), del Fondo de Desarrollo Social entre otros, ha construido un liderazgo basado en el intercambio de privilegios estatales por lealtades partidistas, reinstalando comportamientos clientelares que parecían desechados definitivamente por ese partido en el poder. La supervivencia de este estilo de hacer política en la región parece más relacionada con estructuras sociales tradicionales que con las formas modernas basadas totalmente en la opinión pública.

El profesionalismo<sup>131</sup> de *Diario de Yucatán* no depende solamente del grado de autonomía financiera (que la tiene ampliamente, a notar por su circulación y la apabullante cartera de anunciantes); de reflexión de los valores del campo periodístico; de maduración del cuerpo de reporteros y periodistas respecto del poder político o empresarial, sino del compromiso moral que tienen sus dirigentes con el ideal planteado por los fundadores del periódico: dirigir la acción colectiva respaldados por la verdad, la justicia y los valores católicos. Es decir, es resultado de la voluntad unipersonal de la redacción<sup>132</sup>.

Debemos decir, en consecuencia, que no se trata de un profesionalismo basado en la autonomía de las reglas del campo periodístico y tampoco sólo en prácticas técnico-instrumentales, sino que resulta de la gestión de valores morales y la orquestación de lazos sociales que derivan de éstos, con significativos abrazos a los intereses económicos.

La coyuntura actual del Diario es difícil y paradójica<sup>133</sup>. Una de sus últimas banderas de legitimación moral fue el magnífico intento de politización estructural en torno al caso Medina-Abraham<sup>134</sup>, que duró más de una década y que, sin embargo, comprobó que

---

<sup>131</sup> Los recursos humanos del Diario son resultado de su propio estilo, ya que la gran mayoría de sus reporteros son formados en cursos intensivos que imparten los propios dirigentes y no responden al perfil profesional generado por las escuelas de comunicación de la localidad. El Diario mantiene un estilo único, uniforme y continuo que depende del filtro de su mesa de redacción que somete a revisión las notas de los reporteros más allá de lo que ellos han escrito. Aunque faltan estudios sobre lo profesional en el periodismo yucateco, podemos señalar que el Diario utiliza un lenguaje claro y respetuoso, argumentos históricos y lógicos convincentes de sus tesis, inquebrantable convicción en las posiciones católicas que sustenta, separación formal en sus planas de la opinión y la información. (Echeverría, 2005)

<sup>132</sup> Esta ha sido la constante histórica del periódico aunque en fechas posteriores a la reingeniería del grupo de consultores españoles, la redacción se ha ampliado a la decisión de algunos reporteros de gran afinidad ideológica con los editores.

<sup>133</sup> 2001 fue la fecha climática para el pensamiento conservador en Yucatán que tenía décadas de luchar por conquistar el poder: había ganado la alcaldía con Ana Rosa Payán Cervera, la gubernatura con Patricio Patrón Laviada, la Presidencia de la República arrebatada al PRI por Vicente Fox Quesada. Una lectura de estos procesos históricos está en un editorial sin firma del Diario, publicado el 31 de mayo del mismo año: “Delio Moreno Cantón y Carlos R. Menéndez presiden el desfile de hombres y sucesos del siglo XX que atravesaron la censura para llevar a la democracia, en hombros del heroísmo, a la cumbre alcanzada el 27 de mayo de 2001: el Gobierno del Estado. En la *Revista de Mérida*, como su dueño y director de 1985 a 1906, Moreno Cantón abre el fuego de la batalla política que concluye en la victoria de Patricio Patrón Laviada (...) Ha correspondido a Patricio Patrón Laviada el merecido honor de recoger esa bandera en 2001, recobrar la gubernatura arrebatada hace 100 años y poner fin al dolor de un siglo atravesado por la batalla que iniciada por Don Delio cruzó la centuria dirigida por Carlos R. Menéndez González (...) Diario de Yucatán monta al pie de la democracia una guardia de honor”. El triunfo de la agenda conservadora de *Diario de Yucatán* suponía también el paralelismo exitoso entre sus gobiernos y sus valores morales, cosa que no ocurrió, ocasionado una victoria pírrica, pues la posición del Diario se ha invertido trabajosamente, ya que debe mantener el prestigio opositor con sus propios gobernantes y gestionar a su favor el gran paquete de contradicciones y hasta ineficiencias que han traído estas nuevas administraciones. Es más, ha tenido que desdecir su discurso tradicional y atacar a sus mejores actores políticos como parte de la presión estructuradora del caso Medina Abraham evidenciando la fuerza de sus intereses, mientras que por otro lado defiende u oculta a sus operadores en el gobierno, pese a su ineficacia e inexperiencia.

<sup>134</sup> El 15 de noviembre de 1995 murió la Sra. Flora Ileana Abraham Mafud en manos de su esposo Armando Medina Millet, siendo ella parte de una de las familias libanesas más acaudaladas e influyentes del sureste mexicano, y él, un joven con apellidos de la ‘casta divina’ relacionados con las haciendas henequeneras en los tiempos de creación del Diario. Lo que parecía un accidente se convirtió en una cadena interminable de

Mérida no está ajena a los grandes procesos sociales mundiales, pues los actores sociales ya no reaccionan como hace dos o tres décadas. La mayor competencia mediática –impresa, radiofónica televisiva y digital-, la disminución de lectores, los efectos de la crítica sistemática en la credibilidad acumulada de los gobiernos y en los partidos, la disminución de lealtades partidistas y la crisis ideológica, el desencanto social por las actividades políticas, la mejor educación y diferenciación social, están actuando de manera negativa sobre el perfil del Diario y sus modos de profesionalismo. Es más, en 2003 anunció una reingeniería de sus procesos y de su producto final, con la colaboración de la empresa multinacional Innovation Media Consulting Group<sup>135</sup> que opera en Iberoamérica y Europa. Las razones de este proceso suelen asociarse con el probable descenso de circulación ante la saturación informativa de actores políticos relacionados con el caso Medina Abraham y con las transformaciones sociales y culturales de un espacio público moderno con plataformas audiovisuales, multimedios y audiencias segmentadas.

Los procesos de reingeniería que vivió recientemente este periódico incluyen la modificación estructural de la superficie del área de redacción, lo mismo que la democratización de los procesos de redacción en las secciones más importantes del periódico, como lo son el apartado local y de imagen social. Así, el periódico –antes de este proceso- estaba integrado por una sección nacional internacional (12 páginas); otra con información deportiva (8 páginas); una sección de información social, cultural y religiosa (12 páginas); una separata de anuncios comerciales breves (4 páginas); secciones del interior del estado y otros estados de la península (4 páginas) y la sección de información local (entre 10 y 20 páginas, siendo 16 el promedio). En épocas especiales del año, se diseñan secciones adicionales que van desde especiales comerciales de computación, turismo o de colonias populares de la ciudad que difunden reportajes y paquetes publicitarios segmentados.

---

acusaciones y conspiraciones entre las dos familias, tomando el Diario la bandera de la inocencia de Armando Medina. Este proceso ha durado años y se ha visto como una secuencia interesante de estructuración de lazos sociales, pues la sociedad se polarizó creando frentes coyunturales pero estables en la década. De un lado, los empresarios libaneses aliados con actores políticos priístas, especialmente con Víctor Cervera Pacheco, el alto clero local y el periódico Por Esto! y del otro lado, los empresarios tradicionales aliados con el PAN, Diario de Yucatán y la lucha por el control de diversos ordenes de gobierno y ponerlos al servicio de la inocencia del joven Medina Millet. El proceso parece haber terminado con el agotamiento de todos los cauces legales y la sentencia definitiva confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la culpabilidad de Medina, aunque hoy el sentenciado tiene libertad condicional por ‘buen comportamiento y conmutación de la pena’ lograda por la decisión del gobernador panista Patricio Patrón Laviada. En este tiempo, las divisiones al interior del PAN, los ataques periodísticos han tenido como blanco a políticos y actores de todos los partidos, niveles de gobierno, organizaciones ciudadanas, instituciones políticas y sociales, tratando de conseguir adhesiones a algún lado de la causa y sumar influencias para lograr lo que no se realizó: demostrar la inocencia de Armando Medina Millet. No obstante, lo que la sociedad notó fueron las técnicas añejas y sofisticadas del Diario para imponer su agenda a los gobernantes y también el poder discursivo –que se nota fracturado– para presionar a las elites políticas y empresariales y ponerlas de su lado.

<sup>135</sup> Algunos periodistas locales interpretan esta reingeniería como el proceso de cambio generacional tanto de la familia Menéndez como del periodismo. La cada vez mayor influencia del Lic. Carlos Menéndez Loza en las decisiones del Corporativo de Medios, como se le llama ahora a la antigua Compañía Tipográfica del Sureste, parece confirmar la necesidad de dar un viraje al producto editorial sobre la base del marketing y las necesidades de segmentación de lectores a diferencia de otros que siguen privilegiando la politización como eje del trabajo periodístico.

El esquema básico de la sección local tiene un formato rígido que mantiene ubicaciones preferenciales e idénticas todos los días, notándose que: a) la página central se constituye con información de mayor visibilidad a cinco columnas, acompañada de orejas publicitarias y un índice temático de contenido de las páginas interiores; b) página dos, dedicada a los sucesos policíacos; c) página tres, formateada con información de partidos políticos y la agenda de los poderes legislativo y judicial, d) página cuatro con artículos editoriales; e) página cinco con información variada de agrupaciones sindicales, empresariales y educativas y una mitad dedicada a la publicidad; f) páginas seis, siete, ocho y nueve construidas básicamente con publicidad e información adicional aislada, g) página diez con información detallada de algunos temas centrales y publicidad equilibrada; h) página once con información de notas cortas de la capital y el estado y amplios anexos publicitarios; i) páginas doce y trece dedicadas a complementos informativos y publicidad, j) página catorce integrada con obituarios, esquelas mortuorias, continuación de notas policíacas y retacería informativa; k) página quince formada con información del interior del estado de Yucatán y sus regiones más importantes como Progreso, Valladolid, Ticul y el oriente y l) página dieciséis, que incluye publicidad en buena parte de su espacio y una nota central de relativa importancia.

Un estudio realizado de manera aleatoria sobre la agenda de primera página antes del proceso de reingeniería genera la siguiente información: los temas que ocupan mayores espacios están relacionados con las actividades oficiales de los gobiernos estatal (37.2%) y municipal (20.9%), siendo los temas más relevantes siguientes los económicos y financieros (18.6%), los ciudadanos y de interés humano (9.3%) y un paquete de variados temas como los judiciales, ecológicos, político partidistas que comparten un 2.3% cada uno. Estos temas vienen asociados con la predominancia de actores de determinado tipo, entre los que podemos ubicar a los siguientes en orden de importancia: El gobernador del estado Patricio Patrón Laviada con un 18.6% de apariciones, seguido en un 14% de los funcionarios de ese nivel de gobierno; con un 11.6% de espacio le siguen las declaraciones de los grupos empresariales y las declaraciones de expertos en diferentes áreas que suman el 9.3%, mientras que la alcaldesa de Mérida tiene un 7% de apariciones en primera página y sus funcionarios el 2.3%. Otros actores significativos como podrían ser los representantes de los partidos políticos y sus directivas o sus legisladores tiene un 4.7% de presencia si son del PAN, el 2.3% si militan en el PRD y 0% si son del PRI, lo cual demuestra su precaria posición informativa en este periódico. Los ciudadanos aparecen un 4.7% y las organizaciones no gubernamentales un 2.3%.

El origen de la información tiende a ser institucional en un 81.4% mientras que en un 7.9% están las elaboraciones directas de los periodistas, en un 7% la información que puede tomarse de manera directa de los ciudadanos y un 2.3% de información con fuente no declarada o encubierta.

La reingeniería de la superficie del área de redacción del Diario y de sus procesos de trabajo editorial, trajeron un nuevo planteamiento tipográfico, espacial, visual y temático, observándose una creciente ocupación en el espacio de redacción de la matriz comercial y de audiencias en detrimento de la matriz ideológico-política. Así, el nuevo Diario que salió a la luz pública con una intensa campaña de mercadeo, sufrió las siguientes transformaciones de acuerdo con su primer ejemplar publicado luego de una intensa



campaña publicitaria el 21 de septiembre de 2003: las secciones internacional y nacional, la deportiva, la local y la de sociales o de imagen, con un total de 20 páginas cada una de ellas; a este paquete le siguen secciones local e imagen, especialmente diseñadas para el interior del estado de Yucatán, para Campeche y para el vecino estado de Quintana Roo, con 12 páginas cada uno de ellos. La edición completa del nuevo *Diario de Yucatán* en su primer número fue de 156 páginas considerando estas variaciones del producto en las diferentes regiones peninsulares.

La sección local, por su parte, tiene cambios en las asignaciones temáticas que van en cada una de sus páginas. En la primera, por ejemplo, notamos que hay espacios fijos para grandes fotografías sobre temas ciudadanos y reducción de los espacios y notas informativas; b) página dos, dedicada a los comentarios de los ciudadanos enviados telefónica o digitalmente con algunas fotos de servicios públicos; c) página tres, dedicada a información política de partidos y poderes del estado; d) página cuatro, para artículos cortos de opinión en medio de caricaturas amplias y centrales; e) página cinco, construida con foros de discusión ciudadana que siguen la agenda central del periódico; f) páginas seis y siete, dedicadas a información económica y política en medio de amplios contextos publicitarios; g) páginas ocho, nueve, diez y once, con información proveniente de comunidades suburbanas o rurales con amplios contextos publicitarios; h) páginas doce y trece, para anuncios publicitarios e información aislada; i) páginas catorce y quince, construidas con información de colonias populares y complementos informativos y publicitarios; j) página dieciséis, con la información policíaca y de nota roja, k) página diecisiete con información del interior del estado; l) páginas dieciocho y diecinueve, dedicadas a información de otros estados de la península de Yucatán, como Campeche y Quintana Roo; m) página veinte construida con publicidad y alguna nota informativa de relleno.

El análisis de este formateo fijo del periódico y de la nueva agenda de primera plana durante su primer semestre de operación permite afirmar que los temas de mayor presencia corresponden a los de interés humano y ciudadanos con un 34.7%, siguiéndole en importancia la información gubernamental del estado con un 17% y los económicos y financieros con un 14.9%. Otros temas de relevancia son los partidistas y los municipales, con porcentajes cercanos al 10%. Los temas de menor envergadura son de los poderes legislativo y judicial, ecológicos y educativos que van desde el 2.8% al 3.5%. Un comparativo de ambas agendas da una idea rápida de una inversión de la agenda estructural del medio, pues los espacios de la primera página para los gobiernos estatales y municipales han descendido notablemente, de un 67.1% a un 27.6%, mientras que los temas de interés humano, ciudadanos y sociales han tenido un incremento del 9.3% al 34.7%

Los actores asociados con estos temas también se han movido, como es de esperarse. Si bien los actores relacionados con el Gobierno del Estado representan el número mayoritario, el 20%, éste aparece dividido entre funcionarios y el propio gobernador, que ha tenido una reducción visible del 8.6%, y le siguen los ciudadanos con un 14.3%. El gobierno municipal tiene una reducción aún mayor que la estatal, mostrándose un 7.2%, de los cuales sólo el 2.9% le corresponde a información proporcionada por la alcaldesa de Mérida. Los grupos empresariales también pierden presencia hasta llegar a un 5.2% y los

expertos ganan un 10%, lo mismo que los periodistas. Otros actores sociales como los partidos políticos también se ajustan y algunos se amplían: el PAN tiene un 7.9%, el PRI un 3.6%, el PRD un 0.7% y el clero tiene un 1.4%.

El origen de la información también se diversifica, pues la información que proviene de fuentes institucionales baja hasta el 66.7% mientras que aquella que es producto de la investigación periodística aumenta hasta el 27.7%. La información encubierta sigue siendo pequeña en comparación con las otras, el 1.4% y los ciudadanos se ven de mejor manera con un 4.3%. El caso Medina Abraham, anclado dentro de los grandes temas judiciales, sigue teniendo un 2.8% de visibilidad en primera plana.

La comparación de estas dos formas de hacer periodismo en primera plana es significativa. La reingeniería que ha hecho Innovation Media Consulting Group no se queda en los aspectos que el mismo Diario se encargó de publicitar el 21 de septiembre de 2003<sup>136</sup> cuando presentó el nuevo formato, sino que implica un cambio conceptual de trabajar la selección temática de todas y cada una de las planas del periódico, especialmente aquellas que tienen que ver con la sección local, una de las más leídas en Mérida y en Yucatán.

La reingeniería marca una transición periodística al disminuir estructuralmente los espacios destinados a la información de las elites políticas y empresariales, creando espacios para la expresión de los ciudadanos. Así, la primera página es el imperio de la imagen espectacular y de la nota de interés humano que tenga la capacidad de conmover conciencias y sensibilidades más allá de la conflictiva información política<sup>137</sup>. Aquí se verá el pueblo con sus expresiones dinámicas, sus sonrisas, dolores y también preparará el terreno para las notas más profundas que, en pocas palabras, deberán desarrollarse en este nuevo minimalismo periodístico.

---

<sup>136</sup> Los cambios tienden a facilitar la lectura, dotar a los contenidos de máximo interés y dar respuesta a las preguntas de los lectores en torno al acontecer diario. El periodismo moderno ayuda a entender por qué pasa lo que pasa y facilita tomar decisiones en la vida diaria. La apuesta es clara. Va por un periodismo moderno que inquiete, emocione y haga pensar, que se vale de todos los géneros del oficio para que las páginas no sean un reflejo de la vida, sino la vida misma. También es una repuesta a la cultura visual de las nuevas generaciones, en el uso del color, las fotografías y el diseño ya que leer un periódico debe ser una experiencia grata y enriquecedora (...) Estrenamos hoy este diseño ágil concebido para reflejar de la primera a la última página, con texto veloz, título preciso y gráfica elocuente, un periodismo directo, dialogante, interactivo que inquiete, emocione y haga pensar con testimonios de primera mano, en la voz de sus protagonistas, y aborde cada noticia con la frescura de un enfoque original. Un periodismo que entienda con claridad y exponga con imaginación los temas que interesan y mueven a la gente joven y al público femenino. Un periodismo útil, práctico, que ayude a trazar caminos y tomar decisiones, que proponga en campañas seriales la solución a los problemas de la comunidad. Un periodismo de calidad que detenga al lector y lo atraiga en cada página a un crucero por la información, en una navegación instructiva y complaciente que desembarque en la ribera colindante de la publicidad comercial. (*Diario de Yucatán*, 21 de septiembre de 2003; separata de presentación de las transformaciones del Diario)

<sup>137</sup> Una de las primeras notas de este nuevo estilo se publicó el 18 de septiembre del mismo año, en torno al caso de Yahabibi, una niña de escasos tres años que había sido asesinada a golpes por su madre, una bailadora de table dance que en primera plana, con lujo de detalles emotivos y hasta escandalosos, daba cuenta de los golpes, de las vejaciones y arrepentimientos. La nota, según reporteros del medio, suscitó una conversación dura entre el director general, don Carlos Menéndez González y su hijo del mismo nombre, ya que el periodista no estaba de acuerdo con esos tratamientos en primera plana.

Un tipo de agenda cambió en el Diario con esta reingeniería. Aquella selección temática que resaltaba la información política y empresarial con respaldo de fuentes institucionales bien relacionadas mediante intercambios no siempre manifiestos, pero guiados en todos los casos por los principios católicos y sin olvidar el interés económico y de politización, estaba siendo sustituida por la imagen sensible, la nota conmovedora, la apertura a más voces plurales y a notas ciudadanas, sin llegar al ombudsman del lector.

Más trabajo de investigación periodística y mayor presencia de los ciudadanos mediante cartas, correos electrónicos, declaración de personas comunes en las anteriormente selectas páginas de la sección editorial, foros de debate y pequeños sondeos, son los nuevos criterios de selección informativa en los espacios de visibilidad privilegiada de modo que la agenda social pueda manifestarse con más nitidez y no desdibujarse ante los intereses de la agenda mediática. ¿Qué circunstancia obliga a regresar al lector, a ceder espacios privilegiados a una selección de temas cotidianos, desestructurados y frecuentemente despolitizados en sustitución de los grandes temas de la estructuración político-mediática?

La hipótesis de la disminución de la circulación no se comprueba si se observan únicamente los indicadores anuales del mismo Diario de Yucatán que se mantienen en sus mismos niveles. No obstante, estos números de circulación son similares desde hace una década y el crecimiento poblacional en ese mismo período ha sido poco mayor al 25%, lo cual demuestra un estancamiento que no ha podido involucrar a nuevos lectores jóvenes, muy poco interesados a la polarización política.

Este nuevo mercado formado por hombres y mujeres jóvenes, inmigrantes de otras partes de la República y el extranjero, tiene hábitos diferentes de consumo mediático más cercanos a lenguajes digitales, audiovisuales y altamente especializados, dejando de lado los temas centrales de la ‘yucatanidad’ que ocuparon a sus padres y al pensamiento conservador. Así, el interés manifiesto por la vida política tiende a disminuir justo en el momento en que el PAN asume los tres niveles de gobierno y su clímax parece predibujar su desilusionado descenso ocasionado por la apertura informativa. En efecto, la información política y la constitución de la democracia no son los motores de la agenda periodística en un mundo global y altamente competido con lenguajes audiovisuales, formatos digitales y agendas especializadas y de escándalo.

### *POR ESTO!*

*Por esto!* es el siguiente periódico en importancia y circulación de Yucatán. Fue fundado el 21 de marzo 1991 por Mario Renato Menéndez Rodríguez, primo del editor dueño de *Diario de Yucatán*, Carlos R. Menéndez Navarrete. Expulsado de *Diario de Yucatán* después de la muerte del fundador, dirigió en la década de la represión mexicana, los años setenta, dos revistas de izquierda con un lenguaje crudo, escandaloso y amarillista hasta que fue acusado de colaboracionismo con las guerrillas mexicanas, apresado y después expulsado del país en virtud de un intercambio de presos con La Habana. Algunos investigadores como José Luis Sierra Villarreal (Echeverría apud: Ob. cit, 95) ven en la fundación de este periódico el “cumplimiento de un convenio suscrito con el periodista Mario Renato

Menéndez Rodríguez para establecer un diario con cobertura regional que reforzara editorialmente la estrategia de modernización promovida por el gobierno federal”.

En su primera edición, el tabloide *Por Esto!* dedica su página dos<sup>138</sup> de la sección local, a explicar su ideario periodístico con palabras típicas de los intelectuales de izquierda, pues aunque se compromete a respetar la Constitución Mexicana, que es su bandera, también ofrece ser un diario del pueblo. “Este objetivo sólo puede lograrse en la medida en que se establezcan los vasos comunicantes entre la ciudadanía y el *Por Esto!*, por una parte y que la primera, dentro de sus posibilidades, por sectores, núcleos de población y familiares, o en lo individual, se incorporen como accionistas con sus respectivas aportaciones de capital. La información es la columna vertebral de un periódico y el reportero la médula de la misma. Es la ciudadanía, con su trabajo creador y su movimiento continuo, ascendente, la generadora de la noticia con la que el periodista nutre el diario (...) En sus páginas tiene hospitalidad todas las corrientes ideológicas. Concebimos el desarrollo como la consecuencia lógica de las contradicciones que se registran en el seno de la sociedad, que es la Unidad, (sic) una Unidad en movimiento con la diversidad transformadora. Por tanto, resulta absurdo negarse a la realidad de los ‘ismos’. Estos como la humedad, han penetrado en todos los partidos políticos. Son saludables en la medida que, dentro del marco de la unidad y lucha de contrarios, impulsen el progreso”. (*Por Esto!*, jueves 21 de marzo de 1991, sección local, página 2)

En la práctica el diario *Por Esto!* se presenta a los lectores como el primer periódico tabloide con un lenguaje escandaloso y enfocado a defender agresivamente posturas liberales y de izquierda, privilegiando la defensa de las decisiones políticas de los gobernantes del PRI y sus grupos corporativos, de la misma manera que subraya el ataque a las líneas editoriales de *Diario de Yucatán*, a don Carlos R. Menéndez y a los actores del PAN<sup>139</sup>. Es más, las fuentes más importantes de financiamiento<sup>140</sup> son, presumiblemente, la

---

<sup>138</sup> En su página tres, esta primera edición hace honor al fundador ideológico del tabloide, el Sr. Mario Menéndez Romero, hermano de Abel Menéndez Romero, ambos hijos de Carlos R. Menéndez González fundador de *Diario de Yucatán* y lo reivindica en la historia de Yucatán. “En una sociedad tradicional y conservadora como la yucateca, siempre se teme enfrentar la verdad de los hechos. Se ignora la ley Fundamental de los cambios: la unidad y lucha de contrarios. Y ocultar, desconocer, ignorar el enfrentamiento ideológico, esto es, las contradicciones de toda índole que conforman el motor del desarrollo social, impide la aproximación de una realidad en movimiento continuo, ininterrumpido. Obstaculiza las ideas y ocasiona esterilidad. Así, el *Por Esto!* es el periódico que prometió fundar Dn. Mario Menéndez cuando fue expulsado de *Diario de Yucatán*, “el proyecto de diario que elaboró desde aquel 31 de mayo de 1967, cuando como consecuencia de una antagónica contradicción ideológica con su hermano Abel Menéndez Romero y los hijos de éste, y de una inescrupulosa operación realizada en contra suya, se separó del órgano de información al que había dedicado 43 años de su vida. Esta contradicción ideológica tuvo sus raíces en la violación flagrante y sistemática que Abel Menéndez Romero manifestaba en las páginas de *Diario de Yucatán* con compromisos de carácter confesional y partidista, prohibidos terminantemente por el código liberal establecido por el fundador del señalado rotativo, Don Carlos R. Menéndez, rotativo en donde una semana esos principios eran rigurosamente respetados por don Mario y sus hijos, mientras que, en la siguiente, su mencionado hermano y familia los conculcaban abierta e impunemente”. (*Por Esto!* 21 de marzo de 1991, sección local, página 3)

<sup>139</sup> El análisis desmitificador de las líneas editoriales de *Diario de Yucatán* y su significado para el chantaje o manipulación de las elites políticas o empresariales, es una de las técnicas de posicionamiento del nuevo diario. En sus primeros números rescribió la historia de *Diario de Yucatán* reivindicando a su padre, hijo también de Don Carlos R. Menéndez González e inició la denuncia de las atrocidades cometidas por su primo Carlos R. Menéndez Navarrete. En febrero de 1993 dedicó cuatro suplementos especiales para denunciar la

intervención económica de empresarios cercanos a la familia de Dulce María Sauri de Sierra (gobernadora interina de Yucatán el año de su fundación), las grandes aportaciones de todos los gobernantes priístas por concepto de publicidad de estado, las cuotas mensuales que los alcaldes del PRI aportan en la compra y circulación de periódicos en sus comunidades y, más recientemente, los intercambios con la familia Abraham Mafud que encontraron en el medio un instrumento de confrontación con *Diario de Yucatán* por el caso Medina-Abraham. La publicidad y circulación, a diferencia de *Diario de Yucatán*, son reducidas, aunque empiezan a rendir sus frutos las alianzas con los alcaldes priístas en los municipios del interior del estado de Yucatán<sup>141</sup>.

Durante esta década y media que tiene de circular, el diario *Por Esto!* se mueve entre el proyecto liberal progresista que dijo tener en su declaración de principios y el peligroso acercamiento con los gobiernos en turno que ha disminuido notablemente su credibilidad. En efecto, la defensa a ultranza que Mario Renato Menéndez hizo de las políticas públicas promovidas durante el gobierno de Dulce María Sauri (1991-1994) y el ataque inmisericorde y vergonzante que realizó en contra de la primera alcaldesa panista de la ciudad, Srta. Ana Rosa Payán Cervera, no deslindó entre la información, la calumnia, la denuncia pública fundada, la mentira y la desinformación. Lo mismo se ha repetido en los siguientes periodos, aunque con matices importantes, pues el siguiente gobernador sólo duró un año en el cargo y sus lazos tradicionales con el Diario frenaron los intercambios entre gobierno y periódico, aunque se restablecieron en todo su esplendor en el sexenio de Víctor Cervera Pacheco<sup>142</sup>.

Es difícil, en consecuencia, hablar del profesionalismo de un periodismo hecho al modo del gobernante y al servicio de intereses explícitos de grupos en el poder, puesto que no mantiene las barreras del campo ni siquiera técnicas o axiológicas. Más difícil es hablar del aprecio ciudadano más allá del acoplamiento con ciertos públicos que trasladan las clientelas del partido o del gobierno a las clientelas del periódico.

En los últimos años, el diario *Por Esto!* ha incursionado en el mercado regional publicando tirajes diferenciados en los estados de Campeche y Quintana Roo, llegando a tener mejores

---

enorme riqueza y propiedades acumuladas por el editor dueño de *Diario de Yucatán*, cuantificadas en 250 millones de dólares.

<sup>140</sup> A esta lista de coadyuvantes financieros debería añadir al ex secretario de Gobernación de México Sr. Fernando Gutiérrez Barrios, quien había sido militar jefe de la sección de inteligencia del Gobierno Federal en la década de los años 60 y conocía bien a Fidel Castro y algunos guerrilleros latinoamericanos entre cuyo nombre se había añadido el de Mario Renato Menéndez. Como subsecretario de Gobernación, negoció el regreso de Menéndez a México y, aunque cerró una de las revistas izquierdistas del periodista, después colaboró poniendo dinero para el diario *Por Esto!* (Castañeda, 1999)

<sup>141</sup> Las proyecciones de circulación sugieren que *Diario de Yucatán* y el diario *Por Esto!* tienen nichos de mercado diferentes, notándose un aumento de la presencia del segundo en el interior del estado de Yucatán de naturaleza rural y campesina en detrimento del primero, mientras que en las ciudades, *Diario de Yucatán* domina los espacios en razón de siete ejemplares vendidos contra dos y medio.

<sup>142</sup> No obstante, el final del período constitucional de Cervera Pacheco estuvo marcado por la ruptura entre el periodista y el gobernador omnipresente, por una supuesta deuda millonaria de publicidad gubernamental que el gobierno de Cervera no saldó con el *Por Esto!* Sorpresivos y cruentos ataques en contra del gobernante llenaron las páginas del tabloide sellando una separación que no se resolvería nunca, ni siquiera durante el proceso electoral municipal que perdió el PRI en el 2004.

posiciones de circulación que en Yucatán. En su estado natal, la pérdida de muchos espacios por parte del PRI, la gubernatura, la presidencia municipal y el Congreso, lo ha puesto en situación económica difícil que ha presionado contra la línea editorial, pues se mueve entre el ataque frontal contra el panismo oficial promovido por la orquestación del PRI y el acercamiento con algunos grupos marginados al interior del PAN, desacreditados por el Diario y proclives a nuevas y sorpresivas alianzas derivadas del caso Medina Abraham. Lo que está claro es que una de las fuentes básicas de financiamiento ha sido rota, pues los gobiernos panistas no incluyen en su gasto de medios publicidad ninguna para este rotativo.

El tabloide *Por esto!* está formado por la sección nacional internacional (18 páginas); la sección del interior del estado y de la península (20 páginas); las secciones ‘La Ciudad’ y ‘Policía’, que corresponden al municipio de Mérida (28 páginas) y algunos suplementos como deportes (8 páginas); avisos económicos (8 páginas) y el apartado del espectáculo y de sociales llamado ‘El ático’ (8 páginas).

El apartado ‘La Ciudad’ tiene en su primera página un índice temático y fotográfico de sus notas más importantes, mismas que son desarrolladas en sus primeras cuatro páginas; la quinta suele tener publicidad, mientras que las páginas seis, siete, ocho, nueve, diez y once comparten indistintamente notas informativas, artículos aislados y avisos publicitarios; la página doce está reservada a una sección llamada ‘Fauna política’ confeccionada como una de las secciones editoriales fijas y de peso en el periódico. Las otras secciones que suelen ser fijas son ‘Aeropuerto’ (página 21) y ‘Policía’ que se desarrollan en las páginas finales de ‘La Ciudad’, entre la 23 y la 28.

La distribución espacial es menos rígida que la de *Diario de Yucatán* y entre sus páginas se publican diversos artículos de sus colaboradores enmarcados en una caja sombreada de grises. Con frecuencia aparecen notas editoriales en las primeras cuatro páginas de la sección.

En la portadilla de ‘La Ciudad’ se expone la información más importante generada en Mérida –correspondiente al municipio, o bien, a los otros poderes del estado que tienen su asiento en la capital– mediante un índice temático donde suelen adelantarse las primeras cuatro o cinco notas informativas de mayor relieve. El 27.3% representa la información relacionada con el Ayuntamiento de Mérida, y dentro de este porcentaje las denuncias sobre aspectos administrativos ocupan un 82.7%; el 13.6% corresponde a temas ciudadanos desde la perspectiva de actores proclives al PRI; el 37.4% del espacio lo ocupan denuncias públicas contra acciones del Gobierno del Estado y de otras autoridades panistas, mientras que los temas económicos están representados por un 4.5%. El 17.2% está repartido en partes similares en temas de interés humano, educativo y ecológico.

Los actores que tienen más visibilidad son los que están relacionados con el Partido Revolucionario Institucional, pues sus miembros declaran en el 46.4% de las veces contra el 9.1% de activos del Partido Acción Nacional y el 4.5% del PRD, distribución que cambió de manera sorprendente a fines del 2004, como resultado del alejamiento con Víctor Cervera Pacheco y el acercamiento a los panistas contrarios al gobernador Patrón Laviada y a la agenda judicial de *Diario de Yucatán*. El 13.6% corresponde a voceros de

organizaciones no gubernamentales, algunas fantasmales, puesto que se trata de membretes utilizados por el PRI para introducir temas a la opinión pública. El 9.1% de los actores son expertos relacionados con universidades y centros de investigación. El 17.3% restante corresponde a otros actores sociales, como el clero católico y de otras religiones, el ejército mexicano y funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

Esta distribución de actores, sin embargo, no refleja una amplitud de temas o pluralidad interpretativa sino que, por el contrario, funciona como un catálogo de voceros y coadyuvantes de las líneas editoriales del periódico, según los diversos momentos por los que transita una administración gubernamental, ya que todos los temas incluyen intensos procesos de editorialización que los convierten en denuncias, sátiras y cuestionamientos contra las autoridades panistas. Incluso los temas de interés humano, como el caso de festividades populares, bailes carnavalescos y homenajes, se convierten en pretexto para el ataque y la ridiculización permanente de los oponentes estructurales.

Respecto de los encuadres periodísticos se observa que el tabloide *Por Esto!* acude con más frecuencia que *Diario de Yucatán* a las formas encubiertas o de investigación para ocultar las filtraciones de actores políticos aliados llegando a ser más de 42% de las ocasiones y el 58% restante –que se deriva de fuentes institucionales– tiene muy altos niveles de editorialización, pues no utiliza las formas clásicas del periodismo informativo, sino que los reporteros escriben con gran libertad especulativa e idiomática siempre y cuando no contradigan las líneas de ataque del tabloide y las formas redaccionales agresivas y seductoras. Así, la agenda de este periódico incluye por definición temas escandalosos, policíacos y de denuncia, con un lenguaje crítico y altisonante que, en varios casos, ha logrado amedrentar a funcionarios públicos e, incluso, removerlos de sus cargos debido a la agresividad de sus presiones. La contra agenda al *Diario de Yucatán*, especialmente en la coyuntura actual donde muchos temas del Gobierno del Estado han pasado al silencio de las cámaras del poder, le ha dado resultados contradictorios pues, por un lado, no logra hacerse de una audiencia amplia más allá de la clientela partidista por el exceso de sus tonos denunciastas y, por otro lado, está influyendo en las decisiones gubernamentales sobre políticas públicas y la remoción de funcionarios acusados de corrupción.

Las agendas de estos periódicos analizados –*Diario de Yucatán* y el tabloide *Por Esto!*– configuran sin lugar a dudas un mercado periodístico polarizado que hace posible una suerte de pluralismo externo, pues muchos de los actores, temas y argumentos que pueden silenciarse en un periódico se publican con alta visibilidad en el otro, abriendo un espacio público dominado por décadas por *Diario de Yucatán*. La dinámica de las agendas polarizadas tiene diversos momentos que deberían ser estudiados con más precisión, pues no se ajustan simplemente una en referencia de la otra, sino que despliegan diferentes estrategias que van desde la contraagenda hasta la compensación de (in) visibilidades y la reinterpretación de los hechos a la luz de otros intereses y argumentos.

*EL MUNDO AL DÍA*  
(DESDE QUE ERA *NOVEDADES DE YUCATÁN*)

Novedades de Yucatán es el tercer periódico yucateco, muy lejos de estos dos reseñados anteriormente. Fundado en 1965 por un grupo de empresarios encabezados por Andrés García Lavín, forma parte del grupo SIPSE, Servicios Informativos y publicitarios del Sureste, que posee estaciones de radio, televisión y periódicos. Algunos investigadores (Fernández, 1982) lo relacionan con un proyecto periodístico nacional asociado con la candidatura de Miguel Alemán Valdez a la Presidencia de México y a la inversión de empresarios yucatecos provenientes de la industria henequenera que habían vendido sus cordelerías a precios inflados. Entre los empresarios originales de este periódico hay nombres importantes, como los de Trinidad Molina Castellanos, Vicente Erosa Cámara y Rómulo O Farril.

Novedades de Yucatán no ha logrado tener presencia en la sociedad yucateca en estos cuarenta años que tiene de ver la luz pública<sup>143</sup>. El 9 de abril de 2000 cerró para transformarse en *El Mundo al Día* después de rumores de alianzas no cumplidas con periódicos de la capital mexicana que aportarían el estilo y el prestigio editorial. Ambos periódicos –*Novedades de Yucatán* y *El Mundo al Día*– siguen compartiendo características: diseño moderno con fotografías a colores y amplios espacios dedicados a las notas sociales y del espectáculo, siguiendo la línea de periódicos estadounidenses, como *Usa Today*, donde la información viene reducida al mínimo de palabras cediendo espacio a infografías, dibujos y otros elementos gráficos. Tiene una campaña permanente de marketing y de promociones añadidas a la compra del periódico como libros, discos, tarjetas de descuento, etcétera.

La línea editorial es errática, puesto que no mantiene una posición política definida en torno de los grupos que se disputan los cargos de elección popular en el estado y en el país. La línea editorial (Echeverría, 2005) “parece obedecer centralmente al interés comercial de la empresa, así como a los intereses de sus propietarios. Aunque en términos generales ha respaldado las políticas de Estado, ha pretendido demostrar independencia o esconder su interés por la política”. Su tiraje no es mayor a los 5.000 ejemplares y coloca algunos ejemplares más los domingos, porque trae amplias secciones de la frivolidad yucateca y la alta sociedad.

La coyuntura actual del medio demuestra sus graves problemas económicos, sólo solventados en términos del corporativo del que forma parte, y su frecuente negociación de información por publicidad con los gobiernos estatales y municipales, sin que sea especialmente valioso informativamente. Ante la polarización que existe entre los dos

---

<sup>143</sup> La opinión que políticos e intelectuales tienen sobre este periódico no es buena, ya que hay numerosos testimonios de sus técnicas para comercializar la noticia. “A la inversa de *Diario de Yucatán*, al que le interesa más el favor del público que los subsidios, Novedades pellizca al gobierno como chismorreos, sin seriedad. Más bien parece estar tratando de convencer a los afectados que es necesario reanudar el subsidio de 50 mil mensuales”. (*Carta Peninsular*, año 1, tomo 1, número 10; octubre de 1976, página 2)



periódicos impresos, *El Mundo al Día* tiene un lenguaje serio que explora los caminos del periodismo literario de jóvenes egresados de escuelas de comunicación, aunque frecuentemente queda fuera de los principales acontecimientos políticos de la región. Su capacidad de recolección informativa y de orquestación política es limitada porque tampoco explota las ventajas de formar parte de un corporativo, cuya organización empresarial familiar le impide dar el salto hacia la producción multimedia.

La sección de impresos del grupo SIPSE cuenta ahora, como se afirmó al inicio de esta sección, con el periódico tabloide especializado en nota roja y grandes fotografías de cuerpos femeninos llamado *De peso*, siendo un fenómeno para todos, pues ha logrado la penetración en el mercado que *El Mundo al Día* no ha podido realizar en cuarenta años e, incluso, le está ganando la batalla al *Diario de Yucatán* con su propuesta similar *La i* fruto de la reingeniería del grupo 'Innovación'. *El Mundo al Día* vive en su interior el dilema de ser un periódico sin lectores que funciona como punta de lanza de negociaciones corporativas.

*El Mundo al Día*, por su parte, está integrado por las siguientes secciones: Las secciones 'A' nacional, 'B' Local, 'C' (Gente y estilo) y 'D' deportes; cuentan con 8 páginas cada una, pudiendo publicarse algún suplemento de avisos económicos, de sociales o cultural. Las ocho páginas de la sección local se distribuyen de la siguiente manera: la primera página contiene la agenda principal, mientras que en la segunda y tercera comparten espacio las noticias municipales y estatales, especialmente las derivadas de fuentes gubernamentales y alguna columna de colaboradores nacionales; la página cuatro tiene notas complementarias y, según los días de la semana, diversos reportajes de investigación o suplementos con largas entrevistas a empresarios o políticos; la página seis tiene información policíaca mientras que la siete contiene información de los municipios más importantes del estado de Yucatán. La última página, la ocho, puede ser total o parcialmente publicitaria con información secundaria.

*El Mundo al Día* desapareció el 26 febrero de 2006 para dar paso a una nueva alianza mediática entre los grupos Sipse y Milenio, quienes sacaron a la venta el 4 de marzo del mismo año, el cotidiano Milenio Novedades en sustitución de un diario que duró pocos años en el mercado, con una agenda guiada por los intereses empresariales de sus propietarios y sin ninguna incidencia en la opinión pública de Yucatán, con excepción de algunos temas que logró poner en la agenda radiofónica dada su conexión con cadenas radiales. El análisis de la agenda de este medio de comunicación no se incluye en el presente estudio pues, como se ha dicho, su impacto durante la administración que se estudia fue mínimo y, a la fecha, ya ha desaparecido.

#### TEMATIZACIÓN CENTRAL Y

#### PROCESOS PERIODÍSTICOS DE ESTRUCTURACIÓN SOCIAL: EL CASO MEDINA-ABRAHAM

El acontecimiento que produce un intenso proceso de tematización en la prensa yucateca es el ocurrido el 15 de noviembre de 1995: la Sra. Flora Ileana Abraham Mafud muere víctima de un balazo en el pecho en manos de su esposo Armando Medina Millet, siendo ella parte

de una de las familias libanesas más acaudaladas e influyentes del sureste mexicano y él, un joven con apellidos de la ‘casta divina’, relacionado con tradicionales poderes de las haciendas henequeneras en los tiempos de la fundación del Diario.

Lo que parecía un accidente se convirtió en una cadena interminable de acusaciones y conspiraciones entre las dos familias, tomando el Diario la bandera de la inocencia de Armando Medina, luego de ser juzgado y sentenciado. Este proceso ha durado poco más de una década y se ha visto como una secuencia interesante de estructuración de lazos sociales, pues la comunidad se polarizó creando frentes estables a lo largo de la década. De un lado, los empresarios libaneses aliados con actores políticos priístas, especialmente con Víctor Cervera Pacheco, el alto clero y el periódico *Por Esto!* y del otro lado, los empresarios tradicionales de origen hispánico aliados con el PAN, *Diario de Yucatán* y los sectores más tradicionales del clero local y nacional.

Este trabajo no es un estudio del caso Medina-Abraham por más que su atractivo ocupe a juristas, politólogos y periodistas. Por lo tanto, la primera secuencia que convierte el acontecimiento en political issue y la última que lo resuelve gracias a una preliberación firmada por el gobernador del estado, Sr. Patricio Patrón Laviada, no son objetos de este análisis. Más bien, nos interesa el estado de la cuestión en el periodo 2001-2004, intervalo del tiempo constitucional del gobierno municipal que nos ocupa y sus efectos en las relaciones entre las agendas gubernamental y mediática.

Uno de los temas relevantes de la campaña electoral del nuevo gobernador Sr. Patricio Patrón Laviada era el respeto al estado de Derecho y la impartición de la justicia, por lo que desde el primer semestre de su administración se dedicó a cuestionar el trabajo del gobernador anterior y a denunciar discursivamente un paquete de irregularidades e ilícitos que nunca se confirmaron en los tribunales.

El segundo semestre de 2001, en consecuencia, no tiene especiales procesos informativos relacionados con este caso, salvo algunos editoriales suscritos por el abogado defensor Lic. Rubén Bolio Pastrana, pequeños desplegados que recuerdan la cantidad de días de encarcelamiento injusto y algunas notas sobre la inocencia del Sr. Medina. La primera nota de peso se publica el 15 de febrero de 2002 en la primera página de Diario de Yucatán con el título “Diez impugnaciones de Medina Millet a la prueba principal”.

A partir de estas impugnaciones se desata una serie de declaraciones en el espacio público, promovidas por los periodistas de este medio de comunicación, quienes logran adhesiones significativas del Lic. Carlos Canto Ontiveros, presidente de la poderosa agrupación empresarial Coparmex y algunos editorialistas locales quienes exigen condiciones adecuadas para la revisión de un juicio injusto, ante las vísperas de la visita del presidente Fox a Yucatán, cosa que ocurrió el 26 de febrero de 2002. Las pocas horas de la visita presidencial fueron el marco para un despliegue de formas narrativas distintas: noticias informativas, fotografías de un encuentro entre la madre del sentenciado, Sra. Sara Millet, y el propio presidente Fox, remitidos y declaraciones de líderes empresariales locales que se publicaron los días subsecuentes. La inserción pagada de la madre del sentenciado era emotiva y en los siguientes términos:

“Sé que cada instante que vivo jamás regresará de nuevo a mí para experimentarlo ya sea de gozo, placer, dolor o tristeza. Armando, mi hijo, además de perder a la mujer que amaba lleva ya casi siete años preso por un delito que no cometió. (...) Los seres humanos hacemos las leyes y podemos cambiarlas, mejorarlas, ignorarlas o guardarlas en algún cajón oxidado de la conciencia de los procuradores y fiscales. Los jueces y magistrados pueden ser corrompidos, sometidos, amenazados o simplemente engañados. Pero hay algo que las madres sabemos muy bien de nosotras mismas. Dios nos ha dado un don que sería muy útil si los hombres y las mujeres que se proponen hacer justicia lo tuvieran. Nosotros podemos reconocer en la mirada, en los gestos, en el tono de la voz cualquier cambio en el alma de nuestros hijos (...) Los días, los meses y los años pasan. La justicia no llega. La verdad continúa encadenada por la soberbia, la maldad y la cobardía. Mientras, Armando y quienes lo acompañamos seguimos arrastrando el pesado lastre del miedo que otros tienen a la verdad, esa verdad que irrumpe en los juicios hechos a la medida de la justicia, de esa justicia que no se compra ni se somete (...) Ahora acudo a usted, Vicente Fox Quesada, otro presidente de México; a usted, Patricio Patrón Laviada, otro gobernador de Yucatán, y a usted Miguel Ángel Díaz Herrera, otro procurador. En sus manos están el poder, el derecho y la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley. Si ustedes quieren y ponen corazón, inteligencia y valentía al servicio de la verdad en los tortuosos escondrijos de la procuración y administración de la justicia, no sólo Armando obtendrá la libertad sino que se creará la oportunidad de limpiar y mejorar para muchos otros un sistema judicial enmohecido que tanto daño nos ha hecho a los yucatecos”. (*Diario de Yucatán*, 27 de febrero de 2002, inserción pagada)

A partir de aquí inicia una secuencia de interpretaciones periodísticas y acciones legales y gubernamentales que confirman la introducción del tema en la agenda del Gobierno del Estado. En pocos días, aparecen notas informativas donde el perito que realizó la prueba de Walker, Francisco José Ríos Covián Patrón, declara haber sido presionado por el mismo ex gobernador Cervera Pacheco para manipular las pruebas, y también denuncia que la sentencia que firma la jueza Leticia Cobá Magaña fue redactada por abogados de la familia Abraham en la ciudad de México. El mismo gobernador declara que “el caso Medina Abraham polarizó mucho a la sociedad, pero nosotros siempre hemos hecho el ofrecimiento de cumplimiento a la ley. Revisar que la ley se cumpla, que se haga justicia y la verdad salga adelante es el compromiso que tenemos y es el que vamos a cumplir. (...) como cualquier denuncia que se presenta en el Ministerio Público, estamos obligados a investigar –subrayó–. Lo único que nos corresponde es determinar si hubo o no una manipulación de pruebas en ese caso (...) Eso no implica abrir el caso, sino darle cauce a una denuncia. (*Diario de Yucatán*, 21 de febrero de 2002, sección local, página 1)

El debate legal se refiere a la posibilidad de abrir o no un caso que ya es cosa juzgada y ha agotado todos los recursos, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien iniciar un proceso de revisión sobre la actuación de los jueces que han condenado a un presunto asesino sobre la base de la manipulación de la prueba fundamental, la de Walker, que al decir del perito Ríos Covián (el propio encargado de hacerla) estuvo mal hecha y sin los controles adecuados, por lo que la base sobre la que se edifica la sentencia es errónea.

Las notas periodísticas de Diario de Yucatán se ocupan de la revisión de la prueba por peritos de la Procuraduría General de la República y sus cercanos nexos con la familia Abraham, mientras una campaña a través de medios nacionales y locales inicia contra el gobernador del estado. Los juegos del poder incluyen nuevos ataques contra la administración de Víctor Cervera Pacheco y la posibilidad de ser enjuiciado, mientras el Ayuntamiento de Mérida realiza su primera consulta pública sobre el transporte.

“Al hacer sus ‘nuevas declaraciones’ ante la Dirección de Averiguaciones Previas, el químico Fernando Ríos Covián, aseguró que en 1995, cuando realizó la prueba de Walker para determinar la distancia a la que Armando Medina Millet hizo el disparo mortal, ‘no tenía experiencia’ en los procedimientos para efectuarla. Sin embargo, cuando Ríos Covián se presentó en el Juzgado Cuarto de Defensa Social, el día 12 de febrero de 1999, a la junta de peritos a la que convocó la jueza Leticia Cobá Magaña el químico aseguró, entre otras cosas, textualmente, (sic) lo siguiente: La experiencia en la prueba de Walker la tengo como maestro universitario DESDE HACE NUEVE AÑOS, dado que la materia que impartía se titulaba ‘Química Forense’ y además he tomado un curso de actualización con el biólogo Carlos Carriedo Rico en el año de 1993, por lo que me considero CAPACITADO para efectuar dicha prueba. ¡Con estos y otros argumentos más relativos a la forma y metodología para realizar la prueba de Walker, en aquella fecha incluso Ríos Covián debatió en contra del ‘perito’ de la defensa, Eduardo de la Cerda González! ¡ESTA ES LA VERDAD, ESTOS SON LOS HECHOS VERÍDICOS Y NO LAS MENTIRAS QUE AHORA ‘DECLARA’ FERNANDO RÍOS-COVIAN PATRON! (Por Esto!, 26 de febrero de 2002, sección Policía, 1)

“¿Por qué dijo ante esa autoridad que hace seis años no tenía experiencia en la realización de esa prueba? ¿Por qué hizo públicas esas mismas declaraciones en el ex Diario de Yucatán, con lo cual, además de haber mentido ante las autoridades, también lo hizo ante el pueblo yucateco? ¿Acaso todas esas (sic) FALSEDADES que el químico Ríos Covián expuso en su ‘nueva declaración’ se deben a que sabe que cuenta con la protección del gobernador Patrón Laviada y con la del ex Diario de Yucatán? ¿Ríos Covián se ha prestado a todas estas ilegalidades y ha enlodado el poco o mucho prestigio que tiene como profesional y como persona sólo para ayudar en la liberación de un homicida que es amigo del gobernador? Las pruebas de que las ‘nuevas declaraciones’ son FALSAS están a la vista y están, repetimos, escritas en el expediente del caso del homicidio que cometió Armando Medina Millet y eso no tiene vuelta de hoja. La sociedad, el pueblo yucateco, exige al Gobierno del Estado que, si se comprometió a ser respetuoso de la Ley lo demuestre metiendo a la cárcel a Fernando Ríos Covián por haber mentido ante la autoridad judicial, porque así está especificado en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Yucatán”. (Por Esto!, 27 de febrero de 2002, sección Policía, página 1)

Otros actores se suman a las denuncias en contra de la impartición de la justicia que tiene en paquete dos grandes temas, el caso Medina y presuntos ilícitos de la administración pasada: panistas y perredistas se quejan ante el gobernador de la falta de resultados en ese tema, algunos priístas marginados o disidentes de la línea cerverista, etc. A la voz decisiva de Ríos Covián se suma otra, José Enrique Medina Gamboa, jefe de homicidios de la

Procuraduría yucateca, quien confirma en varias entregas periodísticas la participación de varios miembros de la familia Abraham en diversas etapas del proceso, sobornando y amenazando a numerosos funcionarios. La inocencia de Armando Medina es demostrada insistentemente sobre la base de la interpretación de hechos colaterales y la invalidación de las pruebas. El 17 de abril se añaden otros temas como la aparición de un ‘expedientillo’ iniciado durante el gobierno de Víctor Cervera Pacheco, donde se le da curso a algunas acusaciones de la defensa sobre las irregularidades cometidas y que, de repente, sale a la luz pública confirmando numerosas irregularidades y, por si fuera poco, sugiere hechos delictuosos contra el procurador anterior José Manuel Echeverría Bastarrachea, quien debió turnarlo a los juzgados correspondientes a fin de parar un proceso injusto y evitar la sentencia de Medina.

El 25 de mayo del mismo año, la Sra. Sara Millet se entrevista con el gobernador a fin de pedir justicia para su hijo, luego de otra campaña de reforzamiento consistente en manifestaciones frente a la catedral de la ciudad, peticiones a la Comisión de Derechos Humanos y entrevistas con el ombudsman mexicano, etc. La defensa, por su parte, solicita a la jueza Cobá Magaña un paquete de documentos, entre los cuales se supone están las pruebas manipuladas y evidencias de irregularidades delictuosas, lo cual da pie a un nuevo capítulo: el desafío de la jueza Cobá a la Procuraduría de Justicia y, en consecuencia, al Gobierno del Estado.

Así, el 2 de agosto de 2002<sup>144</sup> la jueza Leticia Cobá Magaña “se niega a exhibir ante la Procuraduría las evidencias del caso Medina Abraham relacionadas con las denuncias delictuosas en la investigación judicial de la muerte de Flora Ileana (...) se ha negado a permitir<sup>145</sup> que peritos de la Procuraduría examinen los patrones (cartulinas) de la prueba de Walker practicada para medir la distancia a que se hizo el disparo de bala que privó la vida de la joven”. (*Diario de Yucatán*, 2 de agosto de 2002, sección local, página 1)

Esta negativa, que algunos abogados interpretan como una reacción normal en un Estado con separación de poderes donde uno no puede cuestionar los modos de operación con los que otro ha juzgado, provoca a su vez otra secuencia de movilización de actores sociales.

---

<sup>144</sup> Este mes también es el inicio de juicios valorativos sobre el funcionamiento del Congreso yucateco que, teniendo numerosas leyes pendientes de aprobar, está sumido en los conflictos internos de las bancadas y en el boicot de los diputados priístas y el único perredista que a veces, con sus faltas premeditadas de asistencia, evitan el avance de importantes trabajos. Los propios directivos del PAN señalan que será necesario cambiar las estrategias ya que la búsqueda del consenso no ha rendido frutos.

<sup>145</sup> En opinión del diario *Por Esto!* (sic) “La juez en ningún momento cuestionó la autoridad del ministerio público, ni mucho menos intentó invadir su autonomía; esa fue una posición errónea y mentirosa de Bolio Pastrana. Insistimos en que si la juez no accedió a las primeras solicitudes del Ministerio Público era porque no ajustaban sus peticiones a las formalidades que establece el propio código de procedimientos penales. Si bien el Ministerio Público invocó al artículo 156 del mencionado código para su solicitud, este mismo artículo también regula el caso y por eso no se accedía a su solicitud. Por otra parte, tal parece que al Ministerio Público y a la Procuraduría de “justicia” se les olvidó que el artículo 50 del mismo código No obligaba a la juez a acceder a las peticiones y sí le da facultades para la negativa. Es decir, la juez Cobá JAMÁS cuestionó la autoridad del Ministerio Público, ni retrasó, ni entorpeció su labor investigadora, porque ellos mismos no formularon sus requerimientos con base en la Ley, como lo dictan los numerales 22, 54 y 57 del Código de Procedimientos Penales”. (*Por Esto!* jueves 24 de octubre de 2002, sección Policía, página 1)

Los frecuentes editoriales suscritos por el Lic. Bolio Pastrana, encargado de la defensa, dan cuenta de razones jurídicas precisas y sus correlaciones políticas, lo mismo que los de otros comentaristas menores y coadyuvantes ciudadanos. No obstante, el grito de guerra lo dio Eugenio Rivas Alonso, seudónimo del propio director de *Diario de Yucatán*, los días 1 y 3 de septiembre del mismo año mediante un par de artículos que llamó “Los crímenes del padre Amaro y la jueza Cobá”

“El expediente del caso Medina Abraham es el basurero donde están las astillas y los pedazos, debidamente identificados y clasificados. Lo que cautivaría a Eca de Queiroz no es el número o frecuencia de los estragos jurídicos de la jueza sino la soltura y naturalidad con que los comete. Le pega a la ley como la Venus de Ébano, Serena Williams, le pega a la pelota de tenis (...) acabamos de presenciar, asombrados, la solemne tontería de su respuesta a la Procuraduría. Se niega a permitir que peritos judiciales examinen varias evidencias del caso Medina Abraham, como las cartulinas de una prueba, los documentos relativos y la radiografía de una muchacha. La jueza basa su negativa en que las inspecciones oculares sólo son posibles en lugares, personas, animales o cosas. Entonces, si el documento y la radiografía no son una cosa, ¿qué cosa son? Una respuesta para el consumo de idiotas. Lo más admirable es que con toda la seriedad del mundo, en un oficio a una dependencia del Gobierno del Estado, la jueza, en el ejercicio de sus funciones, ponga por escrito una estupidez (...) No le preocupa el ridículo. No le interesa el sentido común. Se ríe de quien quiera reírse; del gobernador, del procurador, del Colegio de Abogados, de nuestras jerarquías y directivas. Puede meter en la cárcel al más pintado, aunque demuestre que a la hora del crimen estaba comulgando en Santa Lucía. Jueces como Leticia Cobá convertirán los tribunales en fábricas de delitos por encargo, de sentencias fundadas en que el cuerpo del delito no es blanco ni negro sino todo lo contrario. En el crimen de la jueza Cobá, el verdadero crimen sería que el Poder Judicial, abofeteando a la sociedad, renovara a la jueza el nombramiento que está a punto de expirar. Sería la renovación de una amenaza de que cada juicio sea un mal parto, que cada sentencia sea el fruto ilegítimo del pecado judicial”. (*Diario de Yucatán*, 1 de septiembre de 2002; sección local, página 4)

“La Constitución dice que un juez debe aceptar las pruebas y los testigos que presente un acusado. Más aún, le ordena que ayude al acusado a presentarlos. Leticia Cobá hizo lo contrario en el juicio. Una y otra vez. De principio a fin. Es sólo un ejemplo de las infracciones de la jueza, tan claras y prominentes que las comprende un paletero o un auriga. Hasta un abogado, si no está en el Colegio. Le falta el respeto al Poder Ejecutivo contestándole al Procurador con estupideces certificadas. Hay acuerdos suyos que no cuadran con el sentido común. Le enmienda la plana a la ciencia. Harvard, Stanford, la FBI, Scotland Yard, la INTERPOL, los grandes centros de criminología mundial. Resuelven misterios y rectifican errores con la prueba del ADN que revela la identidad de los vivos y los muertos. Los muertos de hace 50 o 500 años. Para Leticia Cobá el ADN no es válido después de una semana. No vale el estudio que demuestra que la blusa del juicio a Armando y la sangre que la mancha son falsas. La jueza contra el mundo. (...) El verdadero crimen en la jueza Cobá no lo cometería ella, sino los magistrados

si le renuevan el nombramiento que está a punto de expirar”. (Diario de Yucatán, 3 de septiembre de 2002, sección local, página 4)

Al día siguiente, la orquestación continúa luego de que la defensa solicita la intervención del Colegio de Abogados para emitir un juicio de opinión sobre los criterios utilizados por la jueza y su posible remoción, y su presidente Raúl Pino Navarrete contesta en un oficio que se publica el 11 de septiembre de 2002: el Colegio se abstiene de opinar sobre el caso, pues el caso es de interés privado. A este comunicado siguieron sendos artículos firmados por Max Gastón, otro seudónimo del director del Diario, de Rubén Bolio Pastrana, el abogado defensor, y otros, acompañando renuncias al Colegio de Abogados e incitando a otros colegas a hacer lo mismo. El PAN, por su parte, divide sus declaraciones políticas entre la agenda de la alcaldesa que acaba de anunciar su Plan integral de reordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez y las presiones contra el Poder Judicial y la remoción de la jueza Cobá, ‘una vergüenza para Yucatán’.

“El Colegio discrepa porque no ve este asunto a través del cristal de la ley. Ni del cristal de la sociedad. Ni del cristal del sentido común. El Colegio mira sobre todo y antes que nada, a través del cristal de los nombres y apellidos. Creemos que si los nombres fueran López González o Hernández Pech el Colegio hubiera expresado sin problemas su opinión en una respuesta pública a la consulta de su socio. Pero hay un problema: se trata del caso Medina Millet y Abraham Mafud. No es el único problema. Hay otro. En los siete años de este conocido juicio la jueza se ha exhibido como defensora de los intereses de la familia Abraham. Una familia que es dueña de numerosos negocios que son fuente copiosa de empleos y contratos. Una familia influyente, tanto, que todas las autoridades que han intervenido en el oficio, federales o estatales, han favorecido también los intereses de la familia Abraham. Una familia bien relacionada, tanto, que las jerarquías de las instituciones rectoras de la vida social, económica y religiosa se han cuidado de no intervenir para nada en todo lo relacionado con el caso Medina Abraham. Notoria unanimidad, confirmada por una que otra excepción. (...) El Colegio optó por evadir los riesgos con el rodeo que no pasa por la ley ni por el interés de la sociedad ni por el sentido común. El rodeo que los evade. El rodeo que pasa por la abstención y llega a un interés que sí es particular. El interés de los miembros del Consejo Directivo del Colegio. La abstención de opinar protege los intereses particulares de los miembros del Consejo Directivo. Los pone a salvo de pisar la cola y exponerse a las consecuencias. La abstención le encuentra la cuadratura al círculo, con la ventaja de que se la puede vestir con el disfraz de imparcialidad. En un conflicto polémico, el Colegio imparte una lección de neutralidad. La lección es otra. Deja sin sanción social, sin censura profesional la desobediencia de la jueza, que traspone los límites de la rebeldía para entrar en la impertinencia y el reto, y le otorga una patente de impunidad que será un estímulo para otros jueces que alguna vez, en cualquier circunstancia sientan la tentación o la presión de violar la ley para boicotear la investigación de una denuncia judicial (...) Hay que insistir en que la consulta al Colegio no es sobre el caso de un particular contra otro. Tampoco es el de un particular contra una autoridad. Es el caso de una autoridad contra otra autoridad. Resumamos. El Colegio ha optado por una abstención que daña el interés general de la sociedad para proteger el interés particular de los miembros del Colegio con un rodeo que al

apartarse de la ley y el sentido común no se acerca a la verdad, ni a la justicia, ni al valor civil”. (*Diario de Yucatán*, 18 de septiembre de 2002, sección local, página 4)

El capítulo del antagonista inició el 19 de septiembre de 2002, pues el Tribunal Superior de Justicia del Estado acusó al gobernador Patricio Patrón de agredir al Poder Judicial del estado con declaraciones que afectan su soberanía y la división de poderes que establece la ley. En un manifiesto a la opinión pública, suscrito por sus seis magistrados, el Tribunal afirma que es falso que la impartición de la justicia en el estado de Yucatán sea una vergüenza, lamenta la participación del Ejecutivo en este tipo de linchamientos públicos y exhorta a que no siga vulnerando la soberanía del Poder Judicial precisamente él, que es una autoridad obligada a cumplir los principios constitucionalistas. Luego vinieron reacciones del Gobierno llamando al incidente ‘diferencia de opiniones’ y no atentado entre poderes, así como las secuelas informativas y sociales del descrédito del Colegio de Abogados y uno que otro panista que rompía el hilo narrativo de las declaraciones como el propio presidente de la Gran Comisión del Congreso el Lic. Ricardo Gutiérrez López. En los hechos, el Tribunal Superior y la jueza Cobá siguieron negándose a entregar la información solicitada por la Procuraduría.

Ni la acción devastadora del huracán Isidoro sobre Mérida y Yucatán frenó esta agenda político-mediática. Es más, le añadió nuevas oportunidades de confrontación. Antes de que la ciudad estuviera recuperada y en medio de la emergencia que se había introducido en las obligaciones tanto del gobierno del estado como del municipal, se realizó una reunión privada del Consejo Político Estatal del Partido Acción Nacional a fin de tratar los temas de la coyuntura y, desde luego, este proceso de ruptura entre los poderes del estado y sus consecuencias. Mientras el gobernador se declaraba convencido de su oportunidad, la alcaldesa de Mérida, CP. Ana Rosa Payán Cervera comentó que era muy penosa una división social de esas dimensiones en medio de otra etapa de inestabilidad social que provenía de nuestras calles inundadas y nuestros campesinos afectados. La opinión de la edila fue en sentido contrario del gobernador y en pocos días había sido filtrada a reporteros de *Diario de Yucatán*:

“De acuerdo con versiones extraoficiales que hemos recogido, a tal grado llegó la discusión en el cónclave panista del domingo 13 de octubre, que la CP. Payán Cervera, disgustada por las censuras que recibía, abandonó la sala. Aunque regresó más tarde. Una de las críticas a la presidenta municipal meridana fue que los argumentos que estaba exponiendo en la reunión del PAN son los mismos que utilizan quienes están al servicio de los acusadores de Medina Millet en el caso Medina Abraham. Nuestros informantes precisan que, entre otros motivos, la alcaldesa meridana se opone a que el PAN apoye al Gobierno del Estado en ese conflicto porque considera que la negativa de la jueza a entregar documentación solicitada por la Procuraduría no es un asunto de interés público sino personal”. (*Diario de Yucatán*, 19 de septiembre de 2002, sección local, página 1)

“Como ayer dimos a conocer, (sic) Carlitos Menéndez Navarrete logró que Patricio Patrón Laviada se involucrara a favor del criminal Armando Medina Millet, a cambio de que lo IMPUSIERA en el PAN, primero como candidato al senado y



luego a la gubernatura. Pero desde que Patrón Laviada aceptó este ‘pacto con el diablo’, su misma incapacidad lo ha llevado a cometer una larga cadena de errores y el último de ellos es pretender ahora que el PAN, en pleno, se convierta en cómplice del citado criminal. Por eso fue el ‘aireado debate’ en el partido, que el mismo ex diario de Yucatán dio a conocer, en el que SOLO los consejeros neopanistas apoyaron al gobernador y a sus ILEGALES pretensiones tendientes a sacar de la cárcel al homicida. Es decir, Carlitos y Patrón Laviada intentan “convencer a los panistas honestos, para que acepten que el caso Medina Millet es un asunto de interés general y no un caso PARTICULAR, como en realidad es”. (*Por Esto!*, martes 22 de octubre 2002, *Policía*, página 1)

La secuencia del conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo había tenido ya algunas víctimas, entre las que destacan el presidente del Colegio de Abogados, el Lic. Raúl Pino Navarrete y el presidente de la Gran Comisión del Congreso Lic. Ricardo Gutiérrez López, lista al que se añadía el nombre de Ana Rosa Payán Cervera. La etapa inicial de cuestionamiento contra ésta fue corto pero contundente, pues durante unos cuantos días, se escribieron notas informativas y declaraciones sobre la extrañeza en esa nueva posición ya que la ahora alcaldesa de Mérida, quien había simpatizado con la causa en sus tiempos de senadora e incluso había escrito algunos artículos en *Diario de Yucatán* defendiendo al reo.

Las tensiones entre ambos poderes continúan desarrollándose pues la Procuraduría multa a la jueza porque retarda y entorpece la justicia con sus extrañas exigencias y conceptos retorcidos, mientras que el PAN publica remitidos y el PRD apoya la necesidad de hacer cambios en el Poder Judicial, aunque su diputado en el Congreso tenía una línea diferente. Incluso, algunos principios doctrinales católicos tomados de reflexiones papales son tomadas como referencia ética para condenar la corrupción de los jueces y la distorsión de la justicia. Se prefiguraba, en todo caso, un cambio de arena: los recursos que la Procuraduría y las respuestas negativas de la jueza Cobá parecían estar acumulando razones que tendrían que dilucidarse en arenas mayores como el propio Senado de la República, donde se tocan asuntos relativos a las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el propio Congreso del Estado que tiene, entre sus facultades, aplicar la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos y desaforar a funcionarios de los otros poderes.

En efecto, un acuerdo de la magistratura local en el sentido de avalar todas las decisiones de la jueza Cobá que, por cierto, ya había sido ratificada por sus compañeros en el cargo, suscitó nuevas estrategias de ataque: la jueza obstruyó la labor de la Procuraduría de Justicia del Estado y los magistrados al estar de acuerdo con ella en vez de imponerle alguna sanción, se convirtieron en sujetos potenciales de juicio político ya que son cómplices de las irregularidades, pues violaron de manera flagrante la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos.

Ante frecuentes recursos de la Procuraduría, declaraciones del gobernador y las presiones en el Poder Legislativo por medio de algunos congresistas del Partido Acción Nacional, el Tribunal Superior de Justicia optó el 11 de diciembre de 2002 por pedir la intervención del Senado de la República, mismo que turnó el expediente a las comisiones de gobernación y

justicia, hecho que fue interpretado por la defensa como la confirmación de la obstrucción de la justicia y el deseo de vivir en la impunidad amparados en otros poderes de la nación. En respuesta, el Congreso del Estado luego de un intenso debate siete días después, aprobó un acuerdo donde solicitaba a los magistrados sustentaran ante el Poder Legislativo las graves acusaciones que hicieron contra el gobernador Patricio Patrón Laviada de pretender alterar pruebas periciales y remover funcionarios de ese poder.

La respuesta llegó hasta enero de 2003 con la forma de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le concedió al Tribunal Superior de Justicia de Yucatán la suspensión provisional contra un acuerdo del Congreso del Estado, ya que los magistrados no tienen por qué responder a requerimientos del Congreso local. Este fue el inicio de una ‘guerra santa por la justicia’ que el gobernador se comprometió a hacer ante la opinión pública, según una larga entrevista publicada por *Diario de Yucatán* el 28 de diciembre del año anterior, en medio de los procesos de transferencia de algunos servicios públicos al Ayuntamiento meridano y los debates de su alcaldesa con los locatarios del viejo mercado Lucas de Gálvez.

Los costos de la ‘guerra santa’ eran altos, pues en los momentos más intensos del conflicto, las fuerzas se movían tanto en los espacios locales como nacionales. La familia Abraham había conseguido un contrato de subarrendamiento para administrar la repetidora del canal 13 nacional de Televisión Azteca y los reportes de sus noticieros eran reproducidos en la esfera nacional y luego, por competencia mediática, se introducían en los otros medios que asumían alguna de las posiciones locales. La agenda del periódico *Por Esto!*, si bien informaba desde el lado contrario al *Diario de Yucatán* denunciando sus procesos de orquestación o manipulación política, también tenía una contraagenda de la actividad gubernamental con denuncias contra los funcionarios del gabinete de Patrón Laviada y las ineficiencias en la ayuda a damnificados del huracán Isidoro. *El Mundo al Día*, reaccionaba con moderación en favor de este sector dados sus conflictos empresariales y mediáticos con *Diario de Yucatán*.

Así, los conflictos del gobernador y el Tribunal Superior eran una noticia nacional que amenazaba con convertirse en un problema mayor, dado que los actores locales realizaban reuniones y cabildes en el ámbito nacional para desestabilizar su administración, como lo confirman funcionarios del Gobierno del Estado en México.

“Algunos medios noticiosos capitalinos habían empezado a hablar de falta de gobernabilidad en Yucatán e incluso de la desaparición de poderes. Los argumentos que se manejan para tratar de fundamentar esta situación tienen que ver con la confrontación generalizada del gobierno con diversos sectores de la sociedad yucateca. La presión informativa llegó hasta el gobierno federal, mismo que llegó a citar al gobernador a las oficinas de la Secretaría de Gobernación para informar de manera directa sobre las cosas, lo mismo hacían con empresarios, políticos y agrupaciones sociales. Incluso, nuestra delegación organizó una reunión empresarial en la ciudad de México, donde algunos de los actores de más poder económico dieron su apoyo al gobernador y desmintieron una situación de gravedad. Con esas voces fueron disminuyendo las presiones informativas y los rumores, entre los

cuales estaba un cambio de mando en Yucatán depositándolo en las manos de la alcaldesa de la ciudad de Mérida”. (TP)

A este clima negativo nacional podía sumarse el otro local de enfrentamiento entre su alcaldesa y los grupos afectados por los programas del mercado y del transporte que tenían a los inicios del 2003 algunos escenarios conflictivos. El propio gobernador trató de unir ambas cosas para atacar a los “políticos rupestres de siempre, los egoístas que no están de acuerdo con nada y parece que quieren vengarse de la sociedad yucateca enterrándola en el pasado improductivo. No toleran, no soportar haber perdido el poder”. Desde el lado del PAN también se hacían algunas proyecciones para las elecciones federales de julio de ese mismo año, en términos del conflicto de sus grupos internos enfrentados por el caso Medina Millet y la búsqueda de posiciones de poder en candidaturas.

“El PAN está a punto de sufrir una grave indigestión de poder. Confirman el diagnóstico la evidente división que hay en sus filas, la disputa que se palpa entre muchos de sus miembros por obtener alguna ventaja del gobierno y sus recursos, la falta de preparación de numerosas personas que tienen en sus manos responsabilidades que nunca imaginaron ni merecieron y la incongruencia de algunos que lejos de servir al bien común han recurrido a los métodos que tanto criticaban. (...) La pulverización del PAN en clanes, que en su mayoría han extraviado el objetivo de la tarea política explica la soledad en que se encuentran casi todas sus autoridades –comenzando por el gobernador Patricio Patrón Laviada– y la ineficiencia de sus legisladores (...) ¿Qué le espera a Acción Nacional en julio? Primero, como a todos los demás partidos, luchar contra una abstención que se espera abultada. Porque tras una gran jornada como la de mayo de 2001 casi siempre sigue un receso cívico. A eso súmele el desencanto también lógico de algunos, los votos que se pierden por los actos de mal gobierno –aquí en Yucatán los diputados abonan febrilmente en ese terreno–, el avance que obtengan los otros partidos y las desilusiones que causen las candidaturas (...) Lo que haga o deje de hacer en Mérida marcará el rumbo en esa pizarra de apuestas. Del caudal de votos que aquí se cosechen dependen muchas cosas y si Acción Nacional está enfermo de los males ya expuestos, dejar la plaza a candidatos grises y cuestionables aumentará con seguridad la desconfianza y la indiferencia comenzará a ganar terreno en la sociedad”. (¿Hacia dónde va en PAN en Yucatán? Artículo de Eduardo Rubio publicado en *Diario de Yucatán*, 10 de enero de 2003, sección local, página 4)

El 26 de enero de 2003 hace su aparición de nuevo Eugenio Rivas Alonso en un artículo escrito en la página editorial de *Diario de Yucatán* a dos columnas titulado “Veinte preguntas”. Apoyado en Adrián Waldo Capetillo, un perito experto en la aplicación de la prueba de Walker, que opina que la prueba básica sobre la que se argumentó una sentencia de 22 años de prisión a Armando Medina Millet está mal hecha, elabora las siguientes preguntas:

¿Por qué el Tribunal Superior de Justicia se negó a considerar casi 20 de las 22 o 23 pruebas que Medina Millet presentó en su defensa? ¿Por qué el ex procurador Jorge Lizcano no ha cumplido su promesa de limpiar su nombre contestando las acusaciones que le hicieron los abogados de Medina Millet y ocasionaron su

renuncia? ¿Por qué los jueces de distrito o magistrados rechazan las demandas de amparo de Medina Millet (con una que otra excepción)? ¿Por qué los jueces o magistrados que ampararon a Medina Millet fueron transferidos a otros estados? ¿Por qué mienten los peritos de la Procuraduría General de la República en su dictamen sobre la misma prueba? ¿Por qué la Procuraduría General de la República y su titular, Rafael Macedo de la Concha, permanecen callados antes las denuncias públicas que acusan a sus peritos de mentirosos y falsarios? ¿Por qué la Procuraduría del Estado de México ordena a su perito Waldo que mienta y luego lo destituye porque dice la verdad? ¿Por qué la Procuraduría del Estado de Aguascalientes destituye a su perito Eduardo de la Cerda cuando rinde un dictamen favorable a Medina Millet? ¿Por qué, señor Bravo Mena, la directiva nacional del PAN y sus representantes en el Congreso no apoyan al gobernador Patricio Patrón Laviada en los conflictos que le ha ocasionado investigar, como se lo manda la ley, las denuncias judiciales interpuestas por Medina Millet? La Secretaría de Gobernación conoce hasta el fondo el caso Medina Abraham pero... ¿pero qué señor Creel? Se ha filtrado que la Presidencia encargó un informe sobre el caso Medina Abraham pero...¿pero qué pasó, señor Fox? ¿Por qué la gran prensa de la ciudad de México no habla del caso Medina Abraham, como si no existiera, o cuando algún periódico dice algo es siempre para atacar a Medina Millet? ¿Por qué mintió el Arzobispado de México? ¿Por qué los dignatarios de la Iglesia de Yucatán no han dicho nunca nada, una sola palabra? ¿Por qué los sacerdotes yucatecos han guardado silencio? (Son contadas las excepciones, se pueden contar con los dedos de la mano y sobran) ¿Por qué todas las agrupaciones católicas se han callado (con una sola excepción) ¿Por qué todas las llamadas instituciones rectoras de Yucatán (excepto Coparmex después de 2000) se mantienen al margen? ¿Qué papel –o papelito- juega la Comisión Nacional de Derechos Humanos? ¿Por qué hay tanta gente tan importante, tan conocida, tan cristiana que defiende la verdad, exige la justicia, aboga por los derechos humanos y lucha contra la corrupción en la tribuna, el púlpito, el artículo, la conferencia, la declaración, en cualquier campo, en cualquiera, menos en el caso Medina Abraham? Veinte preguntas que nos pueden decir por qué está preso Armando Medina Millet. Veinte respuestas que se pueden definir en una sola. Una respuesta que desborda el caso Medina Abraham y penetra en la sociedad meridana, los poderes de Yucatán y el Gobierno Federal. (*Diario de Yucatán*, 26 de enero de 2003, sección local, página editorial, 4)

El Tribunal Superior de Justicia, por otro lado, resultó ser un enemigo muy bien informado de modo que la ‘guerra santa’ sería muy difícil de ganar. El 6 de febrero de ese mismo año una nueva resolución –sorpresiva para muchos– salió de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en favor del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán que ordena revocar el decreto 195 del 31 de diciembre del año pasado, en que el ejecutivo y el legislativo condicionan al Poder Judicial el uso de ciertos recursos de su presupuesto. La opinión de la corte confirma la injerencia de ambos poderes en el judicial y deja sin efecto ese acuerdo provisional, en tanto se escuchan los alegatos de la otra parte. Diez días después, el mismo *Diario de Yucatán* reseñaba en su primera página el desayuno de la unidad que gracias a la intervención de la Coparmex, se organizó para reunir a los poderes en grave disputa.

“Después de 80 días, el gobernador Patricio Patrón Laviada y el presidente del

Tribunal Superior de Justicia, Ángel Prieto Méndez, de nuevo coincidieron en un evento público, donde sus anfitriones, representantes de la CTM, la CROC y la Coparmex Mérida les pidieron abiertamente una solución al conflicto entre poderes, porque ese enfrentamiento no arroja nada positivo para el desarrollo de la entidad”. (*Diario de Yucatán*, 16 de febrero de 2003, sección local, página 1)

Esta aparente calma se enfilaba a ser el paraguas de protección del presidente Fox que pronto haría otra gira de trabajo por el estado. No obstante, del enfrentamiento entre poderes pasamos al enfrentamiento entre panistas y los costos que la falta de unidad -reflejada en las agendas paralelas, los desacuerdos manifestados sobre el tema judicial en boga y los conflictos internos por la selección de los candidatos a diputados federales para la elección de julio- podía tener para el sistema en su conjunto, pues el presidente Fox no había podido lograr el consenso suficiente en el Congreso de la Unión para una serie de reformas estratégicas. Así las cosas, el caso Medina Abraham se disponía a saltar a una arena diferente: nuevas informaciones sobre filtraciones de las desavenencias entre Ana Rosa Payán Cervera y el gobernador Patrón Laviada salieron a la luz pública y los caricaturistas decían con sarcasmo “al pan, se lo está comiendo la grilla”. La secuencia de coadyuvancia federal estaba a punto de llegar.

“La visita que hace Vicente Fox hoy a Yucatán es ocasión oportuna para informarle, si no lo sabe aún, que la corrupción nacional que caracteriza el caso Medina Abraham no sólo contamina su gobierno sino que penetra también en altas esferas del ejército mexicano. Generales de elevado rango dieron instrucciones a uno de los mejores peritos de las fuerzas armadas de rendir un dictamen mentiroso para favorecer a Asís Abraham Dáguer en el juicio a Armando Medina Millet (...) en la conspiración para ocultar la verdad sobre el fallecimiento de la joven están involucrados según el Dr. Francisco Zárate un Secretario de la Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor, entre otros generales. El teniente coronel Vicente Zárate Noble, especialista en Anatomía Humana y uno de los contados doctores en Medicina Forense en México, fue desterrado a las montañas de Guerrero e incomunicado en un frente de batalla contra las guerrillas para impedir que interviniera en el juicio y dictaminara que Medina Millet es inocente de la muerte de su esposa (...) El general Romero me dice que es amigo cercano, algo así como amigo íntimo del denunciante, Asís Abraham, y de varios miembros de la familia (Abraham Dáguer)... me informa que hay una lista de generales que él conoce, que él sabe que también son amigos del señor Abraham y que todos estaban interesados en que el dictamen que yo realizaría lo beneficiara... Es decir, me pedían que mi dictamen fuera a favor de su amigo, de Abraham, y no de Armando Medina – revela el doctor Zárate (que había sido contratado por la defensa para hacer otro peritaje)”. (*Diario de Yucatán*, 20 de febrero de 2003, sección local, página 4)

“Es tanta la desesperación del gobernador Patrón Laviada por sacar de la cárcel a su amigo, el criminal Armando Medina Millet, y tanta la locura de Carlitos (sic) Menéndez Navarrete por llevar al cabo ese trabajo sucio, que ahora se dedicaron hasta ENLODAR el buen nombre de instituciones. ¡Porqué el gobernador Patrón Laviada le AUTORIZÓ y le exigió a Carlitos que despotricara no sólo en contra del Ejército Mexicano, sino también en contra de LA IGLESIA CATÓLICA! ¡Es el

colmo que por defender a un cobarde criminal como lo es Armando Medina Millet, el gobernador Patrón Laviada y el ex *Diario de Yucatán* se atrevan a ENLODAR a la Sagrada Institución y a DIFAMAR con burdas mentiras al Ejército Mexicano! Vale la pena destacar que anteayer, cuando se festejó el Día del Ejército, el mismo presidente Vicente Fox dijo categóricamente que RECHAZABA cualquier intento por DESPRESTIGIAR O CUESTIONAR A las fuerzas armadas de México. Sin embargo, esta clara alusión del presidente al gobernador Patricio Patrón Laviada y a Carlitos Menéndez Navarrete poco les importó, ya que ayer el ex *Diario de Yucatán* despotricó en contra del Ejército Mexicano. Pero es tanta la desesperada actitud de Carlitos que no ha tenido empacho en transcribir una supuesta entrevista de otro perito PAGADO también por la defensa, donde hace una serie de señalamientos FALACES que podrían conducir seguramente, a una investigación por el delito de difamación de ese periódico y del perito Vicente Zárate Noble. ¿Cuánto le habrán PAGADO a Vicente Zárate Noble para que dijera una serie de mentiras y creyera Carlitos que con es podría ‘intimidar’ a las autoridades y al presidente Vicente Fox? ¿Con qué ligereza actúa Carlitos al utilizar planas y más planas del ex *Diario de Yucatán*, para tratar de sacar de la cárcel al criminal Armando Medina Millet y vengarse así de la familia Abraham Mafud? ¿O por qué esperó tanto tiempo para dar esta ‘entrevista’ el militar que debería ser degradado por oportunista, chantajista y seguro mercader de la verdad? Porque hasta un ciego se da cuenta de la desesperación de Carlitos, para que el que fue su semidiós y admirado Vicente Fox crea que va a escuchar sus mentiras y difamaciones en contra del Ejército Mexicano”. (*Por Esto!* 21 de febrero de 2003, sección Policía, 1)

Los siguientes actos se escenifican con actores de diverso calibre: juristas que dan sus opiniones en torno de la naturaleza de los conflictos entre los poderes, la representación viva del valor moral del perito Zárate, quien fue capaz de denunciar las intervenciones de alto nivel del ejército mexicano en el tema, los periodistas anónimos que generan buenas cantidades informativas en obsequio de un relato grave de apasionadas y bajas conspiraciones. La nota informativa del 16 de marzo de 2003 pide directamente la coadyuvancia federal ya que no ha habido aquello de ‘al buen entendedor, pocas palabras’.

“En la residencia presidencial de Los Pinos, en México, D. F., representantes de los 16 periódicos que forman la Asociación de Editores de los Estados se reunieron el lunes 10 de marzo con funcionarios de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, encabezados por su titular Rodolfo Elizondo Torres. En uno de los asuntos tratados, los representantes de *Diario de Yucatán* plantearon la conveniencia de una intervención personal del presidente Vicente Fox para que el caso Medina Abraham se resuelva de acuerdo con la justicia y se impida que, en pleno proceso electoral, el actual conflicto entre los poderes Ejecutivo y Judicial de Yucatán desemboque en una crisis de repercusiones nacionales (...) Conviene que el presidente Fox, en cumplimiento de sus promesas al pueblo de México, tanto en su campaña electoral como en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal, intervenga y disponga: a) como jefe nato del Ejército, una investigación de las publicadas denuncias de que generales del Ejército impidieron que un perito de las fuerzas armadas presentara, durante el juicio de Medina Millet,

un dictamen decisivo que demuestra la inocencia del acusado, b) una investigación de las dolosas intervenciones de funcionarios y agentes de la Procuraduría General de la República para fabricar un falso expediente de homicidio en el caso Medina Abraham. Como la justicia deja de serlo si no es pronta y expedita, que el presidente Fox, en obsequio de la transparencia gubernativa que proclama y del buen nombre de su administración, informe del resultado de ambas investigaciones. (...) La intervención personal del presidente Fox, con la autoridad moral que le confieren su investidura, aportaría valiosa ayuda a la recta impartición de la justicia en Yucatán y podría evitar, en el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, una crisis de repercusiones nacionales que influiría en el proceso electoral. Los representantes de *Diario de Yucatán* dejaron al Sr. Elizondo Torres, para que le entregue al presidente Fox, tres carpetas que contienen: a) una selección de las 60 notas publicadas por este periódico, en 2001, 2002 y 2003, sobre la dolosa intervención de generales del Ejército y las Procuradurías del DF y General de la República en el caso Medina Abraham. Ninguna ha sido desmentida, ni siquiera contestada por las autoridades afectadas, b) una selección de editoriales de este periódico sobre el caso Medina Abraham y su impacto en Yucatán, c) copias de dos cartas del director de este periódico al Arzobispo Primado de México, cardenal Norberto Rivera Carrera, que precisan la posición de *Diario de Yucatán* en el caso Medina Abraham y exponen la negativa intervención religiosa en este sonado caso. (*Diario de Yucatán*, 16 de marzo de 2003, sección local, página 3)

Entre esta fecha y el 6 de julio, día de las elecciones federales, estaba abierta la ventana para la intervención correctiva de la Presidencia de la República que había tenido ya su primera oportunidad, pues en su primera visita a Yucatán recibió el abrazo de la madre del inculcado y de su mano un sobre con peticiones y documentos, sin contar los remitidos públicos que reclamaban la atención del presidente. Esta segunda oportunidad asociaba un posible resultado electoral con el descontento generado por las injusticias en contra de Medina Millet.

Dicho lapso reclamaba no solamente líneas periodísticas nuevas sino actores que aumentaran la presión contra el Gobierno Federal y a las autoridades locales: la agenda del *Diario* se abrió incorporando mayores espacios críticos que daban cuenta de los conflictos internos del PAN y de sus gobiernos, especialmente la alcaldía; las desavenencias de sus diputados divididos en dos grupos, uno afín al gobernador y al caso, y otro en contra encabezado presuntamente por la alcaldesa de Mérida; los errores administrativos relacionados con el plan de la basura, el transporte y el mercado, al mismo tiempo que la visibilidad del reo aumentaba, pues había circulado invitaciones a los dirigentes de los partidos políticos para conocer su caso y su propio abogado defensor propiciaba un encuentro entre los diputados y el sentenciado, de modo que hubiera parque informativo para mantenerlo vigente en la agenda político electoral.

Una reunión privada entre la alcaldesa y autoridades del *Diario* da cuenta del inicio de un cambio de línea editorial contra la agenda formal del Ayuntamiento y también de una campaña publicitaria municipal sobre 'Los frutos del cambio' que resaltaba las buenas acciones de coordinación con el Gobierno del Estado, pese a las entrevistas de primera

plana donde el gobernador acusaba a los ‘malos panistas, traidores que no saben trabajar en equipo’. Las razones estratégicas del cambio obedecen el cambio de arenas en la lucha del caso Medina Abraham, pues su trayectoria demoraba demasiado en su parada en el Congreso del Estado, donde la alcaldesa de Mérida tenía influencia con diversos diputados.

“Los diputados locales tienen el deber y la facultad de oír todo tipo de asuntos que les expongan los ciudadanos, y con más razón en el caso de Armando Medina Millet, que ha sido víctima de un proceso injusto y violatorio de las leyes – manifestó el Lic. Rubén J Bolio Pastrana, asesor del sentenciado. Los legisladores también son gestores de la sociedad –prosiguió–. Deben vigilar que se resuelvan con justicia los asuntos que se les planteen. El Lic. Bolio Pastrana fue entrevistado en relación con la invitación que formuló Armando Medina a todos los diputados locales a fin de que lo visiten en el CERESO meridano (...) ayer, el ‘independiente’ Manuel Ávila Noh atendió la petición como detallamos más adelante (...) El entrevistado recordó que los diputados también tienen facultades para revocar el mandato a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y aplicarles la ley cuando sea necesario. También tienen atribuciones para atender algún juicio político que se solicite contra esos mismos funcionarios judiciales”. (*Diario de Yucatán*, 10 de mayo de 2003; sección local, página 3)

La secuencia narrativa de la coadyuvancia federal tenía un planteamiento prospectivo temible: el PAN podría perder las elecciones ante su silencio cómplice en el caso Medina Millet y el presunto grupo político de la alcaldesa de Mérida sería uno de los productores de este resultado, pues su agenda conflictiva y de traiciones al interior de Acción Nacional estarían explicando, por sí solos, esa derrota. No obstante, las selecciones temáticas de esa agenda y la misma definición de los problemas e incluso los actores sociales participantes formaban parte de la ‘red de cuestiones’ cercanas al periódico, de modo que tampoco podrían ser atacados de manera abierta. La transferencia de la policía al municipio, por ejemplo, culminó en estas fechas sin poder evitarse la onda expansiva publicitaria e ideológica que suscitaba. Las exigencias de la nueva tematización central subordinaban una agenda periodística de años y algunos puntos podrían utilizarse en contra, pero no todos.

La tematización se reforzó con las frecuentes visitas –peregrinaciones, le llamaron los periodistas críticos– de diputados, grupos de derechos humanos y organismos sociales a la celda de Armando Medina Millet. La recompensa en la visibilidad mediática era inmediata y algunos enemigos declarados del panismo, como el diputado independiente Manuel Ávila Noh<sup>146</sup>, se convirtieron en los nuevos héroes de la telenovela. Otros visitantes como Miguel Ángel Centurión, del Partido Yucateco, de ninguna presencia en Mérida, logró tener su fotografía en primera plana de un periódico que en ningún otro caso lo hubiera ubicado con tan alta visibilidad. Alfredo Rodríguez, uno de los candidatos del PAN a las diputaciones

---

<sup>146</sup> Manuel Ávila Noh es un diputado priísta con trayectoria breve y polémica. Organizó un grupo de colonos al servicio de Víctor Cervera Pacheco y dirigió durante su gobierno el Consejo para el Desarrollo Municipal, lo cual le permitió el tránsito a la diputación. Acusado de malversación de fondos, sorprendentemente renunció a su militancia priísta y se declaró independiente, creando una nueva circunstancia en la Cámara de Diputados al romper el empate técnico que existía entre el PAN y el PRI. A partir de ese momento se alió a las causas del panismo y de *Diario de Yucatán*, del que había sido detractor e incluso acusador penal.



federales, recibió espacios preferenciales para asegurar que los ideales de su partido seguían siendo la guía de la lucha diaria, etcétera.

Aumentaron también las provocaciones para lograr una definición favorable de la alcaldesa de Mérida, poniendo en la agenda temas colaterales como las protestas de campesinos ejidales del municipio que se quejaban de la intervención de la familia Abraham en sus organizaciones para despojarlos de sus tierras y solicitudes de doña Sara Millet a la PGR durante las audiencias municipales. Otros detalles se añadieron al caso, como grandes reportajes sobre el papel de los ex procuradores yucatecos que participaron en diversos procesos del juicio y las irregularidades y violaciones cometidas.

“Los estudios de ADN que se llevaron al cabo en evidencias del caso Medina Abraham son certeros porque se hicieron con las técnicas científicas adecuadas, lo que confirma la suplantación de la blusa que llevaba Flora Ileana Abraham Mafud el día de su fallecimiento con el propósito de ocultar un suicidio, según se desprende de informes proporcionados por el especialista en genética Jaime Berumen Campos, autor de la prueba que aparece en el expediente, y Rubén J. Bolio Pastrana, uno de los defensores de Armando Medina Millet (...) Bolio Pastrana reveló la trascendencia jurídica de este aspecto del caso Medina-Abraham: dos peritos de la PGR intervinieron dolosamente en el caso para tratar de anular el estudio ofrecido por la defensa (...) para confirmar la versión, este periódico envió a un reportero a la ciudad de México para entrevistar al Dr. Berumen, a fin de que abundara en sus puntos de vista. El galeno accedió a la entrevista, en su consultorio del Hospital Español. Entre otras cosas, recordó que en los laboratorios a su cargo se practicaron los estudios de ADN en un fragmento de riñón de Flora Ileana y en la sangre que aparece en la blusa que fue enviada al Juzgado 4º de Defensa Social como si fuera de la joven fallecida. Los resultados arrojaron discrepancias en tres indicadores genéticos. A fin de cuentas, el dictamen reveló una suplantación de la prenda”. (*Diario de Yucatán*; 6 de junio de 2003; sección local, página 1)

Los primeros reportes de los comicios del 6 de julio de 2003 confirmaban un avance del PRI en las posiciones federales. Con el 96,4% de las casillas computadas, el PRI obtuvo 229, 864 votos (45.46% de la votación total del estado); el PAN, 217, 461 (43%) y el PRD 26,762 (5.29%) Los otros partidos obtuvieron en su conjunto 17,009 sufragios. El PAN tuvo una pérdida en comparación con los comicios federales de 2000, de 92, 375 ya que en esa ocasión obtuvo 309, 836 sufragios, descendiendo 1.83 puntos. El PRI obtuvo 99, 203 sufragios menos que en los comicios federales anteriores, cayendo 2.16% Los primeros reportes, luego del 95.99% de las casillas computadas, indicaban que la abstención había aumentando hasta llegar al 49.99%, según datos de *Diario de Yucatán*, del 8 de julio de 2003 publicados en su primera página de la sección local:

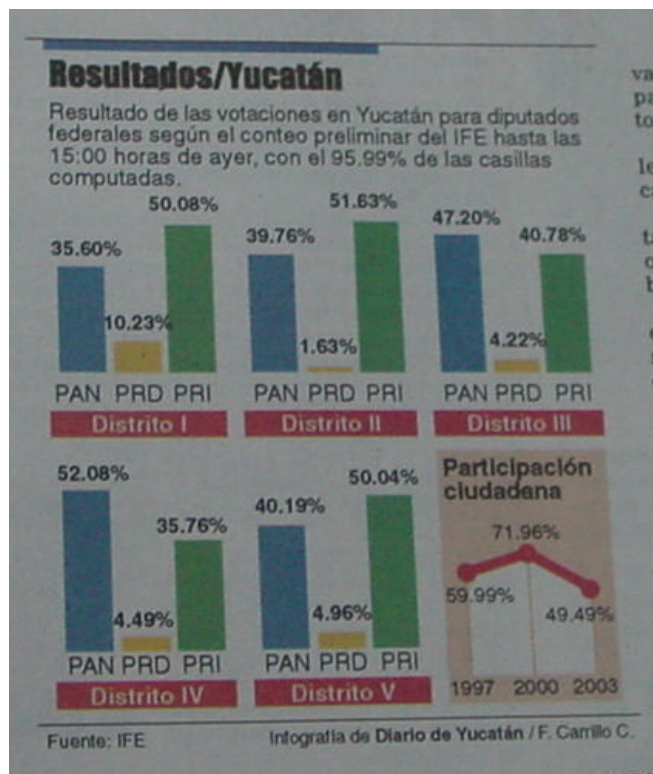


FIGURA 3. RESULTADOS ELECTORALES. Infografía de *Diario de Yucatán*

Pronto políticos y periodistas se dieron a la tarea de ofrecer explicaciones de este resultado electoral. La alcaldesa, Ana Rosa Payán Cervera, declaró que probablemente se haya tratado de una desilusión de los ciudadanos que no vieron en estos tres años los frutos del cambio, pues desandar setenta años de priísmo era difícil y el mismo gobernador decía que los “resultados de su gobierno ni eran buenos ni malos, sino todo lo contrario”, pero que era necesario reflexionar sobre el comportamiento ciudadano que, en otros comicios, había llegado a tener más del 70% de participación. Los periodistas, en especial Max Gastón, seudónimo del director del Diario argumentó la desilusión ciudadana en términos de su caso predilecto, el caso Medina Abraham.

“El caso Medina Abraham, como Isidoro, es una pantalla que proyecta una imagen del señor Fox y su gobierno. Lo que vemos no mueve a la gratitud ni mucho menos. Para un gobernante que obtuvo una victoria electoral resonante con la promesa de sanear la administración de justicia y devolver a la verdad en dirección del país, el timón que le usurpó la mentira, el caso Medina Abraham es una garantía de lucimiento entregada en bandeja de plata. Es difícil, improbable, que haya en la república un caso judicial que tenga delitos tan bien estudiados, definidos y documentados como los que se denuncian en el caso Medina Abraham contra autoridades federales que tienen como jefe a Vicente Fox (...) No hay pública constancia de que el señor Fox o algunos de sus funcionarios hayan hecho algo en relación con las acusaciones, ni siquiera iniciar una investigación, a pesar de que se le ha señalado y vuelto a señalar que la impunidad de los acusados en el caso Medina Abraham indica que en el gobierno de la república se ha infiltrado una

mafia que tiene a su servicio “capos” poderosos en las cúpulas de la vida pública nacional. Debemos entender el silencio de los abstencionistas, dijo el Presidente al referirse al 60% de los electores que no votó el domingo ¿cómo debemos nosotros entender el silencio del señor Fox respecto del caso Medina Abraham? (...) Si Fox no puede o no quiere intervenir en un caso claro como el de Medina Abraham, donde todo está investigado, analizado, comprometido y documentado, pocas esperanzas se pueden abrigar de que su gobierno se proponga o sea capas de desenredar marañas (sic) como el Fobaproa, el Pemexgate y otros líos nacionales donde el gobierno carece de las herramientas que abundan en el caso yucateco (...) A la imagen de un gobernante que ha ofrecido lo que prometió Vicente Fox, a la confianza que se pueda tener en sus buenas intenciones, el crédito que se le pueda dar a su ejercicio del poder, los casos Medina Abraham le sientan como pedrada en ojo de tuerto. La pedrada ha lastimado también a su partido, Acción Nacional. Don Vicente cree que las pérdidas panistas no se deben a ‘un voto de castigo’. El examen de conciencia local y nacional que hemos propuesto, al parecer puede revelar lo contrario: las elecciones fueron una bandeja de plata para el coto de castigo. (...) La ciudad de México no es la única caja de resonancia, la provincia está pendiente del centro con sus cinco sentidos”. (*Diario de Yucatán*, 10 de julio de 2003, sección local, página 4)

“Por segunda ocasión consecutiva Carlitos Menéndez Navarrete, escondido bajo sus alias de Max Gastón, expone ridículamente que si los panistas de TODA la república perdieron las elecciones del pasado 6 de julio fue porque, en Yucatán, el presidente Vicente Fox ‘no quiso liberar’ al criminal Armando Medina Millet. Más aún, anteayer Carlitos, alias Max Gastón, con inusitado cinismo de complicidad con el homicida, expuso que (sic) ‘el caso Medina Abraham es una GARANTÍA DE LUCIMIENTO entregada en bandeja de plata’ refiriéndose obviamente al Presidente Fox, al recordarle sus promesas de campaña. ¿De verdad es tanta la locura de Carlitos al decir que el caso del COMPROBADO criminal será una ‘garantía de lucimiento entregada en bandeja de plata’, si el primer mandatario decidiera también convertirse en cómplice del homicida y ordenar su liberación? Pero como Carlitos o Max Gastón’, que es lo mismo, de la Presidencia de la República no ha encontrado respuesta satisfactoria a sus caprichos, ni mucho menos a sus mezquinos deseos de venganza personal, entonces se le hace FÁCIL INSULTAR al jefe del Ejecutivo, al cuestionarlo con que ‘cómo debemos entender el SILENCIO del señor Fox en el caso Medina Abraham? (...) ¿Será que los militantes panistas, el presidente del PAN nacional y hasta el estatal, así como sus simpatizantes, verdaderamente crean que no ganaron las elecciones porque el presidente Fox no ha intervenido para abrirle la puerta al criminal Armando Medina Millet, que es lo que tanto desea Carlitos, alias Max Gastón’? (*Por Esto!* 12 de julio de 2003; policía, página 25)

La solicitud de coadyuvancia a las autoridades federales no había dado resultado y parecía que las únicas salidas se presentaban en el plano local, pues el siguiente año habría elecciones tanto de presidentes municipales como en la legislatura local. Una lucha por la reivindicación moral por los verdaderos panistas podría generar que los actores cercanos al gobernador estuvieran en posiciones inmejorables, dando la espalda a todos aquellos que

pusieron obstáculos a la agenda periodística. La alcaldesa de Mérida estaba en el primer plano de esa acción, no sólo porque había elaborado una contraagenda irreprochable a la tematización, sino porque su valentía rendía frutos al interior de un partido sin ideólogos y recién ingresado al mundo clientelar.

Para preparar las condiciones de un ascenso de panistas al servicio de Patricio Patrón en las elecciones municipales y legislativas del siguiente año, el Diario orquestó otra línea editorial interesante: minimizar la agenda gubernamental de la alcaldesa –más que razonable, apreciada para el pensamiento conservador y más que politizable a favor del PAN dados sus líos contra mafias, caciques, priístas y transportistas- y maximizar una contraagenda de temas olvidados de la ciudad que, ante la atención desmedida de los proyectos ambiciosos, estaba siendo relegada en perjuicio de los ciudadanos, combinando los ataques a la alcaldesa en la sección editorial. Ahí, en la página cuatro, las plumas de la redacción comentaban hechos filtrados y sobreinterpretados para demostrar la división producida por las conspiraciones de la alcaldesa de Mérida contra el solitario Patrón Laviada.

La presión irresistible llegó con el editorial “La cartulina me la dio Bartolo” escrito por uno de los redactores, Manuel Triay, en donde acusa a la alcaldesa de dirigir la escritura de pancartas agresivas contra el gobernador durante una gira de trabajo.

“El gobernador Patricio Patrón Laviada visitó el domingo pasado Seyé, donde le dieron la bienvenida con una serie de pancartas de este tenor: “Antes daba miedo ser panista. Hoy da vergüenza”...”Ya basta de ser ingenuo, Patricio ¡Reacciona! No dejes que te vean la cara”... Patricio, nosotros siempre hemos estado contigo pero tú ¿estás con nosotros?”... Los textos de esas pancartas me llamaron la atención. No son textos comunes de protesta y, con el perdón de quienes las portaban, en ningún momento se me antojó que fueran frases pensadas por los protestantes. No, no es común. (...) Tras breve ‘investigación’, en círculos panistas nos dijeron que un tal Paulo Mendoza (Escalante) fue quien llevó a Seyé las pancartas de marras. Ciertamente o falso, Acción Nacional debe investigar esa versión, tomando en cuenta que a Paulo Mendoza Escalante lo identifican como secretario del Dip. Aristeo Catzín Cáceres, identificado a su vez con Ana Rosa Payán.(...) Como sea que esto haya ocurrido, pensamos que es sólo un reflejo de la lucha interna en Acción Nacional de grupos que tienen los ojos en la gubernatura y que poco o nada les importa el bien de los yucatecos, que tanto han cacareado en sus campañas políticas. Esas posturas, desde luego, no pasan inadvertidas para el yucateco que las castiga con su abstención en las urnas”. (*Diario de Yucatán*, 16 de julio de 2003, sección local, página 4)

La reacción fue una carta abierta –redactada contra todo acuerdo con el gabinete de comunicación– que publicó el Diario íntegra el 22 de julio del mismo año, poco tiempo antes de los graves conflictos del transporte y el mercado grande. La carta publicada en la página 3 tiene el título de ‘Cartas al diario’ y una descripción sintética del contenido que dice: “La alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera se declara inocente de un plantón panista contra el gobernador Patricio Patrón Laviada, habla de la división en su partido, se refiere a su futuro político y dice que ha sido agredida por publicaciones de este periódico”.

Me permito dirigirle esta Carta Abierta, con la confianza que me da mi actuación a lo largo de toda mi vida, pero, de manera especial, por mi honesta trayectoria política de 20 años de militancia en mi partido, al cual ingresé en junio de 1983, con la convicción plena de que sólo en esa trinchera podía lograr para mi país mejores oportunidades en el plano de la democracia, la justicia y la equidad para todos los mexicanos, y además cuando las victorias electorales no estaban en el horizonte, ni en mi mente. (...) El no estar de acuerdo con determinadas políticas de su Diario, no me hacen ni mejor ni peor gobernante, eso, sólo el pueblo meridano lo podrá juzgar. Le digo con honestidad, que cualquier crítica positiva o negativa sobre mi trabajo en cualquier medio de comunicación, incluyendo el suyo, serán siempre bienvenidas, pero que se me juzgue o se me calumnie por no estar de acuerdo con una situación que no es de mi competencia, lo considero además injusto. Sé que al escribirle estas letras me estoy jugando probablemente mi futuro político, porque dicen que ser enemiga del diario es lo peor que le puede pasar a un político. (...) En estos momentos sé que al escribirle esta Carta Abierta corro el riesgo de ya no volver a ver ni mi nombre escrito en su medio, le diré que si ese es el precio de mi independencia, con gusto lo pago. Sólo dos cosas le voy a pedir: Una, que publique integra mi carta y dos, si ésta es la última vez que veré mi nombre escrito en su Diario, por favor, por lo menos no castigue a los mericanos no informando de las actividades del Ayuntamiento, ya que como alcaldesa seguiré trabajando sin descanso hasta el último día de mi gestión y los ciudadanos tienen el derecho a la información de lo que hacen sus autoridades y usted como medio de comunicación tiene la obligación de mantener informados a sus lectores. Por su atención y este espacio en el Diario, le estaré siempre agradecida”. (*Diario de Yucatán*, 22 de julio de 2003, sección local, página 3)

La carta no fue un mero incidente de literatura política, como algunos editorialistas del Diario le llamaron. Por un lado significó la ruptura de una alianza político-mediática que había durado décadas y de la cual la propia alcaldesa era usufructuaria relevante y, por otro, abrió las ventanas a nuevas y explícitas formas de intercambios entre políticos, periodistas y ciudadanos, pues muchos entendían que la información municipal estaba siendo minimizada como una suerte de castigo editorial por no asumir la defensa de Armando Medina Millet. También entendían que la agenda gubernamental del Ayuntamiento era valiosa y audaz, como ninguna otra en la última década y que la tematización del Diario ya tenía diez años con su consecuente desgaste.

Los días de la carta fueron relevantes porque políticos de un partido u de otro, que en algún momento de sus trayectorias habían sufrido la línea editorial de *Diario de Yucatán*, encontraron la admiración de una audacia nueva que ellos no pudieron ejercer; algunos regidores panistas del Ayuntamiento confirmaron el divorcio y la división al deslindarse de manera pública de las opiniones de la alcaldesa; los editorialistas del Diario mediaban entre el aprecio a un político que estaba impulsando políticas públicas que la mayoría estaba esperando y la línea editorial que seguramente no sería favorable a la agenda municipal y a la alcaldesa.

Lo peor estaba por venir. Los meses de julio y agosto fueron los de mayor conflictividad de

la política pública municipal, pues entraron en fase de aplicación los planes del transporte, del mercado y en su recta final de gestión, el nuevo sistema de recolección de residuos sólidos. Con ellos, los secuestros, las protestas y gases lacrimógenos, la represión policial, y también, los apoyos de muchos editorialistas del Diario que no podían estar en contra de una agenda tan deseada en la ciudad y tan propia y conforme con la ideología del Diario. ¿En qué lugar poner el caso Medina Abraham y en dónde situar los graves conflictos del transporte y del mercado? ¿Cómo focalizar la atención del público en un tema fundamental y no desperdiciar tanta energía social, tanta fragmentación de identidades políticas, de admiraciones a un político y descartes a otros?

Entre el veintidós de julio y el ocho de octubre de 2003, una secuencia de descontrol del proceso de tematización tomó las riendas del periódico. Los editoriales de Max Gastón eran a veces contra los agresores de la alcaldesa, a la que no podía dejar de defender luego de la carta y del ataque de las mafias priístas denostadas por años; otras, para comentar nuevas evasivas de la familia presidencial en el caso Medina, como la reunión entre Marta Fox y Sara Millet; otros editorialistas trabajaban las purgas morales necesarias para los verdaderos panistas; o bien, los errores de la aplicación de las políticas municipales. La noticia de mayor visibilidad era un día el caos del transporte, el otro día el informe de gobierno de Patricio Patrón Laviada y luego la renuncia del Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, Lic. Ricardo Gutiérrez López<sup>147</sup> que ocasionó un conato de ingobernabilidad más, ante la pérdida eventual de la mayoría panista en el Congreso y la dificultad de elegir una nueva directiva así como las declaraciones del gobernador de estar sólo y traicionado en esta lucha por la justicia y contra las mafias que la controlan. Los ciudadanos, por su parte, dividían su interés entre las propuestas municipales y las vacaciones de verano, dejando de lado el caso judicial del siglo<sup>148</sup>.

En medio de esta intensa ola informativa de gran conflictividad, con pequeñas y emotivas historias marginales en su interior, como la entrevista donde comunica su renuncia al PAN el primer diputado del Congreso, se logra un consenso legislativo en torno de figuras cercanas a la alcaldesa de Mérida, acontecimiento que para unos cuantos sugería un fortalecimiento de sus posiciones; para otros, la oportunidad de oro de continuar la tematización del caso Medina Abraham sin posibilidad de solución real, pero con los efectos negativos para este grupo político.

El ocho de octubre de 2003, el Congreso del Estado dio entrada a la solicitud de juicio político contra cinco de los seis magistrados del Tribunal Superior de Justicia, como se

---

<sup>147</sup> Aunque durante su larga entrevista de despedida no lo menciona de manera explícita, algunos diputados tanto del PAN como del PRI declararon que una de los motivos de su renuncia al Congreso fue su desacuerdo con el gobernador de someter al Poder Legislativo a los caprichos de un caso judicial y a iniciar un proceso de enjuiciamiento político contra los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, como había pedido, meses atrás, la defensa de Armando Medina Millet.

<sup>148</sup> Ante tanta presión informativa, la Dirección de Comunicación hizo varios estudios de opinión pública para saber cuál era el impacto de tanto ruido en la imagen de la alcaldesa. Los estudios focales demostraban que el ciudadano tenía la madurez suficiente para deslindar entre el caso Medina Millet y las presiones periodísticas que derivaban de ese caso contra las autoridades y el trabajo que éstos estaban desempeñando. La credibilidad del mismo *Diario de Yucatán* se veía afectada, pues sus lectores más asiduos no comprendían tanto empecinamiento en un asunto que ya estaba juzgado.

prefiguraba en la primera declaración de la defensa de Medina Millet, Lic. Rubén Bolio Pastrana, al involucrar a los diputados a la peregrinación rumbo a la celda del reo. Las opiniones siguieron divididas: el PAN ofreció no solamente su solidaridad a la Sra. Millet sino también su compromiso por el voto de sus diputados ante un caso de flagrante violación a las leyes mexicanas e injusticia; el PRI, por su lado, opinó que el juicio político es un procedimiento que se está partidizando, pues sólo debe aplicar a funcionarios públicos que deben ser juzgados por denuncias de carácter penal y no en el caso de sentencias ya definidas; el Colegio de Abogados por voz de su presidente, Lic. Raúl Pino Navarrete, declaró que esperaba un análisis detallado y preciso sobre el tema en el Congreso y los primeros interesados deben ser los magistrados, ya que su aprobación o rechazo eliminaría cualquier duda sobre su actuación de una vez por todas: el gobernador Patricio Patrón Laviada se prepara para nuevos ataques tanto del priísmo como de los medios nacionales e incluso del Senado de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el argumento ‘no puedo permitir que la justicia siga en los suelos’.

*Diario de Yucatán* publica dos días después de la solicitud de juicio político un editorial sin firma titulado “La otra cara de la luna”, donde resume las posiciones de los medios impresos y televisivos nacionales como la cara del homicidio, sin que los lectores tengan el conocimiento de la otra cara, la del suicidio y resalta la columna de Miguel Ángel Granados Chapa, de gran prestigio nacional, que se está ocupando de difundir la versión correcta.

El cambio de arena provocó una mayor participación de los partidos políticos, especialmente del PRI, que solicitó a los periódicos locales la difusión de la decisión del Senado de la República en torno de la definición de una ‘cuestión política’ y los intentos del gobernador de politizar la justicia por medio de agresiones informativas al Poder Judicial. Dicho dictamen también analiza la participación del Poder Legislativo y su carácter coadyuvante en la confrontación entre los Poderes del Estado. La resolución de la Corte decía: “Primero.- Son procedentes y fundadas las cuestiones planteadas por el Poder Judicial del Estado de Yucatán. Segundo.- Los representantes del Poder Judicial acreditaron la cuestión política sugerida con el Titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo, ambos del estado de Yucatán, en los términos de la presente resolución. Tercero.- Se conmina al C. Patricio José Patrón Laviada, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, a que en lo sucesivo se conduzca con respeto y ánimo de colaboración con el Poder Judicial de dicho estado”. (*Diario de Yucatán*, 12 de octubre de 2003, sección local, página 14)

Las reacciones fueron de nuevo de carácter editorial, jurídico y partidista, pues el bloque abogado defensor-PAN-Diario de Yucatán explicaba que la politización de la justicia no la había hecho el gobernador, sino los jueces que tomaron decisiones irregulares basados en intereses inconfesables agitando las aguas de la injusticia y el desencanto social, por lo que el presente era una consecuencia de sus actos y lo más grave era, hoy en día, el silencio conveniente de los magistrados y su actitud de victimización ante el Senado de la República. Este nuevo acto de enredos tenía otra historia paralela pero conectada: Diario de Yucatán estrenaba su nuevo diseño gráfico y editorial con una serie de entrevistas a Víctor Cervera Pacheco, destapándolo como precandidato del PRI a la Presidencia Municipal de Mérida, lo cual también movilizó a los activos panistas que iniciaron el proceso interno para elegir a su Comité Municipal y luego a sus candidatos para la elección

de mayo de 2004. La secuencia nueva sería, en consecuencia, un entramado de historias donde el caso Medina Millet llega a la arena del Congreso local y el PAN elige a sus candidatos sobre la base de la división entre buenos y malos panistas, clasificación bien lograda a través de su inclinación o no por el primer caso y sus actores coadyuvantes. La etapa dura hasta el 26 de febrero de 2004, fecha en la que se desechan los juicios políticos por la Comisión legislativa correspondiente, aunque logran abrirse de nuevo, el 23 de marzo del 2004 por medio de una maniobra del pleno.

Durante estos cinco meses, numerosas orquestaciones ocurren en la vida pública. La alcaldesa de Mérida se suma a tantos y tantos políticos que han ido a conversar con el reo, a fin de suavizar un poco la campaña mediática del Diario en su contra y facilitar el avance de Silvia López Escoffié como presidenta del Comité Municipal del PAN; el editorialista en jefe del Diario escribe nuevas presiones para explicar el silencio de la Presidencia de la República a todas las solicitudes que ha enviado sin tener respuesta de ninguna clase; reporteros dan cuenta de los eventos sociales y festines del alto clero local en abrazo fraterno con la familia Abraham Mafud como si nada ocurriera; nuevos líos y temores de los legisladores panistas, puesto que algunas jurisprudencias de la Suprema Corte parecen echar abajo los juicios políticos contra magistrados; publicación de nuevas pruebas que refuerzan la inocencia de Armando Medina Millet; avance sustancial de Cervera Pacheco como candidato del PRI a la alcaldía de Mérida, etcétera.

Otros momentos estelares fueron llegando: el 9 de diciembre de 2003 se efectuó en la ciudad de Mérida la Convención de la Naciones Unidas en Contra de la Corrupción, con la visita de jueces internacionales, la representación de Koffi Annan y el propio presidente de la República, hecho que fue ampliamente politizado no solamente por los comerciantes de Mérida, que reñían con la alcaldesa, sino también por los actores fundamentales del caso Medina Millet. Efectivamente, la estrategia probada de sumar editoriales de la defensa con opiniones de la dirección del mismo periódico y notas periodísticas que repitieran los argumentos de inocencia y de manipulación de pruebas, se repitió. El juicio del periodista sobre el comportamiento del Presidente Fox al no haber intervenido de ninguna manera en el caso, se reprodujo frente a cientos de corresponsales nacionales y extranjeros: el presidente Fox no tiene los créditos políticos, éticos y morales suficientes para firmar un acuerdo internacional sobre la lucha contra la corrupción y tampoco para dar un discurso inaugural en contra de la corrupción. El propio acusado publicó un remitido dirigido al presidente de México y al presidente de las Naciones Unidas, exponiendo su caso.

“Han salido a la luz pública denuncias de que altos funcionarios de los gobiernos de los estados de Aguascalientes y México, así como generales del Ejército Mexicano, estorbaron e impidieron mediante presiones y amenazas la presentación, durante el juicio, de dictámenes periciales que demuestran que la muerte de mi esposa no fue un homicidio. Estas denuncias están formuladas precisamente por los peritos que fueron víctimas de las presiones y amenazas. La poca o nula disposición federal a procurar, en lo que corresponde, la investigación oportuna de los presuntos delitos cometidos en mi perjuicio por funcionarios federales y militares queda manifiesta por el hecho de que el Dr. González Mata después de su delictuosa intervención en mi proceso judicial, fue destituido como jefe de peritos de la Procuraduría General



de Justicia de la República, acusado de corrupción en el desempeño de su cargo, incluyendo los delitos de fabricar y vender peritajes falsos a narcotraficantes y otras personas influyentes en la política y la economía. Sin embargo, a pesar de nuestras constantes denuncias contra el Dr. González Mata, no sólo no se ha castigado sino que fue premiado ese año con el cargo de jefe de servicios periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. Públicamente, con premeditación, alevosía y ventaja, con absoluta impunidad, sobre todo, se ha atentado contra mis garantías ciudadanas, fortaleciendo una CULTURA DE LA CORRUPCIÓN que tiende a demostrar a los mexicanos que es inútil, en demanda de justicia, invocar a la ley y los acuerdos de las Naciones Unidas, porque por encima de la justicia, de los derechos humanos consagrados por la Ley y las Naciones Unidas, están los intereses y compromisos políticos y económicos, si no es que otros inconfesables, de la clase gobernante mexicana y sus protegidos”. (*Diario de Yucatán*, remitido pagado; 9 de diciembre de 2003)

La polarización política tuvo su referente mediático como lo demuestra la intervención de actores políticos y sociales aliados al PRI, al *Por Esto!* y a la familia Abraham en otros remitidos también dirigidos al Sr. Kofi Annan, que finalmente, no asistió a la Convención Internacional.

“Somos organizaciones de defensa y promoción de los derechos de las mujeres y, congruentes con nuestros objetivos, alzamos nuestra voz de protesta ante las renovadas expresiones de cinismo y mentiras expresadas en un comunicado público que firmó Armando Medina Millet, sentenciado a 20 años de prisión por dar muerte a su esposa Flora Ileana Abraham Mafud. Durante varios años, hemos seguido con atención este caso de asesinato, donde se ejemplifican la violencia contra una mujer, la desigualdad de género y la prepotencia. Lo dicho por Armando Medina Millet es contrario a la verdad. Él no es la víctima, sino el victimario, y así lo demuestran infinidad de pruebas de su largo juicio y en el cual tuvo éste todos los recursos de la ley. Medina Millet no es la víctima, sino el victimario, porque, durante su primer matrimonio, mostró una conducta violenta, declaración que facilitó a su ex esposa la anulación matrimonial religiosa, autorizada por la Iglesia Católica al concluir que ese individuo tiene ANTECEDENTES PSICOPÁTICOS. Medina Millet no es la víctima, porque él es quien ha buscado impunidad en este penoso caso. Fue él quien presionó a funcionarios para que no aseguraran el lugar del crimen e intentó cerrar el caso y pretendió huir al extranjero. Medina Millet no es la víctima, sino el victimario, porque en vez de recurrir a la Ley, utiliza los medios de presión y chantaje público, mediante mentiras. En lugar de recurrir a la justicia federal, como la ley lo establece en su caso, Medina Millet ha intentado evadir su responsabilidad con la ayuda de *Diario de Yucatán*, periódico de tendencia neofascista que ha lanzado infinidad de injurias contra la dignidad de muchas mujeres y de la propia Flora Ileana Abraham Mafud. Medina Millet está sentenciado, no es la víctima sino el victimario, porque con la ayuda cómplice de *Diario de Yucatán* comprometió al gobernador Patricio Patrón Laviada, quien para cumplirle a su amigo Medina Millet ahora dispone de todo el aparato institucional para que se reinvestigue el caso y para que funcionarios de su gobierno contraten a políticos mercenarios, quienes a su vez, llevan a personas a ‘visitar’ a este reo como si fuera un preso de excepción. En vez

de aceptar la única verdad demostrada y respetar la ley, Medina Millet sigue injuriando y mintiendo, con la ayuda de Diario de Yucatán como su defensor oficioso. En su afán enfermizo hablan del ‘combate a la corrupción’ pero en los hechos quieren un ‘acuerdo’ para que sea liberado un asesino”. (*Por Esto!* 10 de diciembre de 2003, inserción pagada por UNASSE, AC y Servicios humanitarios en salud sexual y reproductiva, AC)

El año termina con la solicitud del reo de su libertad ante el Tribunal Superior de Justicia, mediante el recurso de revisión extraordinaria que dispone la anulación de una sentencia firme “cuando aparezca por prueba indubitable que el sentenciado es inocente del delito que se le juzgó”. El año 2004 se inicia con vigor inusitado, pues en meses posteriores se elegirán los precandidatos a la presidencia municipal y al Congreso del Estado, lo mismo que politización del caso Medina Millet que amenaza con nuevas estructuraciones.

Por un lado está el recurso interpuesto en el Tribunal para lograr la liberación del reo ante la aparición de nuevas pruebas irrefutables y, por otro, el proceso de juicio político contra los magistrados solicitado al Congreso por la defensa. Las presiones son múltiples, ya que el Diario opina que el primer presidente panista de la historia de México no ha cumplido con el país y menos el PAN, en su versión estatal, pues tampoco ha ejercido una coadyuvancia decisoria en el proceso y seguramente cosechará el rechazo social, pese a los esfuerzos del gobernador Patricio Patrón Laviada que no ha podido limpiarlo de los traidores. Este gobernante, además, reinicia sus declaraciones de guerra en contra del Poder Judicial, aunque con cierta dosis de prudencia, luego de los exhortos del Senado de la República y la Suprema Corte, llegando a ser en varias ocasiones noticia intensa en el ámbito nacional, donde también se observan los alineamientos periodísticos y televisivos a alguno de los polos de la causa.

La denuncia y defensa del Tribunal Superior de Justicia en contra del Ejecutivo y el Legislativo arrancan el 30 de enero de 2004, pues los trabajos legislativos y la presión periodística relacionada con el juicio político contra los magistrados también arrecia, del mismo modo como en el interior del PAN se reactivan las divisiones existentes desde octubre de 2002, por lo menos.

El 12 de febrero de 2004, *Diario de Yucatán* publica la nota “Freno intencional al juicio político (denuncia contra un grupo panista que dirige la alcaldesa)” donde se argumenta que el papel jugado por los diputados cercanos a la Srita. Payán es el culpable de los retrasos en el proceso.

“El retraso tendría tres objetivos: 1. Apoyar a los magistrados acusados de cometer diversos delitos en el juicio a Armando Medina Millet. 2. Procurar que la resolución de la Legislatura sobre el juicio político sea posterior al fallo del Tribunal Superior sobre la revisión extraordinaria solicitada por Armando Medina Millet para impedir su libertad inmediata. Se busca con la falta de acción, descrita como tibieza intencional, proteger a los magistrados de cualquier situación adversa que se derive del juicio político. 3. Estorbar o impedir que el Tribunal Superior dicte un fallo apegado a la verdad o la justicia en la revisión extraordinaria pedida por Medina Millet. Este complot contra el juicio político sería una de las manifestaciones del

enfrentamiento de dos grupos antagónicos en el PAN: uno que reconoce la guía del gobernador Patricio Patrón Laviada y otro dirigido por la presidenta municipal meridana Ana Rosa Payán Cervera y el precandidato a la alcaldía Miguel Gutiérrez Machado. Detrás del complot estaría una alianza con la familia Abraham Mafud concertada por el grupo político de Ana Rosa Payán para extender su poder político en el estado. Otro de los promotores del retraso sería el presidente estatal panista Edgar Ramírez Pech, porque se ha negado –o abstenido– a dar a la bancada de su partido en la Legislatura las instrucciones de aligerar los trámites del juicio político. A Ramírez Pech se le afilia al grupo panista liderado por el ex alcalde Xavier Abreu, a quien se le atribuyen estrechas relaciones con la familia Abraham Mafud desde los tiempos en que fue su empleado”. (*Diario de Yucatán*, 12 de febrero de 2004, sección local, página 1)

“Las verdaderas intenciones del gobernador PPL son apoderarse del Poder Judicial y para ello tiene a su disposición la sucia campaña’ mediática que realiza (sic) el ex diario de Yucatán. A través de los diputados panistas y el dirigente de acción nacional estatal, el gobernador Patrón Laviada está renovando las agresiones, ofensas y calumnias en contra del poder judicial, mismas que hasta hace poco tiempo él mismo hacía, lo que le costó una controversia constitucional interpuesta por los magistrados ante el senado de la república (...) Aunque la ‘bandera’ utilizada por los legisladores panistas y su dirigente de partido es la liberación –que sería ilegal- del criminal Armando Medina Millet, las verdaderas intenciones del gobernador PPL son ‘quitar’ de sus cargos a cinco magistrados, para después poner en su lugar a cinco abogados que previamente le jurarían lealtad y servicio a sus inconfesables pretensiones. Es decir, que dentro de los sueños delirantes del gobernador Patrón Laviada, está el de poseer el ‘poder absoluto’, ya que si de momento controla al poder legislativo a través de sus doce diputados, más los otros dos dependientes, si lograra remover a esos cinco magistrados y luego poner a sus incondicionales, tendría de facto en un puño, a los tres poderes del estado”. (*Por Esto!* 20 de febrero de 2004, sección policía, página 23)

A la conocida tesis de pérdida panista en los siguientes procesos electorales, dado su errático proceder ante el caso Medina, se suma el gobernador, quien llega a declarar que Mérida se podría perder en las siguientes elecciones, puesto que ‘la ciudad no es del PAN’, lo que produce una nueva controversia con la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, quien asegura que sus predicciones son equivocadas. El propio Diario de Yucatán insiste desde el 13 de febrero en la tesis, apoyado en artículos de opinión para contradecir los llamados de la alcaldesa al diálogo entre poderes y notas informativas de alta visibilidad: “Voto de castigo por el Complot, –el PAN podría asumir un alto costo político por la actuación de sus diputados–”.

Luego de algunos acuerdos al interior de las elites panistas, donde deciden participar en pleno más allá de los supuestos enconos y fracciones en la gestión del juicio político contra magistrados, y la resistencia del PRI y PRD a votar positivamente ese tema en las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales, el 23 de marzo de 2004 se aprobó por mayoría el acuerdo para someter a juicio político a cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el 30 del mismo mes se integró la comisión instructora que debería

notificar a los acusados dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de la denuncia, que le turnará la Oficialía Mayor y abrirá un período de 30 días naturales para recibir pruebas. La fracción del PRI se dirigió al Ministerio Público para presentar una denuncia penal contra los diputados que aprobaron la Comisión. Otros actores involucrados en el proceso son el propio presidente del Tribunal Superior de Justicia quien acudió a México para solicitar a la Secretaría de Gobernación y al Senado de la República su intervención, a fin de parar estos ataques de un poder sobre otro. El gobernador Patrón desplegaba un discurso confuso entre el ataque duro a la falta de justicia; el respeto formal entre los poderes; las acusaciones contra ‘mafias yucatecas con alto nivel de corrupción’ y una pronta victimización por ataques probables a su vida y la de su familia, pero era considerado parte del conflicto por la comisión senatorial integrada para estudiar el caso in situ.

“La fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (sic) (informa a la Sociedad Yucateca lo siguiente: (...) todas estas solicitudes, en su momento, fueron turnadas a la Comisión de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales (...) contraviniendo lo establecido por el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, dicha Comisión no rindió su dictamen, en ningún caso, dentro de los quince días posteriores a su recepción y tampoco solicitó la prórroga a que hace referencia dicho ordenamiento (...) Cabe hacer mención que esta Comisión está conformada por cinco integrantes de los cuales dos son diputados de Acción Nacional, dos del Revolucionario Institucional y uno de la Revolución Democrática (...) El intento de los diputados panistas integrantes de la Comisión por desahogar dichas solicitudes se encontró con la obstaculización por parte de los representantes emanados de las otras fracciones parlamentarias que llegaron, incluso, a romper el quórum de las sesiones correspondientes (...) El H Congreso del Estado de Yucatán no puede ser rehén de la irresponsabilidad de los dos diputados del PRI y del PRD. Por ello, con base en lo establecido por los artículos 100, 101 y 169 de la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado y el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, el Pleno del H. Congreso del Estado en sesión del día 23 de los presentes por mayoría compuesta por los doce diputados panistas y dos diputados independientes acordó atraer las solicitudes de Juicio Político y procedió a votar sobre la procedencia o no de los mismos; todo ello de acuerdo a la facultad del Congreso del Estado”. (Carta Abierta de la fracción parlamentaria del PAN, *Diario de Yucatán*, 24 de marzo de 2004; Inserción pagada)

“La ilegalidad en que han incurrido catorce diputados de esta Honorable Soberanía, a saber, los panistas Fernando Castellanos Pacheco, Alberto del Río Leal, Felipe Ramírez Burgos, Aristeo Catzín Cáceres, Robert Gutiérrez Crespo, Elvia Maldonado Narváez, Honorio Cimé Euán, Fernando Rojas Zavala, Gerardo Bolio de Ocampo, Luis Armando Ríos Díaz, Miguel Ángel Pat Xuluc y Luis Ariel Canto García, así como Félix Marcial Paat Alcocer y Manuel Saturnino Ávila Noh, quienes en contravención de todos los principios legales aplicables, han iniciado un proceso espurio de Juicio Político en contra de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado. No contentos con violentar el marco legal que debiera gobernarnos, estos diputados pretenden distorsionar la verdad y engañar

a los yucatecos porque mienten cuando afirman que la Comisión de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales se negó a emitir dictámenes sobre las demandas de juicio político (...) ya que el día 26 de febrero de 2003, esa comisión dictaminó la no-incoación de tales juicios políticos (...) MIENTEN cuando afirman que los catorce diputados que dictaminaron y se auto aprobaron dicho dictamen tenían facultades para hacerlo. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado nos enseña que ésta es una facultad exclusiva de la Comisión de Legislación. Al dictaminar estos catorce diputados y auto aprobarse ese mismo dictamen se convirtieron en catorce fiscales: se convirtieron en juez y parte. Por lo anteriormente expuesto (...) los catorce diputados del PAN y sus cómplices violaron la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán al ignorar flagrantemente y sustituir, sin tener atribución alguna para ello, la determinación de fecha 26 de febrero, emitida por la Comisión de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, que dictó la no-incoación del procedimiento de los juicios políticos mencionados. (...) 2. Los catorce diputados del PAN y sus cómplices violaron la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, al constituirse en dictaminadores de un asunto, sin conformar ninguna de las 12 comisiones que para el efecto establece la Ley. 3. Los catorce diputados del PAN y sus cómplices violaron la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Yucatán, al conocer de un asunto que le compete exclusivamente a la Comisión de Legislación. 4. Los catorce diputados del PAN violaron la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán al violentar el procedimiento de juicio político determinado por la Ley especial respectiva. 5. Los catorce diputados del PAN y sus cómplices violaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al rebasar y transgredir los procedimientos jurisdiccionales señalados en la Ley para la sustanciación de los juicios políticos, rompiendo así el principio de legalidad”. (Carta abierta, *Diario de Yucatán*, 25 de marzo de 2004. Inserción pagada)

La discusión jurídica propiciada por esta decisión propició la intervención de articulistas especializados, colegios profesionales e incluso de profesores universitarios. El cuestionamiento que los medios de comunicación tanto nacionales como locales hacían a la actuación de los poderes del estado de Yucatán, suscitó encontradas versiones jurídicas y periodísticas del tema, llegando a polemizar entre y hasta romper relaciones profesionales de años como el caso del periodista mexicano Sergio Sarmiento, cuya columna diaria ‘Jaque Mate’ era publicada en espacio preferencial en el *Diario* y fue censurada, luego de acercarse a las posiciones de la familia Abraham. Lo mismo ocurrió con connotados juristas, cuyos argumentos podrían favorecer de una u otra manera a alguno de los polos en el conflicto.

Los siguientes meses son ecos de las acciones de marzo. Los abogados defensores de Armando Medina Millet continúan la lucha jurídica interponiendo amparos como respuesta a la negación de la libertad del acusado al confirmarse la sentencia el 2 de marzo de 2004 y presionando a diversos actores políticos, especialmente diputados priístas, a ser enjuiciados políticamente por su actuación obstaculizadora en el Congreso: los periodistas interpretan los nuevos hechos de cara a los procesos electorales y al binomio buenos políticos-malos políticos, según su afiliación al caso; se activan, de nuevo, las polémicas periodísticas entre

las televisoras nacionales y los periódicos de la Asociación de los Editores de los Estados, entre los que destaca *Diario de Yucatán*; la visita de la comisión senatorial al estado para conocer las condiciones del conflicto entre los poderes, etcétera.

El sábado tres de abril de este mismo año, una información contradictoria publicada en *Diario de Yucatán* confirma un estado complejo y adverso. El título de la noticia es “Avanza el Juicio político” pero el cuerpo noticioso tiene información sustancial contraria al título:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJ) les negó a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia la suspensión del proceso de juicio político que les sigue el Congreso del Estado. También le indicó a la Comisión Instructora del Congreso que no emita ningún dictamen sobre el proceso sino hasta que esa autoridad emita una resolución. El presidente y secretario de la Comisión Instructora, Fernando Castellanos Pacheco y Manuel Ávila Noh, respectivamente, subrayaron en conferencia de prensa que la notificación de la Suprema Corte confirma la legalidad de ese proceso y de la comisión. Aunque se nos indica que no emitamos ningún dictamen sino hasta que la Suprema Corte de Justicia dé su resolución, esto no significa que se suspenda el proceso; al contrario, seguiremos para sustanciar el expediente y ponerlo en estado de resolución. Prieto Méndez, por su parte, confirmó que se le negó la suspensión del proceso de los juicios, porque es un derecho del gobernado: ‘se trata de un recurso al que por ley tiene derecho y no se le puede negar’. Empero, indicó que se le concedió la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos que reclama. El primero es el punto de acuerdo aprobado por los 12 diputados del PAN y dos independientes en la primera sesión ordinaria del 23 de marzo pasado, con el cual atrajeron al pleno las demandas de juicio político que estaban en la Comisión de Legislación. El segundo acto reclamado es el dictamen aprobado por los mismos doce diputados panistas y dos independientes, mediante el cual se instaló la Comisión Instructora”. (*Diario de Yucatán*, 2 de abril de 2004, sección local, página 3)

La agenda político-mediática de mayo tenía batallas ineludibles que compartirían la escena con el caso Medina Abraham: los conflictos postelectorales de los procesos de renovación de autoridades municipales y el Congreso de Yucatán; los procesos de salida de la administración de Mérida 2001-2004 y las expectativas ciudadanas ante nuevas autoridades; las valoraciones políticas y electorales de los últimos sucesos; las nuevas acciones jurídicas para lograr la inculpación y la libertad del sentenciado; la culminación del juicio político contra los cinco magistrados del Tribunal Superior de Yucatán.

La politización estructural del caso Medina Abraham tuvo otros capítulos intensos durante los siguientes años<sup>149</sup>, una vez concluido el período de la administración municipal que se

---

<sup>149</sup> Otras secuencias de este proceso se relacionan con la pérdida definitiva del juicio político contra los magistrados en el Congreso local; la ratificación de algunos magistrados —que podían ser removidos de sus cargos de acuerdo con la legislación vigente— el 19 de abril de 2005, luego de que uno de los diputados del PAN votara a favor de ellos en unión de los diputados priistas y peredistas logrando, además, que tales magistrados fueran declarados ‘inamovibles’ pues cumplieron los plazos de la Ley para obtener tal condición;

analiza, el Ayuntamiento 2001-2004. Su interés periodístico y su poder aglutinante merecen estudios profundos tanto en lo legal como en lo político y lo periodístico. Su valor para este estudio, no obstante, está limitado al impacto comunicacional en el gobierno municipal y a la descripción de procesos de lucha por la conducción social por medio de la tematización, así como las rivalidades que pueden desatarse con la agenda gubernamental y las repercusiones sociales tanto para los políticos involucrados como para la credibilidad periodística en el espacio público.

#### PERIODISMO Y GUERRA DE LAS AGENDAS

(VISIBILIDAD Y CONTROL INFORMATIVO EN *DIARIO DE YUCATÁN*)

Tanto en el seguimiento de las políticas públicas como de otros hechos vinculantes del gobierno municipal, puede observarse que existen dos líneas editoriales antagónicas que la tematización central del caso Medina Abraham fue capaz de orientar, permitiendo que la significación periodística sea distinta según sea producida desde *Diario de Yucatán* o el periódico *Por Esto!* El seguimiento puntual de las estrategias comunicativas y algunos indicadores de visibilidad utilizado en cada uno de ellos se ha hecho difícil por distintas razones, de modo que sólo ha sido posible realizar un estudio parcial en *Diario de Yucatán*.<sup>150</sup>

LA TEMATIZACIÓN DEL CASO MEDINA ABRAHAM.— si nos atenemos al estudio cuantitativo de frecuencia temática— tiene cinco etapas de gran visibilidad informativa, situadas, la primera, en los meses de febrero, marzo y abril del año de 2002; la segunda en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del mismo año; la tercera, en mayo, junio y

---

la pérdida definitiva del caso en la revisión extraordinaria realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de septiembre del mismo año y la liberación anticipada del sentenciado por una conmutación de la pena por buen comportamiento. Detrás de cada una de las secuencias, el proceso de ‘inclusión-exclusión’ moral siguió operando en su sentido clasificador de (i)legitimidades. Uno de los últimos editoriales dedicados al tema y firmados por el director del *Diario* con su seudónimo conocido —Eugenio Rivas Alonso— se tituló ‘¿Tiempos de dinastía?’ y expresó los siguientes argumentos: “Si hablamos en plata debemos reconocer que en el caso Medina Abraham hay vencedores y vencidos. No hay vuelta de hoja. El triunfo de los vencedores es impresionante. Se ha dicho, y la realidad lo ha demostrado, que tienen el apoyo de la Presidencia de la República, la Procuraduría de la Nación, el Ejército, el Senado, la Cámara de Diputados, la televisión, los periódicos de la capital, los dirigentes de la fe católica y otras religiones. Ahora agregan a la Suprema Corte a la nómina de sus conquistas. En Mérida hay algunos que no los apoyan, pero se puede decir que los discrepantes están limitados a los que escriben en este periódico. A los vencedores se les admira, imita y corteja en el mundo de los negocios, se les obedece o por lo menos se les respeta en las Cámaras e instituciones de la iniciativa privada, se acatan sus instrucciones en los juzgados; familias de alto rango social asisten a sus fiestas, tienen abiertas las puertas de los clubes, abiertas también las puertas de la Catedral, reciben homenajes en planteles educativos... Es cierto que el gobernador ya no está a su servicio, pero podría ser una omisión transitoria. En los círculos políticos se asegura que ellos pondrán al próximo gobernador por los fuertes nexos que los ligan a los precandidatos de cada partido y la demostrada capacidad que tienen para financiarlos a todos”. (*Diario de Yucatán*, viernes 9 de septiembre de 2005, sección local, página 4)

<sup>150</sup> Durante el proceso de recolección de información para este proyecto, los centros hemerográficos del Estado de Yucatán estuvieron cerrados por mantenimiento y modernización de los sistemas, haciendo que sólo estuviera disponible la Biblioteca Carlos R. Menéndez —financiada por *Diario de Yucatán*— que no tiene entre su acervo las ediciones del *Por Esto!* En consecuencia, la consulta de sus ejemplares fue engorrosa, pues el acervo del propio periódico está incompleto y desarticulado y sólo se contó con el acceso parcial a tales materiales, gracias al apoyo de sus administrativos y del archivo del Gobierno Municipal.

julio de 2003; la cuarta, durante enero, febrero y marzo del 2004, y un nuevo ascenso en el mes de abril del mismo año. Poco más del 40% de las notas publicadas son de primera página y las restantes ocupan espacios privilegiados entre las páginas dos y tres, y en el 4.45% de las ocasiones se trató de información de páginas enteras. El 40.49% de dicha información se redactó en espacios que van de cuatro columnas a seis y un alto porcentaje de sus fuentes es de naturaleza privada, pues el abogado defensor y la madre del acusado son los motores de la problematización periodística que recurrió en un 6.88% de las veces a información derivada de fuentes protegidas. Entre los actores más sobresalientes están los expertos en derecho penal, con un 34.82%, siguiéndole en importancia el 15.38% de ciudadanos que dieron su opinión, y después los políticos panistas y los periodistas con el 12.15%.

El gobernador Patrón Laviada tiene un 5.26% de declaraciones sobre el tema, y el PRI un 0.40%. La alcaldesa de Mérida, Ana Rosa Payán Cervera, declaró un 1.21%. El comportamiento público de ambos gobernantes, aunque es limitado en su presencia periodística, es decisivo en la estructuración del conflicto entre los poderes del estado de Yucatán y la división política entre los panistas.

Respecto del tratamiento periodístico, se observó que el Diario utilizó coordinadamente muchos recursos informativos que van desde remitidos, inserciones pagadas, editoriales y columnas, fotografías y otros géneros tales como la noticia, el gran reportaje y la crónica. En un primer nivel de análisis, se encontró que 31.58% de las veces el tema se manejó como hecho noticioso, pero más del 26% requirió de apoyos editoriales y columnas de opinión, así como un intenso movimiento de noticias editorializadas que representaron un 37.65%. Frecuentemente los mismos actores recorrían los diferentes géneros periodísticos, de modo que, por ejemplo, la familia y el abogado defensor podrían escribir artículos de opinión, pagar remitidos, proponer acciones políticas o legales, filtrar información relacionada con el caso, realizar gestiones en diferentes instancias de gobierno, crear pseudoacontecimientos informativos, como marchas y pequeños plantones, etc. Es decir, mientras los abogados y los familiares realizaban gestiones, los periodistas los difundían en el espacio público como forma de coordinación o de presión social.

El 65.18% de estos textos representan acciones discursivas de protesta, argumentación o de denuncia, mientras que sólo 3.25% representan comunicados de acciones administrativas y 23.89% a acciones de naturaleza jurídica o legal. El 23.98% de lo publicado tuvo la finalidad de difundir juicios morales negativos en contra de los opositores al caso. Es importante observar que las visitas al penal y la acción solidaria que se instrumentalizó en la etapa final aparecen ocupando espacios que van desde el 1.21% para la acción colectiva pública (mítines y movilizaciones), mientras que 6.07% corresponde a la solidaridad de organismos cívicos.

La correlación de este proceso de tematización con el manejo periodístico de la agenda municipal es interesante, pues permite observar el comportamiento de cada uno de los temas y los conflictos que se desatan entre sí, tanto como los ajustes editoriales y el impacto en las audiencias, afectando la credibilidad del político o del periodista, en su caso.



El proceso de TRANSFERENCIA DE SERVICIOS tiene altas frecuencias los meses de julio y agosto de 2001, seguidos de otras etapas relevantes situadas en noviembre y diciembre del mismo año, hasta llegar a momentos climáticos en diciembre de 2002 y enero de 2003, siendo el mes de junio de 2003 el de total visibilidad. Su presencia en la primera plana del Diario fue discreta, pues sólo se le ubicó ahí en 28.26 % de los casos y las notas se redactaron sobre todo a dos y tres columnas (70.35%). El 75% de las veces se dispuso de fuentes institucionales.

Entre los actores con mayor relevancia en la difusión de la información estuvieron, en primer lugar, los funcionarios del Ayuntamiento encargados de la transferencia, con un 23.91% de las menciones, seguidos de la contraparte en el Gobierno del Estado, con 19.57% y de la alcaldesa de Mérida con un 21.74%. La presencia del gobernador en el tema fue medida, con un discreto 3.26%.

La relación entre información de argumentos y comunicados de acciones legales y administrativas es de 50% para los primeros y 38.04% para los segundos, mientras que la relación entre información y opinión fue 51.65% y de 14.29% respectivamente. El 15.38% de toda la información se refiere a juicios positivos; los negativos son moderados y posteriores a la creación de la primera policía municipal.

El PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA ZONA DEL MERCADO LUCAS DE GÁLVEZ y, en especial, la parte que se ocupa de la construcción y demolición del centro de abasto, tuvo varios momentos de gran visibilidad, siendo éstos los meses de agosto, septiembre y octubre de 2001 (6.33%); la temporada entre septiembre de 2002 y enero de 2003 (33.32%); y el mes de julio del mismo año (11.67%).

El momento de culminación de la construcción representó sólo un 5% de la visibilidad respecto del total y no siempre asociada a juicios positivos, mismos que se notaron más en los procesos de planeación que en la ejecución. La ubicación del tema en primera plana fue de 22% y la información restante, a largo del periódico, ocupando la mayoría de los espacios en las páginas tres y diez, mientras que el tamaño promedio en columnas fue entre dos y tres (71.67%). Las fuentes institucionales se privilegiaron con 69.80% de las frecuencias, aunque se diversificó utilizando más trabajo periodístico y de opinión ciudadana con un 29.19%.

Entre los actores con mayor interés sobre el tema se puede destacar a funcionarios municipales, con 22.33%, siguiéndole la alcaldesa de Mérida con 19.67% y, finalmente, los ciudadanos representados en un 16.33%. Las acciones que se comunicaron fueron de naturaleza discursiva (57%), administrativa (26.67%), llamando la atención que la acción colectiva pública representó 5.67% de la información, y la reseña de hechos ilegales, de 4.33%. El 37.67% de la información da cuenta de conflictos entre las partes y el 10.67% representa juicios morales positivos comparables con un 6% que son negativos.

El tratamiento periodístico fue mayoritariamente informativo (52.51%) aunque también se utilizó 18.39% de espacios de opinión, y en un 15.05% el Diario recurrió a la editorialización de la noticia, lo mismo que a formatos informativos misceláneos (3.68%).

El PLAN DE REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO tuvo sus tiempos mediáticos en los meses marzo, abril, mayo, junio y julio de 2002 (35.36%); posteriormente, en el período marzo-agosto de 2003 (34.95%) y finalmente, en el trimestre noviembre, diciembre de 2003 y enero de 2004 con un 13.69%. La visibilidad en primera página fue de 24.62% de las veces, y la mayoría de los espacios fue entre dos y tres columnas (69.69%) llegando a ocupar planas completas en un 1.82%. La información tuvo origen institucional en un 70.21%.

Entre los actores más relevantes están los ciudadanos, 20.67%, seguidos de la alcaldesa de Mérida con un porcentaje similar, y más allá de éstos se ubican los funcionarios municipales, con un 18.54%, y los grupos empresariales involucrados en el transporte, con un 17.63%. La información corresponde a 61.28% de los textos, mientras que las opiniones miden un 17.07%. No obstante, la conflictividad social de las medidas se tradujeron en discusiones, desacuerdos y aplicaciones molestas reseñados en un 43.73% de lo publicado, del mismo modo que los momentos de tensión, protesta, ingobernabilidad y represión subieron hasta un 17.98%. Las noticias que directamente se relacionaron con la cobertura de acciones colectivas e ilegales representan un 6.61%. En la opinión, 5.47% correspondió a juicios positivos, mientras que un 12.16% emitieron juicios en contra.

El nuevo SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS recibió la atención periodística de manera equilibrada, notándose algunos momentos de repunte, como el trimestre septiembre-octubre-noviembre de 2001 (11.11%) el cuatrimestre febrero-marzo-abril-mayo de 2003 (14.11%) y el bimestre enero 2003 y diciembre de 2004 (25.22%), y su visibilidad en primera página también disminuyó respecto de los otros programas, llegando a ocupar sólo en 15.81% de la información en ese espacio; la distribución en interiores también fue uniforme, observando una frecuencia mayor en la página 6 y subsecuentes. El 67% de los textos están redactados entre dos y tres cuartillas y nunca el hecho llegó a ocupar una página completa.

El 24.36% de los declarantes fueron los funcionarios del Ayuntamiento de Mérida, seguidos de su alcaldesa con un 21.79% y de las agrupaciones sindicales encargadas de prestar el servicio –11.54%– o bien, de los ciudadanos que son sus clientes con un 15.38%. Los políticos de ambos partidos dominantes, el PAN y el PRI, tuvieron mejores accesos en este tema que en otros, como lo demuestra el 2.14% del primero y el 6.41% del segundo. El papel de los expertos está disminuido en un 0.85%.

Las proporciones entre información y opinión son de 74.36% para el primero y de 11.97% para el segundo, con alzas significativas en formatos noticiosos misceláneos con un 5.56% y, por otro lado, la relación entre acción discursiva y administrativa fue de 57.69% para el primero y de 36% del segundo. Las acciones colectivas ocuparon el espacio de un 0.85% y las ilegales un 1.28%. Los porcentajes para la evaluación del programa y su sentido positivo fueron de 3.42%, mientras que las interpretaciones negativas alcanzaron el 6.41%.

Otros dos temas que fueron monitoreados, junto con los de la agenda municipal, dan cuenta de las relaciones entre la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera y los políticos tanto de la OPOSICIÓN EN EL CABILDO DE MÉRIDA, COMO AL INTERIOR DE SU PROPIO PARTIDO. La

información sobre la esfera política interna aparece distribuida a lo largo del período gubernamental, aunque los repuntes poco significativos en términos de frecuencia y ubicación estratégica se encuentran los meses de noviembre y diciembre de 2002 (9.10%); julio y agosto de 2003 (40.90%) y los primeros tres meses de 2004 con un 13%. La información en la primera plana es de 36.36%, mientras que otro 33% se ubica en la página tres, donde tradicionalmente se publica la información política de partidos y de otros poderes del estado. También es notable que 25% de la presencia periodística se ubique en la página cuatro, es decir, que se trata de opinión más que de noticias. El espacio de texto sigue siendo mayoritariamente entre dos y tres columnas, aunque en un 6.82% llegó a ocupar la plana completa. El tratamiento informativo es determinante, pues en 25% de los casos se relaciona con hechos informativos, mientras que en 31.82% es de plano opinión y en 43% corresponde a notas informativas editorializadas. Es importante resaltar también, que en el rubro de la opinión las notas con juicios positivos son del orden de 9.09% y las negativas de 29.55%.

El origen de la información sigue siendo mayoritariamente institucional, aunque los porcentajes de fuentes encubiertas suben al 4.55%, las personales al 11.36% y las periodísticas al 22.73, observándose más protagonismo de la redacción que en otros temas.

Los actores que tienen mayor protagonismo en este tema son políticos panistas, con un 36.36%, y algunos priístas representados por un 2.27%, así como funcionarios del gobierno del estado que tienen el 4.55% de frecuencia. Los periodistas y ciudadanos parecen ser actores menos relevantes, pues tienen ambos cerca del 10% de intervención, mientras que la propia alcaldesa de Mérida hizo declaraciones sobre su partido en el 9.09% de las veces, porcentaje similar al utilizado por el Gobernador. El 90.91% se trató de acciones discursivas y sólo en un 7% fueron sobre acciones legales y administrativas

Respecto del tema RELACIÓN CON LA OPOSICIÓN, se puede observar que tuvo sus mejores posiciones periodísticas al principio y al final de la administración, aunque lo publicado en el Diario no es indicador de la actividad real que desempeñaron los regidores, pues sus declaraciones fueron publicadas mayor y casi exclusivamente en el diario Por Esto! La mejor presencia obtenida en Diario de Yucatán fue en el trimestre julio-septiembre-octubre de 2001, y luego en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2003, cerrando en junio del 2004 con un 5.88%. Su relevancia para la primera plana es prácticamente nula y las posiciones en la paginación corresponden principalmente a las páginas tres y seis.

Los actores declarantes son representantes del PRI (52.94%) y miembros del Cabildo de Mérida (11.76%). La propia alcaldesa ocupa un 20.59% del espacio dedicado a este tema. Una buena parte de los textos son informativos, 61.76%, y la opinión es mínima pues representa un 11.76%. Sólo en un 8% fueron de consentimiento y participación, siendo la mayoría de protesta y descontento.

Esta radiografía temática y de actores se complementa con el análisis de frecuencia y distribución de información producida de manera directa por los dos protagonistas de las contradicciones, el gobernador del estado, Patricio Patrón Laviada, y la alcaldesa de Mérida, Ana Rosa Payán Cervera.

La alcaldesa de Mérida tiene su mejor visibilidad en *Diario de Yucatán* durante los meses de julio y agosto de 2001, abril y mayo de 2002 y, finalmente, julio y agosto de 2003, con algunos repuntes en enero de 2003. No obstante, sólo 25.60% de la información se publicó en primera plana y únicamente un 15.30% ocupó espacios de más de cuatro columnas. La información representa 76.80% y la opinión se reduce al 5.20%, aunque es alta su aparición en misceláneos informativos (5.60%); las notas referidas a las acciones discursivas se publicaron en un 47.20%, mientras que las correspondientes a las acciones políticas y administrativas, en un 39.60%

El gobernador del estado, Patricio Patrón Laviada, tiene un acceso y presencia más uniformes a lo largo del año, con excepción de los meses posteriores a la reingeniería de *Diario de Yucatán*, en los que disminuyó de un 85% aproximadamente a un 15% de presencia en primera página. Más de 50% de la información está redactada con cuatro o más columnas y sólo 8.20% está en una. El 63.93% de las apariciones se relaciona con declaraciones y sólo 32.79% con decisiones administrativas, mientras que 62.30% corresponde a información y un 8.20% a formatos de opinión.

El análisis de estos datos permite afirmar que el caso Medina Abraham ha sido el tema mejor posicionado en las páginas de *Diario de Yucatán*, a pesar de su dudosa atención colectiva, gracias a las estrategias coordinadas entre la familia del sentenciado, su abogado defensor y el periodista en jefe del periódico para crear una gran retroalimentación social que, en algunos casos, se logró a través de la articulación de otras fuerzas políticas y empresariales. El poder aglutinante de los voceros del caso es la condición indispensable para su colocación óptima en el espacio público.

No obstante, el desarrollo de esta agenda se vio obstaculizado en numerosas ocasiones por la intervención discreta pero fundamental de la alcaldesa de Mérida en los escenarios intrapartidistas, como puede observarse en el apartado correspondiente, del mismo modo como la agenda municipal amenazaba constantemente con desplazar la tematización central. Las fechas de mayor visibilidad de la agenda municipal frecuentemente reñían por los espacios de primera plana, especialmente en la segunda etapa del caso Medina –los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2002, en los que el municipio y Yucatán pasaban por una situación difícil por el impacto del huracán Isidoro y la agenda original de la alcaldesa parecía también desdibujarse– y también en la tercera etapa –mayo, junio y julio de 2003– que son las fechas de mayor confrontación entre las fuerzas opuestas a los planes del transporte y del reordenamiento del mercado Lucas de Gálvez.

Esta dualidad imponía al *Diario* la necesidad de permitir espacios, argumentos y hasta juicios políticos favorables a la alcaldesa, como se demuestra en la creciente participación de la ciudadanía en las consultas y encuestas que llevaba a cabo y también en los escritos y colaboraciones enviados al periódico, al mismo tiempo que iniciaba una campaña de presión en su contra para conseguir su adhesión al caso o su sanción moral determinante.

Así, con excepción de los meses de julio y agosto de 2001, de abril y mayo de 2002, y julio y agosto de 2003, el tratamiento periodístico que se dio a las declaraciones personales de la alcaldesa se caracterizó por la minimización y, en la medida de lo posible, por la crítica, especialmente en los asuntos partidistas relacionados con la división del panismo y las

traiciones de las que se quejaba el gobernador de Yucatán. Es más, a partir de la reingeniería del Diario, la imagen de la alcaldesa dejó de publicarse<sup>151</sup> por largos períodos de tiempo, lo que provocó que su equipo de comunicación diseñara campañas televisivas y periodísticas donde se incluían grandes fotografías suyas.

Hay evidencias en el manejo del tema político al interior del partido, de que la confrontación con el Diario estaba llegando a límites intolerables, sobre todo a partir de la carta abierta que la alcaldesa les envía y acusa a sus dirigentes de manipulación informativa y se queja de afectaciones al derecho de la información que tienen los ciudadanos. El manejo periodístico de este issue, en cambio, no estaba dirigido al gran público sino básicamente a los militantes del PAN, a los colaboradores y editorialistas, lo mismo que a las elites políticas y empresariales afines, de modo que sancionaran las conductas rebeldes de la autoridad municipal, impidiéndole avanzar en nuevas aventuras electorales. Es notable que las opiniones publicadas sobre estos temas sean mayoritariamente en contra de la alcaldesa, a diferencia de los juicios sobre los temas de la agenda gubernamental que suelen ser menos rigurosos y hasta favorables. La cuarta etapa de mayor visibilidad del caso Medina Abraham está situada en los meses de enero-febrero-marzo-abril de 2004, en los que inicia el proceso de juicio político en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, que requiere la coadyuvancia del grupo ‘anarrocista’ y concluye el proceso panista para selección al sucesor de Ana Rosa Payán Cervera a la alcaldía de Mérida. Ninguno de los actores logra imponer su agenda.

---

<sup>151</sup> Es verdad, como se afirma en la radiografía de primera plana en *Diario de Yucatán*, que la presencia del gobernador Patrón Laviada también disminuyó en fechas posteriores a la reingeniería. Sin embargo, este ajuste no es equiparable a los muy largos períodos de ausencia de la fotografía de la munícipe, lo mismo que la información difundida de su propia voz. Aunque muchos factores influyen en este hecho, nueva línea editorial, la presión de los tiempos electorales y políticos, la disminución de actividades gubernamentales, etc., es notable una tendencia a ocultar y sancionar negativamente el trabajo del gobierno municipal.

VISIBILIDAD EN DIARIO DE YUCATÁN (TABLA 5)  
(Tabla de elaboración propia)

Tema	Alta V	Pág.	Columnas	Actores	Info.	Op.	Juicio +	Juicio-
Caso Medina Abraham	Feb, mar, abr, 2002; Sept-oct-nov-dic, 2002; May-jun-jul 2003; Ene-feb-mar-abr, 2004	40% (1)  4.45% p.com	40.49% (4 y 6)	15.38% ciud; 34.82% exp; 12.15% panistas y periodistas	31.58 %	26% 37.65 %		<b>23.98%</b>
T. de servicios	Jul, ago 2001; Nov, dic, 2001; Dic, 2002-enero, 2003; Junio de 2003;	28.26 % (1) 3.26% p.com	70.35% (2 y 3)	23.91% funcionarios	50%	14.29 %	<b>15.38</b> %	
Plan del mercado	Ago-sept-oct, 2001; Sep, 2002-enero, 2003; Julio, 2003;	22% (1) 1.67% p.com	71.62 % (2 y 3)	29.19%, ciud; 22.33% fun, 19.67% arpc 2.33% PRI 7.67% sindicatos	52%	18.39 % 15.05 %	<b>10.67</b> %	6%
Plan del Transporte	Mar-abr-jun-jul, 2003; May-ago, 2003 Nov-dic, 2003	24.62 % 1.82% p.com	69% (2 y 3)	20.67% ciud 17.63% emp. 0.91% PRI 20.06% arpc	61.28 %	17.07 %	5.47%	<b>12.16%</b>
Plan de la recolección de basura	Sept-oct-nov, 2001; Feb-mar-abr-may, 2003; Ene, 2003-Dic, 2004	15.81 % (1) 3.15% p.com	67% (2,3)	15.38% ciud; 6.41% PRI	74.36 %	11.97 %	3.42%	<b>6.41%</b>
Política Interna del PAN	Nov, dic, 2002; Jul, ago, 2003; Ene, feb, mar, 2004	36.36 % (1) 6.82% p.com	59% (2,3)	4.55% encubierta; 36.36% panistas	25%	31.82 % 43%	9.09%	<b>29.55%</b>
Política con la oposición	Jul-sept-oct, 2001: ago-sept-oct, 2003; Jul, 2004	8.82% (1)	76% (2,3)	52.94% PRI	61.76 %	11.76 %	8%	<b>92%</b>

Alta v = alta visibilidad; p.com= plana completa; ciud= ciudadanos; fun= funcionarios públicos; emp= empresarios; Info= información; Op= opinión; arpc= Ana Rosa Payán Cervera.

## MERCADO MEDIÁTICO IMPRESO Y CONSUMOS DE INFORMACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO

En el mercado de medios impresos en Yucatán<sup>152</sup> se producen entre todos un aproximado de 98.000 ejemplares, sin incluir la nueva generación de periódicos especializados y de escándalo, que están tirando cerca de 85.000 ejemplares, para un total de 183.000. Representan la oferta periodística para una población de 1.758.950 habitantes en todo el estado, de los cuales 848.511 se ubican en la ciudad de Mérida, según datos poblacionales del Anuario Estadístico del Gobierno del Estado de Yucatán publicado en 2005. De esta población, quienes tienen la mayoría de edad y aparecen en los padrones electorales suman 1.117.018 personas en todo el estado, y en Mérida, 452.186.

Es decir, que en números globales hay 163 ejemplares<sup>153</sup> por cada mil habitantes, siendo esta tasa mayor a la de los países del sur europeo, tales como Grecia, Portugal, Italia y España. Respecto de los consumos nacionales, la oferta periodística en Yucatán también es mayor, si tenemos en cuenta los datos que ofrece la Unesco, que sitúa al país en una tasa de 115 ejemplares por mil habitantes<sup>154</sup>.

Las aproximaciones al mercado periodístico meridano señalan que *Diario de Yucatán* es el más leído, con un 71.2% de las preferencias, mientras que el diario *Por Esto!* circula en un nicho de mercado con un porcentaje del 26%, quedando para *El Mundo al Día* el 2.8%

---

<sup>152</sup> Se puede observar que el mercado periodístico local tiene un medio dominante –*Diario de Yucatán*– con gran poder de circulación, con ideología cercana a las élites conservadores y capacidad de producción no solo discursiva, sino de operación política con diversos partidos políticos, especialmente con el PAN en su versión actual, y otro medio subalterno, el diario *Por Esto!* que se asocia con grupos modernizadores del PRI, consumo en nichos de lectores rurales y presencia urbana limitada. A diferencia de la versión europea del modelo pluralista polarizado, en donde el alineamiento entre partidos y periodistas es muy claro, el caso yucateco muestra una variante, ya que la polarización no se realiza en función simplemente de los partidos, sino de la afinidad que los grupos políticos tengan con el proyecto conservador y con sus opositores. Aunque el ciudadano suele llamarle al *Diario de Yucatán*, *YucaPAN* y al *Por Esto!*, *PRiesto*, la revisión de la historia del primero indica que la cercanía partidista es coyuntural, puesto que brindó apoyo decisivo a gobernantes priístas tales como Carlos Loret de Mola y Graciliano Alpuche Pinzón, aunque soterradamente construía figuras políticas en el PAN para el futuro y que, en las circunstancias actuales, como se demostrará en las siguientes páginas, está virando su centro de atracción hacia grupos priístas cercanos ideológicamente. Por su lado, el diario *Por Esto!* tiene más cercanía con el PRI, aunque también se empiezan a notar inclusiones de grupos panistas excluidos por *Diario de Yucatán*. Lo que acerca esta realidad al modelo del Dr. Hallin, es el paralelismo entre el sistema de partidos (bipartidismo real que se ha ido construyendo en la última década) y el sistema de medios basado en dos periódicos con un tercero claramente excluido. Los (e) lectores suelen coincidir en preferencias político mediáticas, aunque existe una corriente de votantes que leyendo el medio dominante votan hacia un partido deslindado del medio.

<sup>153</sup> Un conteo conservador que sólo considerara los tirajes de los tres periódicos de referencia y excluyera los otros de nueva generación, daría como resultado que existe poco más de 87 periódicos para cada mil habitantes adultos. En cualquier caso, se trata de un mercado regional mucho más sólido que otros existentes en la República Mexicana. Consideramos que el margen de error de las cifras aportadas, puede ser entre un 10 y 15% por diversas razones.

<sup>154</sup> Este dato proviene de los reportes mexicanos a la UNESCO en 1995, aunque ha sido cuestionado tanto por investigadores mexicanos como españoles ya que no existen mecanismos confiables para determinar estos porcentajes. Algunas otras consideraciones, como las de Raúl Trejo Delarbre, afirman que en la ciudad de México los porcentajes no rebasan los 24 ejemplares por mil habitantes, según cita Bernardo Díaz Nosty en el Anuario del Instituto Cervantes. (1999)

restante. Estos datos corresponden a una encuesta de medios realizada por la Dirección de Comunicación del Ayuntamiento de Mérida en febrero de 2003, cuando aún no existía la prensa tabloide de escándalo.

Los tirajes tope de *Diario de Yucatán* de 70,000 ejemplares demuestran la existencia de un periódico valorado por sus lectores más allá de las dependencias que suelen tener los medios del poder (intercambios de publicidad, prerrogativas en otros negocios, politización estructural, etc.) La conciencia que su fundador impuso a las nuevas generaciones de líderes de *Diario de Yucatán*, asume la defensa de los intereses de su grupo social, amparados en una visión católica y conservadora del mundo, cuya argumentación es susceptible de producir generalizaciones convincentes. No obstante, la profesionalización técnica puede coincidir con el paralelismo político.

Así, *Diario de Yucatán* posee rasgos distintivos de profesionalismo<sup>155</sup> que van desde: a) el cuidado ortográfico, tipográfico y de redacción, b) separación formal de secciones informativas y de opinión, c) la contrastación de fuentes, para que la información pueda ser lo más confiable posible, d) la declaración de ideales sobre la práctica periodística relacionada, más que con los valores del campo, con valores morales y la búsqueda de la verdad en lugar de la objetividad, e) la aceptación de errores y disponibilidad para realizar las correcciones necesarias, etc. No obstante, también podemos señalar que prevalecen otras prácticas abiertamente relacionadas con la censura y el control informativos, como la supresión inflexible de nombres, hechos y fotografías; la tematización de la información y la interpretación orientada de los desenlaces narrativos hacia los fines particulares; el envío soterrado de claves informativas a grupos políticos y empresariales al interior de las formas noticiosas y un uso frecuente de comentarios contextualizadores a la información con la forma de notas de la redacción. De este modo se propicia la orquestación de procesos de politización estructural o axiológica.

Los otros periódicos tienen límites más estrechos para el ejercicio profesional. Son evidentemente más débiles, ya que tienen menos recursos históricos, ideológicos, profesionales y económicos para ocultar la instrumentalización política, pues están claramente alineados al PRI, en el caso del *Por Esto!* y al intercambio comercial, en el caso de *El Mundo al Día*. Curiosamente, es en el seno de este último periódico donde ha nacido una célula de organización gremial que convoca a premios estatales y reconocimientos anuales a periodistas como parte de los festejos oficiales de la libertad de expresión. No han

---

<sup>155</sup> Si bien es cierto que existen modos enunciativos de respaldar cierta independencia del poder político respecto del poder mediático, también es cierto que ese poder está depositado en el editor y no en el cuerpo de periodistas que no gozan de la misma independencia editorial. Aunque los reporteros del *Diario* guardan algunas formalidades, como por ejemplo no asistir a los desayunos o rituales de consagración de la libertad de expresión organizados por los gobiernos estatal o federal y, más recientemente han aceptado la práctica de firmar sus notas informativas, el caso es que no constituyen una unidad aparte de la empresa, ni poseen un código de ética propio más allá de la línea editorial que provenga del editor y tampoco forman parte de un gremio activo que se deslinde de los dueños. Es más, muchos periodistas han sido expulsados de *Diario de Yucatán*, por rivalizar o contradecir líneas editoriales sencillas. Como parte del proceso de reingeniería editorial, las secciones locales funcionan con jefes de información que suelen rotarse, sin que se note modificación en los temas fundamentales de la agenda.



logrado nada más que dos o tres discursos encendidos que se publican en última página en el diario menos leído de todos.

La intervención del Estado en los asuntos periodísticos tiene sus prácticas tradicionales y algunas nuevas. Casi nunca es de derecho, pues la Constitución Mexicana garantiza la libertad de expresión en medio de la vigencia de una Ley de Imprenta obsoleta e inaplicable que carece de leyes menores o reglamentos orientados a garantizar ese derecho fundamental. Sí hay en el país, en cambio, una larga historia de prácticas intervencionistas de naturaleza informal.

Sin embargo, podemos decir que a lo largo del siglo XX se pueden identificar tipos de conexión entre políticos y periodistas que dan cuenta de las relaciones conflictivas y de los juegos que llevan a la distribución coyuntural del poder. Así, es posible señalar de acuerdo con Dader (1989), que el mercado periodístico yucateco refleja ciertas formas de relación entre políticos y periodistas tales como: a) intercambios entre elites políticas y empresariales que tienen contactos de naturaleza familiar, de convivencia social, de solapamiento u ocultamiento de actividades, b) intervenciones directas del poder en el financiamiento periodístico por la vía de la publicidad gubernamental o la adquisición de porciones accionarias, c) el apareamiento ideológico entre los intereses de medios específicos y partidos políticos u organizaciones sociales creadas para multiplicar la expresión de demandas afines. No obstante, la independencia económica, política y editorial de Diario de Yucatán plantea un panorama donde la centralidad política del medio es más notable que en otros escenarios, pues el medio de comunicación es el principal ideólogo del pensamiento conservador y el articulador de sus intereses de cara a la opinión pública y a la clase política. No así en el caso del *Por Esto!* donde las relaciones de dependencia e intercambio son más notorios.

El clientelismo, como ha sido definido en otros estudios (Hallin, s/f), también tiene esquemas diferenciales según se trate del periódico *Por Esto!* y *Diario de Yucatán*, tanto al nivel de los reporteros como en el de las redacciones.

En Yucatán, además de las formas de intercambiar favores que se han mencionado entre políticos y redacciones, hay otras dirigidas a cooptar la benevolencia de los reporteros que surten la materia prima informativa a las salas de composición noticiosa. En efecto, es común observar un permanente sistema de regalos, premios y cortesías a los reporteros de las fuentes gubernamentales, así como la distribución de apoyos para mantener la publicación de pequeñas revistas de poco tiraje y menor circulación; el financiamiento de programas radiofónicos en emisoras de poca audiencia, pero que dan espacios nulos a reporteros detractores sin tener que cambiarles el discurso; la contratación de servicios especiales para desarrollar emisiones especiales o asesorías a los gabinetes de comunicación; la contratación de secciones especiales para los medios estatales tanto en la televisión como en la radio.

Estas relaciones de tipo clientelar<sup>156</sup> son resultado de diversas condiciones socioeconómicas, culturales y profesionales. La profesión es especialmente mal pagada, aun en los medios con mayor circulación y prestigio, y los seguros laborales o la estabilidad en el trabajo suelen ser débiles, haciendo que el reportero tenga la necesidad de buscar otras opciones para completar sus gastos mínimos. Por otro lado, el predominio de las líneas editoriales autoritarias y el aprendizaje de las negociaciones entre redacciones y actores políticos también funciona como un orientador sobre los comportamientos posibles en el mundo periodístico, siempre y cuando no se noten lo suficiente como para perder irremediabilmente la credibilidad. En consecuencia, desde temprana hora los reporteros aprenden a negociar discursos por favores y algunos hasta gestionarla con pérdidas menores de credibilidad frente a sus redacciones.

Podemos caracterizar el mercado periodístico impreso de Yucatán con el modelo del pluralismo polarizado, pues las agendas de los dos periódicos más importantes se corresponden con las líneas ideológicas de los dos partidos políticos más fuertes en la entidad –el PRI y el PAN– y se oponen entre sí en una carrera por la legitimación de un marco discursivo y la descalificación del otro. Este pluralismo externo es reciente, si nos atenemos a que antes de 1991 no existía en la plaza el diario *Por Esto!* y la influencia del Diario del sureste estaba ya notablemente disminuida, observándose un control hegemónico y hasta monopólico de *Diario de Yucatán*.

Estos medios operan con un pluralismo débil y una polarización fuerte, pues cada medio impone el derecho de acceso sobre la base de las posibilidades de instrumentación política de los actores con el medio, cooptando muchos coadyuvantes para la misma tesis en su afán de lucha y de conquista respecto del otro. Aunque los actores y argumentos minimizados en un periódico suelen aparecer publicados de manera totalmente visible en el otro, la condición de tal exhibición es el nivel de acuerdo con las líneas de tematización de cada medio y no con la variabilidad y riqueza de opiniones en el espacio público.

Otra variable que podemos sumar a esta caracterización es el alto nivel de elitismo de la agenda central, pues el intercambio de favores por lealtades actúa en detrimento del derecho a la información que tienen los ciudadanos, ya que las agendas periodísticas se construyen con temas y estrategias de reorganización de las elites políticas, empresariales y mediáticas, en las que las necesidades de los grupos subalternos son recursos estratégicos para la circulación y la legitimación, pero en pocas ocasiones fuente de la agenda central. Los silencios, los argumentos y las líneas de tematización, en consecuencia, están dirigidas en buena medida a movilizar a las elites sociales en un contexto de expectación ciudadana alineada más en el caso del *Por Esto!* que en *Diario de Yucatán*, pues los márgenes de independencia y profesionalismo del último también son mayores y, en consecuencia, el tipo de lector también es más variado.

---

<sup>156</sup> Preferimos utilizar la expresión ‘de tipo clientelar’ en lugar del término definitivo clientelar, puesto que entre políticos y reporteros existen intercambios frecuentes de favores que se alejan ya del concepto clásico al mantenerse entre políticos y periodistas de diferente partido y periódico; son relaciones más cercanas a la negociación de los intereses y a la corrupción que a relaciones propiamente clientelares. En el nivel de las elites (periodísticas, políticas y partidistas), las relaciones también están mediadas por el interés, aunque hay un sentido de ‘simbiosis inevitable’ dadas las dependencias del PAN y *Diario de Yucatán* o del PRI y del *Por Esto!* hasta antes de la fractura producida en la lucha por la agenda que se reseña.

Los años que se estudian –2001 y 2004– dan cuenta de un proceso de transformación del mercado mediático, cuyas claves hemos ido dibujando a lo largo del trabajo: a) aumento, diversificación de la población urbana y nuevos hábitos de consumo mediático ante las nuevas ofertas y tecnologías de la información; b) ruptura de alianzas tradicionales entre políticos y periodistas que abrieron las agendas polarizadas hasta la inclusión impensable de viejos enemigos; c) debilitamiento de prácticas clientelares silenciosas entre políticos y periodistas ante la exhibición pública de las razones de las tematizaciones fundamentales; d) aparición de nuevas experiencias de debate público con mayores márgenes de denuncia y transparencia informativas; e) transformación de las ofertas informativas con aumento de temas de interés humano y ciudadano ante el fracaso de la agenda de la politización estructural del medio de comunicación más poderoso de la región.

## REFLEXIONES EN DOS TIEMPOS (1): DEL ESTUDIO DE CASO A LA TEORÍA

COMUNICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
EXPERTOS, POLÍTICOS, PERIODISTAS Y CIUDADANOS

Las agendas gubernamentales suelen incluir políticas públicas de muy diverso tipo. Si nos atenemos a la naturaleza de los problemas que se incorporan a la agenda formal, ésta pueden ser de conflicto o consenso; altamente focalizada o altamente difusa, (Conolly, 1977). Si se consideran las políticas públicas desde su impacto social, entonces se habla de mayoritarias, donde los beneficios y los costos para resolverlos están bien distribuidos; de grupos políticos de interés, donde ambos, los beneficios y los costos están concentrados; de clientela política, donde los beneficios están concentrados, pero no los costos, y los de política empresarial donde los beneficios son difusos, pero los costos están concentrados. (Cobb y Elder, 1981)

Existen otros esquemas que suelen clasificar los paquetes de acción gubernamental en políticas de iniciativa externa, de movilización y de iniciativa interna, según las cuales la cuestión se origina en los problemas y conflictos de varios grupos sociales; en el interior del equipo de gobierno, y se debe implantar en la agenda pública y, finalmente, aquellos que naciendo al interior de la esfera gubernamental no reclaman una validación pública sino sólo la de los expertos. (Cobb y Ross, 1976)

¿Cómo se clasifican las políticas públicas más importantes desarrolladas por el Ayuntamiento de Mérida? ¿Cuál es el impacto de la selección de determinado tipo de políticas para la comunicación gubernamental? ¿Qué clima político comunicacional generan las selecciones de la agenda formal?

Entre los temas seleccionados por esta administración destacan aquellos que tienen que ver con la organización, fortalecimiento y consolidación del territorio gubernamental. El diagnóstico de la situación inicial del gobierno municipal, según informes de sus autoridades, reconoce zonas de debilidad institucional que podemos enumerar de la siguiente manera:

- a) formas organizacionales centralizadas,
- b) obsolescencia normativa de reglamentos, planes y leyes,
- c) debilidad organizacional para hacer valer la fuerza de gobierno y sancionar la aplicación de los reglamentos municipales,
- d) dependencia de otros órdenes de gobierno para tomar decisiones de vigencia mayor a su propio período constitucional,
- e) bajo nivel de institucionalización de los procedimientos internos lo cual abre la ventana para desarrollar relaciones clientelares y otras de naturaleza informal,
- f) ambigüedad de jurisdicción sobre su territorio y población, pues existen conflictos de colindancia con otros municipios cercanos como Umán y Kanasín, y
- g) la modernización de servicios públicos municipales.

Entre sus fortalezas están la estabilidad financiera, el buen control de los recursos públicos y la eficiencia en la prestación de los servicios y la construcción de obra pública.

De esta agenda sistémica, el gobierno incluyó de manera formal los temas siguientes:

- a) la incorporación de patrones menos verticales a la organización,
- b) la actualización de los reglamentos municipales que competen al Cabildo,
- c) la transferencia de servicios públicos nuevos, tales como la policía y la administración de los panteones, y
- d) la creación de la contraloría municipal dependiente del Cabildo y la ampliación de zonas de transparencia de recursos públicos e información administrativa mediante el programa de e-gobierno.

El tema con mayor relevancia es, sin lugar a dudas, el de la transferencia de los servicios policiales al municipio, pues reivindica una lucha política de años y consolida la función pública. Esta política municipal fue seleccionada de manera controvertida entre los actores políticos panistas del momento –el primer gobernador de este instituto político en Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y la alcaldesa por segunda vez, C. P. Ana Rosa Payán– pues se trataba de una transferencia obligada por la Constitución mexicana y retrasada estatalmente por las discordias entre gobernadores priístas y alcaldes panistas. De todos modos, la selección formal no era automática por más que el tema fuera discusión obligada en el espacio público de manera intermitente y obedeciera a un mandato legal superior, ya que la transferencia implica el reconocimiento de capacidad de administración que muchos municipios en México no poseen.

En efecto, Mérida reclama aún diversos servicios públicos que no fueron priorizados luego de una valoración presupuestal y administrativa tales como la Junta de Agua Potable y Alcantarillado o la creación de zonas de reserva territorial. Ambos temas fueron motivo de debates durante las campañas electorales y también durante los primeros días de la administración municipal. Incluso, se hicieron declaraciones anticipadas sobre el grado de avance en los procesos, llegándose a decir que todo estaba listo para realizar dichas transferencias, cosa que nunca ocurrió. ¿Por qué la policía de Mérida debía regresar al municipio en la coyuntura actual y no en otra?

Algunos autores que han estudiado las oportunidades de selección (Kingdon, 1984) llaman *policy windows* a los escenarios favorables para la fácil adopción de determinadas políticas públicas. En este caso, las ventanas de la oportunidad estaban abiertas de par en par, dada la coexistencia de actores políticos con análogos planteamientos doctrinales en varios órdenes de gobierno. Otros factores coadyuvantes eran la estabilidad financiera del municipio, el paraguas retórico del gobierno del cambio derivado de las campañas nacionales que llevaron a Fox a la presidencia de la república y la reciente, pero cruda rivalidad entre los actores mismos de ese partido en el estado<sup>157</sup>, sin menospreciar el papel de Diario de Yucatán como guardián de la memoria histórica de las luchas conservadoras.

---

<sup>157</sup> Patricio Patrón Laviada y Ana Rosa Payán Cervera, gobernador y alcaldesa de Mérida, respectivamente, habían sido los principales contendientes en la selección interna del PAN para la candidatura gubernamental,

Esta ventana de oportunidades estaba abierta, pese a que existían vientos invisibles suficientemente fuertes para entornarla, y acaso cerrarla a escasos centímetros del candado, pues existían motivos técnicos y políticos para no ceder el poder de los cuerpos de seguridad a la esfera municipal, si no fuera por la reivindicación histórica del panismo y la política federal de consolidación municipal. Así, la transferencia de los servicios policiales está caracterizada por la confrontación política con la oposición, pero también el enfrentamiento silencioso, oculto entre las nuevas autoridades panistas que, sin embargo, tuvieron la discreción suficiente para generar beneficios propagandísticos para sus clientes en un modelo de iniciativas externas al gobierno municipal. Curiosamente, esta circunstancia construyó insospechados puentes entre un sector priísta del Cabildo de Mérida y los funcionarios panistas cercanos al gobernador, al tiempo que actualizaba la rivalidad entre el gobierno municipal y el del estado. En términos de la distribución de estos recursos, se podría decir que la alcaldesa ganó espacios importantes en la opinión pública, mientras que el gobernador acumuló actores para instrumentalizar acciones contra la autoridad municipal.

Los ajustes entre la ambición municipal de ‘recuperar la policía para los meridianos’ y las condiciones administrativas impuestas por el gobierno estatal casi convierten el programa en simbólico, pues no se transfirió el aparato de seguridad existente, sino se crearon las condiciones para ir desarrollando otro paralelo que paulatinamente podría sustituir al estatal luego de consolidar de manera autónoma sus capacidades. El Gobierno del Estado limitó su coadyuvancia a la donación de equipamiento maltrecho, a capacitación de oficiales de tránsito y al reconocimiento jurídico político de la nueva corporación mediante un convenio que le autorizaba operar en el Centro Histórico. El Ayuntamiento, por su parte, soportó presiones presupuestales en contra de la obra y los servicios públicos, la cultura y los programas asistenciales, así como el desarrollo de otras áreas de inspección municipal a cambio de iniciar un proceso de transferencia poco más que simbólico. Es decir, para avanzar en un área de total rezago y dependencia al Gobierno del Estado, se retrocedió en la distribución presupuestal destinada a otras áreas de desarrollo municipal.

El trabajo de los expertos se limitó a formalizar legal y administrativamente las posibilidades que los líderes gubernamentales acordaban, notándose recelos, frustraciones y fricciones entre los equipos de negociación. Se llegó a decir en los ambientes municipales que uno de los principales frenos al proceso de transferencia era la falta de voluntad de realizarla por parte del secretario de Protección y Vialidad, quien gozaba de la confianza

---

lo cual los enfrentó en distintos tiempos, pues representaban dos formas diferentes de hacer política en ese partido político. Así, la transferencia de servicios policiales venía a consolidar no sólo el aparato burocrático de un nivel de gobierno sino también a los actores capaces de gestionar las iniciativas y llevarlas a cabo, pese a que representaran pérdida de poder, en uno, y ganancia en otro, tanto en la esfera social como en la partidista. En consecuencia, los procesos que dan inicio al programa no parecen ser producto del consenso sino del arrebato, ya que desde los primeros días de la administración municipal se planteó unilateralmente el proceso y se dieron pasos para su realización, llegándose a dar como un hecho sin la intervención formal del Gobierno del Estado que actuaba de manera reactiva y lenta a los reclamos. Como se puede observar en el seguimiento del programa, las primeras declaraciones del gobernador son consecuencia de las demandas municipales y siempre son en sentido afirmativo y generoso ofreciendo apoyos presupuestales, equipo, personal y otros recursos que, en el plano de los hechos, ocurrieron de manera limitada.

del gobernador, pero no de probada militancia panista, lo cual sesgó la interpretación del problema y las soluciones posibles.

El proceso de toma de decisiones no estuvo basado en las relaciones costo beneficio, sino en los niveles de partidización coyuntural que produciría la acción y, al mismo tiempo, en un planteamiento estratégico de fortalecimiento institucional para equilibrar los poderes –y de paso ubicar estratégicamente a los actores reales– en un escenario de poca transformación real pero de gran actuación simbólica. Mientras el desarrollo e implementación de la política se realizó de manera discreta, publicitando sólo los avances y en muy pocas ocasiones los desacuerdos, la inauguración de la misma fue apoteótica pues estuvo acompañada de ceremonias oficiales y discursos de corrección de la historia. La realidad de la nueva policía implicaba una jurisdicción muy limitada y un acomodamiento a las costumbres viales de los distintos actores del Centro Histórico, en especial los comerciantes y sus clientes.

El tipo de política es, además de conflictiva, focalizada, puesto que era fácil prever las posiciones verdaderas de los actores más allá del discurso público y el comportamiento soterrado y oprimido en la agenda oculta, de acuerdo con los márgenes que tenían para la negociación y el desacuerdo. La pertenencia al mismo partido los conminaba al silencio y al arreglo oculto de sus diferencias, lo mismo que a la generación propagandística cualquiera que fuera su resultado, aun más en el escenario de enfrentamiento planteado por *Diario de Yucatán* en el caso Medina Abraham. Es más, el episodio sirvió para simular las buenas relaciones y acuerdos productivos entre ambos gobernantes, en medio de la vorágine descalificadora de la tematización del caso Medina Abraham.

El comportamiento de la prensa siguió las pautas del pluralismo polarizado, notándose a los principales medios impresos contar historias de héroes o villanos diferenciados, según la filiación partidista.

#### LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El espacio público yucateco ha tenido, en las últimas décadas, un medio impreso dominante, *Diario de Yucatán*, como se explica en otros capítulos de este trabajo. Este protagonismo se refleja en la construcción temática de los problemas que la sociedad debe resolver. Los problemas del transporte, del mercado y del sistema de recolección de la basura, forman parte de la agenda sistémica de esta sociedad, repetidos de manera cíclica e intermitente según las rutinas periodísticas. Por ejemplo, las fotografías de grandes conflictos viales en el Centro Histórico vienen repitiéndose todos los meses de noviembre y diciembre de los últimos años, dado el aumento significativo del volumen de transeúntes y pasajeros por las compras navideñas. Lo mismo podemos decir de los reportajes sobre la inseguridad, la calidad de vida y el deterioro de los edificios afrancesados del Centro Histórico y el mercado Lucas de Gálvez. En ambos casos, los expertos incluyeron en su diagnóstico notas informativas de *Diario de Yucatán* para dar sustento y credibilidad a sus argumentaciones.

No es que Diario de Yucatán ejerza o haya ejercido un control omnipotente de las agendas formales de gobierno, pero es verdad que su rectoría ha influido en no pocos gobernantes priístas y, desde luego, en los actores políticos provenientes del Partido Acción Nacional. Tampoco es que sólo exista esa selección temática ideológica, sino que la apertura de medios electrónicos informativos y la competencia de medios impresos es relativamente reciente y se encuentra en proceso de consolidación, por lo que la lucha por la agenda social tiene en la alianza *Diario de Yucatán*-Partido Acción Nacional-Coparmex y otros grupos empresariales un bloque hegemónico de envidiable fuerza. El pluralismo polarizado es reciente y aún no cuenta del otro lado, desde la alianza Partido Revolucionario Institucional-*Por esto!*-Canacome, con recursos informacionales y periodísticos suficientes para imponer una agenda sistémica, aunque empieza a ganar terreno en algunos temas que ha logrado incluir en la agenda formal del gobierno conservador, especialmente de denuncia y corrección de políticas equivocadas.

Aun cuando no podemos afirmar que estos temas (basura, transporte y mercado) sean definitorios de la agenda social y tampoco aventurar los grados de coherencia entre los temas de interés social y los de la agenda periodística, es claro que son temas recurrentes en el espacio público, de conocimiento general. Es probable que la basura, el transporte y el mercado tengan mayores grupos de identificación, de atención específica y luego de interés general, por lo que tienden a ocupar grandes espacios en los medios de comunicación locales.

Su recurrencia en la agenda mediática conservadora demuestra, por un lado, que son temas útiles para la confirmación de valores ideológico políticos y, por otro, que son asuntos sin resolver, pues los gobernantes actúan con recelo al ir desempacando los problemas de poco en poco, ya que temas como el transporte o el mercado han sido incorporados a la agenda formal mediante el diseño de políticas públicas focalizadas y parciales que sólo resuelven situaciones inmediatas y algunos de sus derivados más sencillos. En consecuencia, la dimensión de los problemas se mantiene, y en algunos casos se acrecienta, sin que los gobernantes hayan dispuesto mecanismos para disminuir sus efectos perturbadores en el mediano plazo. Los tres problemas han tragado muchas monedas y tinta, según el caso, ya que una y otra vez, en cada administración, se gestionan metas compensatorias y tranquilizantes sin que puedan resolverse de manera definitiva.

Quizás una de las razones de mayor peso para esta nula o cuidadosa inclusión en la agenda formal, haya sido la estructura política priísta que, aun cuando permitió la alternancia en el nivel municipal desde 1990, mantuvo el control de todos los demás ordenes de gobierno, haciendo muy difícil el diseño de políticas que afectaran sus enclaves corporativos tradicionales. Así, en más de diez años de gobiernos panistas, las políticas de modernización de servicios públicos tocaron de manera moderada el tema de la basura, logrando cerrar el tiradero abierto municipal y concesionar a la iniciativa privada el relleno sanitario, no sin antes proveer de subsidios a los recolectores cooperativistas y superar algunos zafarranchos. No tocaron, sin embargo, los otros dos temas, a no ser que fuera para dar mantenimiento a los centros de abasto o para aumentar las tarifas del transporte. Algunos gobernantes panistas definían los temas como auténticas cajas de Pandora que era mejor no abrir.



El escenario óptimo para las transformaciones llegó en el año 2001, pues la primera administración del siglo XXI tenía la oportunidad de contar con la cooperación solidaria de otras instancias de gobierno, como el legislativo y los ejecutivos local y federal, así como la experiencia suficiente de su alcaldesa, que estaba curtida por largas luchas en favor de la democratización del país y gobernaba por segunda vez la ciudad.

La selección de los temas nació de la agenda mediática, se validó desde la campaña electoral por los actores políticos afines al pensamiento del Diario, y se refrendó en los procesos de planeación participativa. La definición de los mismos y el diseño de los paquetes de soluciones fueron una elaboración posterior con diferentes etapas de retroalimentación ya que las presentaciones periodísticas suelen ser simplistas por más que vengan, en algunos casos, reforzadas por editorialistas profesionales y declaraciones de expertos. No obstante, en los momentos de intensa tematización, los medios son capaces de imponer sus propias definiciones de los problemas por sí y apoyados en los expertos ideológicamente afines.

Se confirma, pues, que los medios tienen un peso sustancial en la selección temática de los problemas sociales y en su retroalimentación. Sin embargo, la definición de los problemas y las propuestas de solución corresponden a los expertos ya que los empaquetamientos periodísticos suelen expresar los síntomas de los problemas, sus efectos nocivos, sus aspectos sensibles y espectaculares, pero no siempre ven con claridad las causas que los provocan. Este trabajo de análisis, de integración, de identificación de relaciones causa-efecto, le corresponde a los expertos, que pueden tener afinidades ideológicas con los medios de comunicación, como parte de una 'red de asuntos'.

La definición de los problemas y el diseño de las políticas públicas municipales proviene de varios grupos de expertos. El nuevo sistema de recolección de residuos sólidos es producto del trabajo de funcionarios municipales; el Plan integral para el reordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue elaborado por miembros del Colegio de Arquitectos, mientras que el plan para el reordenamiento del transporte tiene etapas construidas por expertos internacionales y otras por funcionarios locales.

La formulación del nuevo sistema de recolección de los residuos sólidos fue realizada una y otra vez con avances y retrocesos tanto por razones organizacionales como políticas. Al no existir grupos fuertes de presión en materia ecológica, el espacio público tenía pocas ofertas que hacer sobre el tema y, en cambio, los expertos municipales tenían una gran libertad para pensar diversas opciones pese a su poca experiencia en procesos de innovación en sistemas de recolección. Además, algunos cambios de personal en el gabinete permitieron que las ideas de unos y las especulaciones de otros pudieran entrar en contacto, para buscar soluciones sobre la marcha sin romper las relaciones establecidas con los antiguos recolectores.

Las posiciones políticas permitieron la presentación de numerosas opciones y propuestas, sin que hubiera demasiadas amenazas o ataques a los actores del proceso. A diferencia de los liderazgos del mercado Lucas de Gálvez, los líderes de las cooperativas recolectoras eran jóvenes y recién venían de un proceso de ruptura interna que expulsó a los caciques históricos del movimiento, de modo que los intereses de unos y otros eran presentados y

escuchados sin afán de politización. Incluso hubo episodios como la manifestación de mujeres, esposas de los trabajadores de las cooperativas, que terminó de manera solidaria, pues la alcaldesa refrendó su compromiso de respetar el trabajo de sus maridos y aumentar el ingreso de sus familias. Así, la actitud de buena fe, de respeto entre los interlocutores, la aceptación de sus intereses legítimos y la voluntad de negociar espacios para mantener lo esencial, permitió el recorrido incesante de acciones comunicativas.

Es cierto que la politización estuvo presente mediante la propuesta de un paquete de soluciones elaborado por tres regidores del PRI y las subsecuentes acciones de obstaculización y cuestionamiento en diferentes momentos del proceso, de modo que la lucha por las soluciones tuvo juegos, contrapartes y expresiones públicas de debate plural en las páginas de medios polarizados de comunicación impresa. La lucha horizontal entre miembros del mismo partido permitió a otro grupo de regidores priístas poblar con más propuestas el espacio de los expertos, pues se contaron por lo menos otros tres paquetes razonables y bien armados, entre los que se podía seleccionar o combinar. El caso es que diversos actores pudieron ofrecer puntos de vista diferenciados, mismos que fueron incorporados al programa de trabajo que permaneció mucho tiempo abierto a la retroalimentación, tanto que ya empezaba a pesar en la imagen gubernamental.

El plan de reordenamiento integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez no tiene el mismo esquema comunicativo de la política anterior. Este programa se diseñó por un grupo reducido entre funcionarios públicos y miembros del Colegio de Arquitectos. La primera vez que fue presentada a las autoridades municipales, se informó de un trabajo conjunto, pero quienes expusieron el trabajo eran miembros de ese cuerpo colegiado y en exposiciones posteriores se insistió en la paternidad del Colegio de Arquitectos. El caso es que la propuesta fue conformada por una red de interés bastante bien coordinado y conectado entre los más altos niveles profesionales, políticos y mediáticos. Es más, la red suele activarse en diversas circunstancias para orientar otras políticas públicas que dinamicen la actividad del gremio como en las convocatorias para la remodelación de edificios públicos, la construcción de universidades e instituciones de educación superior, etc. El profesionalismo de sus actores está altamente reconocido en la región y en el país, por lo que sus propuestas suelen tener aceptación entre los actores de la hegemonía conservadora con los que comparten los mismos marcos de interpretación.

Los diagnósticos de los arquitectos formalistas fueron suficientes para tomar las decisiones que abrieran las convocatorias para el diseño de los espacios, pero no para explicar todos los procesos sociales que influyen en el problema. La base de la argumentación fue la saturación del espacio urbano, al que no se le pueden someter ajustes parciales, por lo que es mejor destruir el inmueble para construir otro más adecuado a la dinámica social y resolver integralmente las manifestaciones de tal saturación:

- a) limpiar las calles de comerciantes ambulantes,
- b) eliminar zonas de infección y de contaminación permanentes,
- c) reorientar la vida social del Centro Histórico de Mérida mediante la inclusión de espacios para servicios turísticos y culturales, disminuyendo los problemas ocasionados por la densidad poblacional provocada por la concentración del transporte,

- d) aumentar la calidad de vida en el centro de abasto, corazón del Centro Histórico. No obstante, muchas otras preguntas fueron evitadas, como la problematización del ambulante y su relación con el sistema económico, o la proletarianización del Centro Histórico.

Este programa contó con la simpatía de algunos sectores periodísticos, empresariales y políticos, pues tenía la nobleza suficiente para generar la convicción de su necesidad. Se la tomó como la mejor política planteada en décadas sobre el reordenamiento del Centro Histórico. Del otro lado, el mundo tradicional y caciquil se sentía agredido no solamente con las formas arquitectónicas incomprensibles, sino sobre todo por la certeza de que el nuevo mercado modificaría las relaciones de poder con sus agremiados, de modo que buscaron fortalecer una alianza con los sectores afines: los regidores del PRI, los grupos empresariales del mismo partido afiliados a la Canacome, los periodistas del *Por Esto!* orientados ideológicamente por el Arq. Aercel Espadas Medina, crítico acérrimo de los denominados arquitectos funcionalistas<sup>158</sup>.

La definición de los grupos primarios de afectación también fue diferente. Para las autoridades municipales y los periodistas conservadores, los líderes del mercado grande eran ‘lo peor de las mafias priístas’ que habían corrompido a hombres y mujeres aprovechándose de su miseria, por lo que asumieron el proyecto como parte del proceso de recomposición de las fuerzas sociales y políticas. Lo que los propios miembros de las uniones sindicales no habían pensado hacer –cambiar las condiciones clientelares con sus líderes– sería promovido indirectamente por las autoridades por una razón: las mafias se constituyen sobre la base de la propiedad pública usurpada. El mercado Lucas de Gálvez es una zona de ingobernabilidad en donde no es posible hacer cumplir los reglamentos municipales y el enriquecimiento de sus líderes es consecuencia de violación de leyes municipales. Y ellos eran el principal grupo de afectación identificado<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Aunque algunos profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán se opusieron al proyecto, el Arq. Espadas superó la posición crítica al elaborar una contrapropuesta sistematizada que, curiosamente, tampoco aceptaba que los locatarios se quedaran en sus viejos locales. Las razones para oponerse a la demolición de una buena parte del viejo mercado son diferentes. Unos temen el ataque de las autoridades municipales a una forma de vida esculpida con liderazgos violentos, presiones clientelares y tráfico de locales y concesiones, mientras que el profesional defiende posiciones progresistas del espacio urbano en contra de sus ex alumnos formalistas y oligárquicos. Aunque la defensa está relacionada con las pugnas históricas por un espacio central y la reivindicación de un uso público y no privado, el Prof. Espadas Medina acepta veladamente y sin profundizar, la posibilidad de que los locatarios se muden al nuevo mercado, pues propone que en los espacios desocupados se organice el museo de la arquitectura yucateca, o bien, un espacio con fines culturales. Así, la coyuntura de la demolición del edificio permitió la alianza y el liderazgo del profesional sobre los locatarios y regidores priístas, sin que fuera en realidad, una convergencia esencial. La alianza no se rompió ante la incapacidad municipal de incorporar a su propuesta las inquietudes de sus críticos.

<sup>159</sup> Los grupos de afectación de la política no fueron, ciertamente, sólo los líderes y los locatarios del mercado grande. Los comerciantes organizados tenían reacciones negativas tanto por las reubicaciones del transporte como por la edificación de un gran centro comercial de calidad. Además, poco a poco fueron esclareciendo relaciones silenciadas entre comerciantes organizados y ambulantes, pues aunque en el discurso gremial se oponían, muchos de ellos vendían a comisión productos de los comercios establecidos. El retiro de los ambulantes de la vía pública no podía tener muchas objeciones en la agenda pública, aunque el temor de la disminución de las ventas de unos conectados con los otros era latente, al mismo tiempo que se romperían las

El plan del mercado se convirtió muy rápidamente en un political issue cuya politización afectó notablemente su aplicación. Mientras que el desarrollo de las políticas del nuevo sistema de recolección implicó la búsqueda de la solución posible, en el caso del mercado la estrategia fue de imposición de la máxima solución deseable a un sector desprovisto de razones para negociar. En consecuencia, la propuesta no nació para modificarse ni corregirse a lo largo del camino y tampoco para ser aceptada, pues representaba un ataque frontal contra un estilo de vida, por más que los arquitectos dijeran que ‘era necesario construir consensos en torno al proyecto’. El diálogo, constantemente invocado, era más bien una escenificación de la buena fe para ser consumida por los espectadores lejanos del conflicto y ayudarlos a sus definiciones partidistas, pero no la voluntad de ceder en las posiciones originales.

Para el Ayuntamiento de Mérida, el plan estaba legitimado por la prensa mayoritaria, la nobleza de un proyecto integral y la consulta pública que ganó por amplio margen, mientras que los locatarios insistían en su derecho a decidir dónde vender sus productos, pues eran posesionarios de un espacio público por décadas y habían invertido sus ahorros en las mejoras que se habían hecho en años pasados. Estos procesos de legitimación, acompañados por los incidentes de ingobernabilidad y ruptura, permitieron tomar decisiones estratégicas que se mantuvieron inflexibles hasta el final: “El Ayuntamiento tiene el derecho de hacer todos los mercados que quiera, por lo que no seguiremos interfiriendo en su proceso, pero nosotros los locatarios tenemos el derecho de no trasladarnos a ningún lado, si no lo deseamos”.

El tercer programa gubernamental también fue diferente. Los expertos del transporte no representan grupos de presión ni redes de interés y tampoco son funcionarios municipales con cargas de poder al interior de la administración. Este proyecto fue encargado a las empresas Logit, de ámbito internacional, y Hueltron, de operación mexicana, al mando de expertos internacionales que realizan diagnósticos de transporte en varias ciudades mexicanas y de América Latina. El trabajo in situ dio como resultado un diagnóstico altamente profesional, pero inviable conforme los plazos políticos y condiciones financieras del municipio. La inversión inicial de 32 millones de pesos y las erogaciones siguientes, hasta sumar más de 100 millones, hicieron simplemente inviable el proyecto, sin contar la desestima inmediata de los concesionarios reticentes a relaciones de trabajo más exigentes con la autoridad y a cualquier cosa que significara inversiones adicionales.

La desvinculación con lo local de las empresas consultoras no impidió la comprensión profunda de la mayoría de los problemas del sistema, aunque falló en las consideraciones de tipo político. Mérida no cuenta con los cuantiosos recursos técnicos, humanos, políticos y temporales para realizar un paquete que tardaría años en desenvolverse. La definición del problema implicó el desecho de sus soluciones con la consecuente polémica sobre la inversión de recursos públicos en programas inaplicables.

---

relaciones clientelares. Los empresarios de bienes raíces eran otro sector lesionado, pues la ocupación del suelo y las tasas de la renta se modificarían al sumar los cambios del transporte a la edificación del nuevo mercado. Sólo los restauranteros, algunos joyeros y otros prestadores de servicios turísticos o culturales veían en el plan grandes oportunidades para su desarrollo comercial.

La definición de los problemas del transporte, según los encuadres periodísticos, tiene varias tendencias argumentales:

- a) los urbanistas radicales difunden una tendencia crítica mundial de saturación de las ciudades, por lo que la única solución es la disminución del tránsito automotor y el fomento al uso de vehículos de tracción humana, como las bicicletas. La construcción de ciclopistas y programas educativos y deportivos son las partes más importantes de la solución,
- b) los ingenieros viales ponen el énfasis en el mal diseño de las rutas del transporte y los procesos organizacionales obsoletos de las empresas del ramo, y
- c) los periodistas que encuadran el problema en el contexto de las relaciones clientelares y de corrupción entre los concesionarios del transporte y políticos priístas que han encarecido y frenado la evolución del servicio. A estas ideas le siguen cientos de ajustes irreconciliables provenientes de los usuarios del transporte, quienes, como en ninguna ocasión, ocuparon espacios mediáticos para opinar y proponer.

El trabajo profesional de las empresas contratadas y esta lluvia de ideas no tuvieron la riqueza suficiente para diseñar una política municipal consensuada y funcional sobre el transporte. Por lo tanto, el personal poco calificado y recién incorporado al Departamento del Transporte, guiado por un par de expertos en ingeniería de tránsito y periodismo, tuvieron a su cargo la adaptación de las propuestas originales en un contexto de tensiones subterráneas entre transportistas y autoridades.

El resultado fue un plan de reubicación de paraderos que sonaba lógico, pero desconocía los patrones culturales de los usuarios pues deberían caminar muchas cuadras para transbordar. En consecuencia, no se aplicó, dadas las inconformidades de transportistas y usuarios, motivando la creación de otras propuestas.

Luego de varios anteproyectos y discusiones, los miembros de la Comisión Municipal del Transporte acordaron aplicar en agosto de 2003, sin mucha convicción, un plan de reubicación de paraderos que tampoco tenía las adecuadas mediciones de carga vehicular y los procedimientos de coordinación para ordenar los flujos de cientos de vehículos de las líneas camioneras y los miles de pasajeros habituales.

El programa definía los problemas desde el lado de la ubicación de los paraderos y su alta concentración en la zona histórica del municipio, por lo que se propone modificar el sistema de paraderos por zonas de ascenso y descenso y conformar dos cuadrángulos de tránsito separados sólo por una calle para hacer circular de manera continua los autobuses, minibuses y taxis de las diversas rutas de la ciudad. Esta delimitación ponía el peso en las transformaciones conductuales de cientos de conductores de autobuses y en miles de pasajeros que debían abordar con rapidez y sin detener mucho el tiempo de estacionamiento. Las críticas de algunos transportistas afirmaban que las medidas no resolverían los problemas, sino que los cambiarían de lugar.

Ante las próximas negociaciones de tarifas los concesionarios simulaban su conformidad relativa al programa y los periodistas resaltaron las virtudes discursivas del proyecto, aunque, como se sabe, el fracaso rotundo demostró actores agazapados con la traición en lugar de la buena fe y la falta de coordinación de los momentos de la aplicación.

Como vemos, la trilogía gubernamental tiene planteamientos diferenciados y elementos comunes. Por un lado, la naturaleza de los tres empaquetamientos es similar: son políticas altamente conflictivas, difusas, complejas, con pretensiones de integralidad y con afectaciones a grandes grupos sociales que deben asumir nuevos cambios de comportamientos en la vida diaria. Por otro lado, se diferencian en la operación de los actores que la producen y las lógicas del proceso decisional: en el nuevo sistema de recolección, los diversos actores (expertos-políticos-líderes) están buscando la solución posible en un camino de incertidumbre pero de construcción conjunta; van y vienen muchas veces sin romper los vínculos de la acción comunicativa con la misma lógica: el cálculo racional y el costo-beneficio. El plan del mercado, en cambio, obedece a un proceso de politización inicial, ya que las fuerzas opuestas asumen la culminación de su programa o su desaparición, pues la razón democrática o del bien común los ampara. En el programa de reordenamiento del transporte, los actores esconden sus verdaderas intenciones, simulan acuerdos para hacerlos fracasar y pueden movilizar a sectores marginales de la sociedad para defender los intereses suyos de manera indirecta.

Los riesgos y oportunidades de cada proceso tienen diversas etapas, como se desprende de esta exposición: la selección temática, el empaquetamiento de problemas y soluciones, la aplicación de las políticas y su evaluación sistemática, más el juicio conclusivo.

La aplicación de cada una de ellas también tiene trayectorias con escenas prefiguradas y algunas sorpresivas. La complejidad del proceso del nuevo sistema de la basura impidió deslindar con propiedad dos procesos contiguos, pero diferenciados: el proceso de modernización del servicio de recolección y el proceso educativo del reciclaje. Este descuido fue fundamental en la aplicación, puesto que al comenzar el nuevo sistema, el ruido ocasionado por mensajes de uno y otro tipo empeoró el proceso de ajuste de un sistema de recolección que, como es natural, requería, dejando de lado, el reforzamiento conductual de las transformaciones culturales inherentes a la recolección. En esta etapa final, la intervención de miles de actores –todos los ciudadanos que se encargan del tratamiento domiciliario de la basura– puso de manifiesto la gran cantidad de cambios de rutina doméstica necesarios para cumplir con los requisitos del nuevo sistema, sin contar la recolección separada. El paquete de la aplicación permaneció cerrado hasta el momento mismo de su operación, puesto que no había memorias ni experiencias fallidas ni puntos de comparación.

La terminación del programa, por lo menos en lo que toca a la gestión gubernamental que nos ocupa, llegó cuando los procesos de innovación se fueron acomodando a lo posible en el mundo de la vida. Los avances del sistema se montaron sobre los vicios que aún no terminan de desaparecer y la separación de la basura quedó como una iniciativa por trabajar.

La aplicación del nuevo sistema de transporte comparte con la anterior algunos patrones:

- a) la intervención de miles de usuarios implica muchas variantes conductuales que tensan el programa con conexiones y razones no consideradas en la planeación burocrática;
- b) la transformación de pequeñas conductas rutinarias en miles de personas genera altos niveles de inconformidad si se hace en muy poco tiempo. La diferencia sustancial está en la actuación del sector comercial que estimuló el descontento para generar una zona riesgosa de ingobernabilidad en la defensa de sus intereses.

El plan del transporte comparte con el programa de recolección de residuos el hecho de que nunca existió un plan ideal que debiera ser impuesto a como diera lugar, sino que su trayectoria fue un conjunto de ensayos y errores que se fue conformando con la participación de los diversos actores involucrados en la aplicación. También hay analogías en las respuestas ciudadanas y sus compromisos de participación, como lo demuestran los amplios espacios periodísticos de opinión en los que escriben editorialistas profesionales y ciudadanos, estimulando los procesos de recolección separada y la tolerancia necesaria para aguantar los ajustes que un programa radical, como el transporte, reclama.

El ciclo del programa del transporte cerró anticipadamente y con desesperanza. Mucha energía social había sido dispuesta en los proyectos, y los incidentes violentos alertaban sobre la complejidad aún desconocida del problema, cuyo tratamiento había superado las predicciones de sus promotores: los efectos de las transformaciones no estaban valorados de manera adecuada y no existían soluciones para los problemas ocasionados por las iniciativas municipales. La memoria de la acción gubernamental en el tema tenía nuevos y valiosos datos que analizar antes de bosquejar nuevas propuestas de solución: las tensiones entre camioneros, minibuses y taxistas por el dominio de las calles; las tensiones entre camioneros y ciudadanos; las tensiones entre las formas de organización tradicional y la demanda creciente de tarifas en detrimento de la economía del ciudadano; las tensiones provocadas por las transformaciones culturales en sectores de escasos recursos.

En ambos casos, la opinión de expertos culturalistas –que no representan redes de interés ni grupos fuertes de presión– fijaron sus mensajes de alerta sin que fueran tomados en serio por las autoridades correspondientes. Incluso se planteó una entrada de información distinta: preguntarle a los usuarios del servicio cuáles eran los problemas más serios que debían solucionarse y sobre eso diseñar la propuesta. Claro, los ciudadanos tenían más interés en el mejoramiento del trato de los chóferes, de la infraestructura urbana y vehicular y en la atención a personas de la tercera edad o niños, pero muy poco relacionado con el aspecto de los paraderos y el supuesto caos vial.

Es más, el verdadero fin de estos planes fue quedar como al principio. Una de las primeras medidas del alcalde entrante fue dar marcha atrás a todos los paraderos nuevos y reubicarlos en los sitios tradicionales, regresando el caos vial al lugar donde estaba.

El plan del rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez terminó de manera conflictiva. La aplicación del programa se fue dando al mismo tiempo que el desarrollo paralelo de dos legitimidades: el derecho municipal de construir un mercado nuevo y el derecho de los locatarios a no trasladarse a él si no lo desean. Así, los procesos

administrativos para asignar los locales y preparar el traslado de locatarios, se hicieron complicados, no sólo por las variantes legales de la posesión del suelo y la preparación de reglamentos para la adecuación y uso de los locales, sino, sobre todo, por la falta de voluntad de los comerciantes de realizar los trámites. Algunos rebeldes de los antiguos liderazgos hicieron sus gestiones y gozaron de ciertos privilegios para la asignación de los locales más visibles y mejor ubicados, pero no fueron las cantidades esperadas. La administración dejó a la siguiente el trabajo de terminar la magna obra y de verificar el traslado de los locatarios tanto ambulantes como del viejo mercado. La administración 2001-2004 sólo pudo terminar el mercado de San Benito en su primera etapa, luego de intensos y largos conflictos.

La siguiente administración efectuó, tras su primer semestre de gestión, el traslado de los locatarios ambulantes ‘limpiando las calles de la ciudad y devolviéndoselas a los meridianos’. El nuevo alcalde, Manuel Fuentes Alcocer, pasó a la historia cumpliendo el sueño de su antecesora sin rememorar su nombre y hablando despacito fuera del espacio público con los líderes de los ambulantes, quienes repartieron los locales municipales siguiendo las mismas tradiciones clientelares que se había pretendido corregir. Las otras etapas del plan siguen inconclusas a la fecha de cierre de este trabajo y el Centro Histórico tiene dos mercados gigantescos; uno viejo, insalubre y saturado, y a su lado otro nuevo, con locales aún vacíos y nuevos problemas de concentración humana. Los expertos que pretendían resolver con este plan los problemas urbanos del Centro Histórico han consentido, con su pasmoso silencio, las medidas actuales y el abandono de las otras etapas.

El final de este programa implica reflexiones fundamentales sobre la planeación municipal y las obligaciones que las distintas administraciones tienen de concluir acciones debidamente planificadas por sus antecesores. La Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán, votada en 1988, no proveía las condiciones jurídicas para que las políticas públicas iniciadas en una administración terminen en otras, si fuera necesario, aunque ya ha sido ajustada recientemente, comprometiendo al nuevo alcalde a continuar con esta obra en la medida de lo posible. Lo más paradójico, sin embargo, es que las rupturas de este programa se hayan dado en un gobierno emanado también del Partido Acción Nacional, en una coyuntura de menor politización social, aunque de mayor división interna en ese instituto político.

En síntesis, podemos decir que las cuatro políticas públicas estratégicas del Ayuntamiento 2001-2004, forman una configuración político comunicacional –hechos vinculantes y discursos– caracterizado por mensajes con alto grado de transformación de comportamientos, conflictividad e incertidumbre en el diseño y en la aplicación. Dicha configuración se relaciona como se verá más adelante, con la lucha por la agenda social con los medios de comunicación, creando determinados climas político comunicacionales.

Un cuadro con las principales características de cada una de las políticas públicas es el que se ofrece a continuación:



CONCENTRACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (TABLA 6)

Criterios de P.P	Plan del mercado	Plan del transporte	Transferencia de la policía	Nuevo sistema de recolección
Nivel de conflictividad	Alta, con politización de la oposición, de grupos de interés y medios polarizados; escenas de ingobernabilidad	Baja en el diseño, pero alta en la aplicación, con momentos de ingobernabilidad	Alta politización en el diseño pero baja en la aplicación	Baja en el diseño y alta en la aplicación: etapa de ingobernabilidad
Tipo de desempaquetamiento de los problemas y sus consecuencias	Alta incertidumbre y débil desempaquetamiento	Alta incertidumbre en las reacciones y bajo desempaquetamiento	Baja incertidumbre y desempaquetamiento formal	Alta incertidumbre y bajo nivel de desempaquetamiento en la aplicación
Impacto social	Afectación positiva en la población abierta y afectaciones negativas en grupos focalizados	Afectación positiva en la población abierta con afectación en los usuarios de sectores populares	Afectaciones leves	Afectación a toda la ciudadanía
Dinámica de los expertos en la construcción de la política pública	Grupos de interés bien organizados con oposición académica. Pluralidad en las propuestas	Expertos externos con poca relevancia y decisión de expertos municipales con bajo nivel de experiencia	Expertos municipales con participación formal	Expertos municipales con pluralidad de propuestas en la oposición. Pocos grupos de interés
Tipo de movilización	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos	Interna, con participación en la esfera pública de periodistas y políticos	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos
Voluntad de transformación de los programas	Nula. Imposición de la propuesta de los expertos sin negociación con otros grupos	Alta, con participación de políticos y periodistas y expertos	Alta con participación de políticos	Alta, con participación de políticos, periodistas, ciudadanos y expertos
Cambios en los comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones clientelares fuertes	Cambio de relaciones clientelares débiles y comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones de poder entre gobiernos y débil en comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones clientelares débiles y en comportamientos ciudadanos
Juicios conclusivos	Apoyos mediáticos y sociales con rechazo de grupos focalizados de diversa índole	Apoyos mediáticos y sociales amplios con rechazo de sectores populares	Apoyos mediáticos y alto nivel de aceptación	Apoyos mediáticos y sociales con rechazo de grupos sociales

(Tabla de elaboración propia)

Si la (in)gobernabilidad es una línea de gradación que puede medir

- a) la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados
- b) producida por la gestión efectiva del conflicto o del consenso
- c) en determinadas zonas de la vida pública, con el propósito de conducir la energía social hacia la reproducción del orden social y
- d) conseguir la ampliación de interpretaciones legitimadoras y mayor participación ciudadana en la acción política, entonces es posible observarla en las políticas públicas estudiadas.

Si, por otro lado, esta gradación puede tener comportamientos observables tales como:

- a) participación,
- b) consentimiento,
- c) tolerancia,
- d) indiferencia,
- e) descontento,
- f) protesta,
- g) oposición organizada,
- h) desobediencia e
- i) acción ilegal y violencia, también es posible guiar el monitoreo de la percepción social a través de este catálogo de indicadores.

Se puede tener gobernabilidad cuando los gobernados recorren cualquiera de los tres primeros comportamientos y, en cambio, el cuarto estado, el de la indiferencia, pone al gobierno en un escenario de ingobernabilidad pasiva, puesto que el ciudadano no cumple con las normas de gobierno porque no le interesa cumplirlas o no las conoce, pero se mantiene apático, distante de otras actitudes de abierta confrontación con sus gobernantes. A partir del descontento inicia una escalada de acciones de ingobernabilidad que pueden terminar en escenarios de ilegalidad manifiesta, violencia, represión y desorden.

La gobernabilidad, no obstante, puede alcanzarse en los estados débiles, como los latinoamericanos, y todavía más en los gobiernos estatales y municipales, mediante la aplicación consentida de normas informales que suponen el vacío, la ambigüedad o la incapacidad de aplicación de la ley formal y racional. Así, el consenso entre gobernantes y gobernados no tiene que traducirse en un cuerpo jurídico formal, sino puede basarse en relaciones discrecionales –y hasta ilegales o paralegales– de naturaleza clientelar, especialmente en estados autoritarios<sup>160</sup>. Resulta paradójico decirlo pero, en muchos casos,

---

<sup>160</sup> Un caso extremo de las relaciones clientelares lleva a fundamentar el papel de la corrupción en el mantenimiento de los sistemas económicos y políticos. Se afirma, en consecuencia (Ramírez, 2004, pp. 18-22) que en México “la corrupción no es tan sólo un acto económico. Es también un acto social, político y cultural. Es, ante todo, una forma de intercambio que reproduce el cuerpo social y es, al igual que el mercado, una forma de reproducir la desigualdad social (que se ha ido construyendo) (...) por una mezcla de numerosos elementos entre los que destacan al menos cuatro. El poder centralizado del Estado posrevolucionario, las

la gobernabilidad se logra mediante la nula o discrecional aplicación de la ley y, a la inversa, la gobernabilidad basada en el cumplimiento de la ley provoca mayor inestabilidad e ingobernabilidad que su incumplimiento. Es decir, la ingobernabilidad se produce, en muchos casos, por la acción estructuradora del gobierno en zonas abandonadas a las relaciones clientelares.

En los ámbitos municipales, las zonas de gobernabilidad clientelar abarcan, en alguna medida, algunas esferas fundamentales para el estudio de la comunicación política: la esfera burocrático-administrativa, la dimensión político-partidista, la esfera de las decisiones de las políticas públicas y, desde luego, la comunicacional y de medios. Una muy buena parte de las intenciones de las políticas públicas estudiadas –los planes del transporte, de reordenación urbana y del sistema de recolección de residuos– tiene como objetivo la disminución de la anomia, puesto que las formas de operar de los sistemas referidos, estaban débilmente reguladas, por no decir que eran abiertamente ilegales. Así, los afanes modernizadores de la administración municipal que se estudia, pretendieron plantear nuevas formas de relación con los funcionarios, los políticos, los transportistas, los recolectores de basura, los locatarios del mercado y, desde luego, con los periodistas, de modo que disminuyeran las relaciones informales, tradicionales que, además, se habían convertido en altamente gravosas e ineficientes.

La agenda gubernamental del Municipio, en consecuencia, está inmersa en los intensos procesos de cambio que la ciudad, el estado y el país protagonizan, pues amplios grupos sociales comprenden que la realidad vivida no es concordante con el grado de expectativas para una ciudad que opera con servicios públicos atrasados e ineficientes. En el centro de las políticas no está, únicamente, una definición de los problemas, sino también la relación deseable entre gobernantes y gobernados, basada en argumentos de tipo racional y legal, con valor universal y equitativo para todos los ciudadanos. Esta transformación, exigida, o por lo menos aceptada por todos los ciudadanos que votaron por la plataforma de trabajo de la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, implicó escenas de alta conflictividad focalizada y acciones de obstaculización y resistencia directas, pues se trataba de defender un estilo de vida, un modo de relación preferencial con la autoridad, en detrimento de la mejora de los servicios ciudadanos.

Para gobernar mejor se requieren nuevas reglas de convivencia social que sustituyan la gobernabilidad clientelar por otra de carácter legal, provocando tal transición momentos de turbulencia e ingobernabilidad. A mayor clientelismo, menor regulación, y viceversa.

Aunque existen muchas zonas municipales de debilidad estructural, como se afirma en el apartado correspondiente, muchas de ellas no fueron tocadas por la acción política de la administración 2001-2004 ya que sus esfuerzos se orientaron a la realización de su agenda estratégica. Mérida sigue teniendo vacíos normativos y de aplicación en materia de lotes

---

políticas populistas de un Estado que se veía a sí mismo como redistribuidor de bienes, servicios y oportunidades. El creciente papel económico del Estado, que avanzó sobre un número cada vez mayor de actividades económicas, y una organización política y social corporativa, donde la cohesión del aparato de gobierno y de la sociedad misma se consigue mediante un sistema piramidal de grupos de clientes controlados por caciques de todo tipo”.

baldíos, estacionamientos, calidad ambiental, y aún, en las zonas donde el ayuntamiento intervino de manera determinante.

Las escenas de ingobernabilidad activa, entendida como la realización de actitudes debajo del descontento en nuestra escala, dio inicio de manera muy temprana en el Cabildo de Mérida, donde los regidores del PRI asumieron un comportamiento obstaculizador contra la gran mayoría de las propuestas municipales. El periódico *Por Esto!* da testimonio, en sus ediciones del último semestre de 2001, de numerosas denuncias, anomalías administrativas y casos de corrupción de funcionarios públicos, (algunos de los cuales fueron removidos de sus cargos en medio de una atmósfera de intensas presiones) como estrategia para equilibrar los ataques que recibían desde los funcionarios panistas recién acomodados en el Gobierno del Estado.

Otros motivos de este descontento fueron, al decir de los propios regidores priístas, consecuencia de la falta de diálogo y negociación con la alcaldesa de Mérida, que veía en ellos una fracción opositora y no un interlocutor con el que se podía concertar en lugar de imponer. Algunas de estas señales también se observaron al interior del grupo gobernante en algunas votaciones edilicias, en las que la unidad amenazaba con romperse gracias a las tensiones entre los grupos afines al gobernador y a los de la alcaldesa.

Las presiones sobre la gobernabilidad municipal, en síntesis, venían desde su interior –si consideramos esta dinámica de la oposición y el mismo grupo gobernante– y desde el exterior –considerando la resistencia ocasionada por las políticas públicas y el distanciamiento con *Diario de Yucatán*– haciendo ambos espacios ecos de los mismos intereses coaligados en diferentes arenas.

En lo general, la ingobernabilidad ocasionada por las elites políticas es consecuencia del desplazamiento del poder y de la ausencia de reglas claras para competir y disputar las posiciones en igualdad de condiciones, lo que genera procesos de desintegración al interior de los partidos o de los gobiernos. No obstante las frecuentes tensiones y dificultades, la esfera política no fue una zona de gobierno que haya terminado sin control en los momentos claves de las políticas públicas, ya que sus actores operaban en el Cabildo pero más en arenas externas organizando la resistencia a las políticas públicas. La problemática interior al Cabildo, salvo alguna excepción, fue resuelta con la mayoría numérica favorable al PAN, con grandes tensiones y desplantes discursivos, pero poca influencia real.

El estudio cuantitativo que se elaboró para medir la información publicada en *Diario de Yucatán*, afirma que el plan de reordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue la política pública con mayor conflictividad publicada, con un 33.33%; siguiéndole el plan de reordenamiento del transporte, con un 27.08%, y en último lugar el proceso de modernización de los residuos sólidos con un 5.21%. Las encuestas y consultas que el ayuntamiento realizó sobre estos temas indicaban, por su parte, un cierto grado de aceptación y tolerancia a la acción municipal, ya que los conflictos estaban focalizados, con excepción del nuevo sistema de recolección de la basura que abarcó la ciudad entera.

El mercado Lucas de Gálvez tuvo asomos de violencia antes de la definición del plan de reordenamiento, ya que es un escenario donde operan grupos sociales marginados y con

estilos de vida caracterizados por la supervivencia del más fuerte y la confrontación. El primer incidente ocurrió en las calles de la ciudad el 19 de octubre de 2001, cuando un grupo de locatarios ambulantes agredió a inspectores municipales ante la decisión del ayuntamiento de no autorizar el tianguis navideño en las calles del centro y como reacción contra sus líderes que habían firmado un convenio para trasladarse al nuevo mercado cuando estuviera listo. Aunque la escena es de relativa poca importancia, resultó un síntoma de lo que ocurriría después, tanto en la reacción de los grupos afectados como de la ciudadanía, pues unos recrudecerían violentamente su actitud, mientras que la opinión pública manifestada en los sondeos se mostraba favorable al proceso de modernización.

Entre ese hecho y el 12 de junio de 2002, fecha en que se publicaron indicios de existir un plan diferente al planteado originalmente, el debate en el espacio público era sobre si los ambulantes se cambiarían o no a un nuevo mercado de manera pacífica, o cuáles serían los métodos que debería utilizar la alcaldesa para lograrlo sin generar un desorden en el Centro Histórico.

El nuevo proyecto divulgado a la ciudadanía, luego de filtraciones, rumores y desinformación, dado a conocer el 5 de septiembre de 2002, generó en primera instancia una falsa simpatía que se convirtió en descontento muy rápidamente ante una secuencia informativa tanto del Diario como de funcionarios municipales que mostraban la política como inminente y en marcha. Las reuniones agresivas con locatarios se sucedieron desplazando de la primera plana el caso Medina Abraham, para luego dejar lugar al paso del huracán Isidoro por Mérida. Ya el 13 de noviembre del mismo año, la oposición sistemática al proyecto estaba garantizada con la alianza entre empresarios cerveristas, regidores del PRI y líderes de los locatarios del centro de abasto más grande de la ciudad, amplificados periódicamente por el diario *Por Esto!* y asesorados arquitectónicamente por profesores universitarios. La confrontación con las autoridades municipales inicia expresándose en los medios de comunicación, las calles, los sindicatos, las marchas y plantones, los recursos legales para evitar cualquier traslado provisional de locatarios, coordinación obstaculizadora con otras instancias como el INAH<sup>161</sup>, hasta que culminan con el secuestro por horas de la alcaldesa en julio de 2003.

Los meses de julio y agosto de 2003 son claves para comprender la crudeza del conflicto entre las agendas municipal y gubernamental, pues en ellos confluyen varios ríos que vierten su contenido explosivo en los mismos días en los que se realizan elecciones federales con saldo desfavorable al PAN. Así, el plan de reordenamiento del transporte había superado ya algunas facetas de ingobernabilidad orquestadas por los empresarios transportistas en los tribunales, ya que se negaban a acatar disposiciones del Cabildo meridano sobre las tarifas, violando normas municipales y presionando para negociar el cumplimiento de la ley, que se había convertido, además, en un convenio de cumplimiento con el gobierno municipal. Por tanto, el plan ya tenía tras de sí un proceso de maduración y

---

<sup>161</sup> Los episodios protagonizados por el INAH y el Ayuntamiento dan cuenta de otros procesos de ingobernabilidad, pues las autoridades de ambas instituciones se quejaron de interpretaciones discrecionales de la regulación urbana y excesos de gestión, al grado tal que muchos de los permisos se concedieron en la sede nacional del INAH y del INBA, aunque tuvieron que ser ratificados localmente luego de muchas discusiones y recursos legales. Algunas acusaciones de los regidores priístas ponían de relieve la probable violación de la propia normativa municipal en la realización del mercado de San Benito.

ajuste de relaciones entre autoridades y empresarios que se enfilaban a la disminución de prerrogativas clientelares, sobre la base del diálogo y la concertación de decisiones sobre el transporte en el municipio. Era natural, en consecuencia, que siguiera el proceso de modernización en esta área. No obstante, la aplicación de las nuevas medidas de reubicación terminó en un fracaso estrepitoso con los resultados que ya se conocen: realización de acciones ilegales, secuestro e incendio de camiones en la plaza grande de la ciudad, represión policíaca y nula reivindicación política de tales hechos.

La sociedad yucateca y meridana tiene, a la fecha, varios momentos de inestabilidad que la acercan a escenarios sin control, como el conflicto entre los poderes ejecutivo y judicial (octubre, noviembre y diciembre de 2002); el desacato de transportistas a cobrar las tarifas autorizadas por el Cabildo (abril, mayo, junio, julio del mismo año); las movilizaciones y protestas en contra de la construcción del mercado de San Benito (enero, 2003), a los que se deben sumar pequeños escarceos sobre el tema de la recolección de la basura y los grandes episodios de julio y agosto de 2003 (la carta de protesta de la alcaldesa dirigida al Diario de Yucatán, el secuestro de la misma autoridad en manos de locatarios del mercado Lucas de Gálvez, la represión policial a los manifestantes del transporte y la renuncia del Lic. Ricardo Gutiérrez López, como presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado)

Meses más tarde, Víctor Cervera Pacheco anuncia su regreso a la política local como candidato de su partido a algún puesto de elección popular y Diario de Yucatán lanza su nuevo diseño editorial.

Aunque en muchas de estas acciones de riesgo social están presentes diferentes tipos de ciudadanos, usuarios del transporte público, locatarios y comerciantes del mercado grande, estudiantes y amas de casa, empresarios y periodistas, es de resaltar el papel protagónico de las elites que dirigen y estimulan las acciones obstaculizadoras y hasta ilegales del pueblo anónimo que pierde el control, como en los eventos de agosto de 2003, sin que haya reivindicaciones ni liderazgos. Es decir, las escenas de ingobernabilidad han sido construidas o alentadas en buena medida por las elites, dada su incapacidad de consensuar entre ellas las prioridades y las soluciones posibles, y han usado la molestia ciudadana y la resistencia clientelar, para expresarse colectivamente sin emitir comunicado de prensa alguno. Al amparo de la defensa de los intereses de unos, se resguardan los intereses de los otros.

Sus intervenciones sólo fueron explícitas en la segunda parte del proceso de reordenamiento del transporte, diseñado, empero, con más cuidado en noviembre de 2003. En esta última etapa, los políticos y empresarios priístas con grandes intereses en el Centro Histórico, se manifestaron públicamente en una protesta pacífica frente al edificio del gobierno municipal, luego de explicar sus razones a la ciudadanía en una carta abierta. Esta fue la única vez, en la que directamente los propietarios de inmuebles del Centro Histórico y los empresarios del ramo comercial usaron su propia voz para defender sus intereses lesionados, de nuevo, por un programa municipal de modernización. Lo que era claro es que ni el caos vial del Centro Histórico, ni el deterioro de la calidad de vida de los meridianos, ni la repercusión ecológica y ambiental de un mercado saturado, formaban parte de su agenda. Es más, estos grupos eran beneficiarios de tales irregularidades urbanas, por lo que sólo consentirían un proceso de reordenación en la zona que no los afectara

económicamente. La participación abierta de estas elites comerciales mediante la organización de manifestaciones y remitidos periodísticos, sólo ocurrió cuando los usuarios del transporte habían sido desactivados por la autoridad. La falta de voceros indirectos fue suplida por el protagonismo directo, apoyado en los intereses de algunos de los comerciantes por posiciones legislativas en la siguiente campaña electoral.

Las consecuencias de estos capítulos de ingobernabilidad, en especial la reubicación del transporte urbano, dejaron sentimientos de desasosiego y desconfianza en el espacio público, pues buenas y audaces ideas habían sido tiradas a la basura, por la intervención de numerosos actores y, acaso también, por la mala ejecución de la burocracia municipal, cuyo cuestionamiento principal era el de su ineficiencia. El nivel de confusión entre las agendas políticas propició, como se afirma en otras secciones de este trabajo, una reorientación de las líneas editoriales de los principales periódicos de la localidad, unos para minimizar toda acción municipal y otros para compensar esa pérdida perversa de visibilidad.

El plan de modernización del sistema de recolección de la basura tuvo a lo largo de su desarrollo algunos indicios de conflicto, mismos que no llegaron a expandirse, dada la buena voluntad y tino de los negociadores. No obstante, desde el último semestre de 2003 y durante el primero del 2004, el Ayuntamiento convivió con otras violaciones manifiestas a sus normas y a las del Congreso, estimuladas por los regidores del PRI, Ingrid Priego, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, pues habían logrado que el grupo de recolectores de basura, conocido como Coseyco, se declarara en desacato no solamente de las decisiones municipales, sino de las concesiones otorgadas por el Congreso del Estado, entre las que estaba la suya propia. Efectivamente, como se confirma en la información periodística citada, Coseyco decidió unilateralmente no cumplir con los requisitos administrativos para garantizar la concesión en firme y, en cambio, se asignó una zona de recolección que ya le pertenecía al grupo Pamplona, generando un clima de enfrentamiento y violación a la ley. La provocación se prolongó hasta bien entradas las campañas electorales del 2004 en las que competía Cervera Pacheco, líder de esa sección del priísmo edilicio, dado que el municipio decidió no ejercer la fuerza pública a fin de no enturbiar más la sucesión municipal.

Quizá el episodio mayor de ingobernabilidad provocado por el nuevo sistema de recolección se dio durante los meses de enero y febrero de 2004, en los que la aplicación del programa estuvo plagado de inconsistencias que afectaban la tranquilidad ciudadana y la credibilidad de las autoridades municipales, de por sí afectada por el derrotero de las otras políticas públicas y las presiones de la tematización del caso Medina Abraham. Su baja visibilidad mediática en Diario de Yucatán sorprendió a lectores y políticos, lo mismo que su politización débil, comparada con otros procesos, acaso explicada ambas posturas por la cercanía de los procesos electorales.

Como se puede observar, los procesos de ingobernabilidad reseñados aquí son, en su mayoría, consecuencia de las resistencias al cambio de un patrón de relación social y política mantenido por años entre diversos sectores sociales y sus autoridades<sup>162</sup>. La

---

<sup>162</sup> Otras modalidades de ingobernabilidad pueden relacionarse más directamente con la anomia y la debilidad estructural de los órdenes de gobierno, cuando se trata de la incapacidad institucional de ordenar y hacer

prevalencia de relaciones clientelares y la imposibilidad de continuar hablando el mismo lenguaje ante nuevas autoridades, impuso la confrontación como único camino para defender los intereses que, de entrada, habían sido declarados ilegítimos. No sólo en el caso de los locatarios del mercado Lucas de Gálvez, sino también en las relaciones con los empresarios del transporte, los cooperativistas de la recolección de basura, los regidores panistas y priístas y, en menor medida, hasta con los empresarios y los medios de comunicación.

El proceso de cambio social iniciado en la década de los años 70 y agudizado en los siguientes veinte años por la aplicación de políticas neoliberales en el campo y en otros sectores, había impactado de manera decisiva en el sistema político haciéndolo más libre y competido, inaugurando un incipiente pluralismo de intereses en lugar de las viejas relaciones clientelares de control. La historia, empero, no había concluido. Aunque la sociedad en su conjunto está mejor preparada para defender sus intereses y comprender y hasta exigir la modernización de ciertos servicios y relaciones sociales, no todos los sectores tienen condiciones para seguir dicha dinámica de cambio<sup>163</sup>. Así, la diferenciación social hace coexistir grupos modernos con asociaciones tradicionales y, entre ambos, fracciones que, diciendo ser unos, en realidad son y siguen siendo de los otros.

En estas transformaciones –y desde luego en la gestión de los episodios de ingobernabilidad– se observa que la opinión pública puede ser un mecanismo interpretación favorable o de presión fundamental para lograr la transformación o acomodamiento de viejas relaciones por nuevas prácticas, sumada, desde luego, a las condiciones materiales y estructurales que impidan la retroalimentación de determinado tipo de relaciones sociales. La sanción social, la falta de apoyo colectivo, la nueva racionalidad económica, la supresión de los favores de la lealtad, y la confianza que genera la igualdad legal como árbitro de la competencia, pueden ser promotores del abandono paulatino de estas zonas de gobernabilidad clientelar que acunan costumbres antiguas y afectos tradicionales. También son condiciones para disminuir los efectos de distorsión que generan los momentos sociales de gran conflicto y pérdida de control gubernamental.

El cambio, sin embargo, no ocurre de la noche a la mañana, como lo demuestran los procesos estudiados aquí. Es más, las sociedades son susceptibles de avanzar y retroceder,

---

cumplir mediante la fuerza o el bajo nivel de estructuración de las relaciones intergubernamentales lo que favorece decisiones informales y discrecionales. Lo mismo sucede en el ámbito político, ante el bajo nivel de consenso sobre sus reglas de competencia. La ingobernabilidad también puede ser vista como falta de eficiencia en el control administrativo y de gestión de las políticas públicas, como en el caso del sistema de recolección de la basura. Esa modalidad es menos problemática, en tanto que se resuelve con medidas técnicas y de acción profesional.

<sup>163</sup> Otros de los temas que deja pendiente este estudio, es el proceso de cambio en la vida cotidiana relacionados con la normativa municipal que obliga a ciertos comportamientos tanto en la esfera de lo privado como en el espacio público urbano. Es el caso, desde luego, de los procesos educativos de separación de la basura doméstica; de comportamiento privado que puede impactar en las familias contiguas y de la adopción de pautas de comportamiento que mejoran presuntamente la convivencia social en parques, calles y espacios públicos. Tales transformaciones conductuales son complejas y requieren de otro tipo de análisis que no se incluye ni se aplica en la observación de la respuesta ciudadana a las políticas públicas, como el plan de recolección de residuos.



de afianzarse luego de una estimulación violenta o de transformarse suave e imperceptiblemente, requiriendo, en el momento adecuado, sólo un evento catalizador.

La ingobernabilidad provocada por la construcción de agendas municipalistas de conflicto y la colisión con otras de naturaleza periodística y de las elites, puede ser incorporada a la memoria social como un ejercicio de transformación social y de apertura en el espacio público que, entre otros temas, aumentó la visibilidad de los intereses polarizados, así fuere en medios de comunicación distintos y audiencias menos interesadas en la acción política o gubernamental. Es claro, en consecuencia, que estas luchas por el control de las prioridades sociales y la determinación de agendas de decisión colectiva pasan por los medios de comunicación y que en sociedades más diferenciadas, los procesos son más difíciles porque son más abiertos.

La conclusión manifiesta de estos procesos supone que la pluralidad de intereses en la ciudad de Mérida hace inviable la imposición de agendas unilaterales y se requiere construir alianzas y agendas compartidas de manera abierta en el espacio público. Hacer lo contrario, silenciar la agenda de las elites gobernantes en complicidad con los intereses oligárquicos o mediáticos, callar la dinámica de conversación del espacio público con la preferencia informativa audiovisual o de interés humano, es apostar por la degradación de una democracia incipiente.

Los diversos tipos de ingobernabilidad que se realizaron durante la gestión municipal, permiten hacer un catálogo de sus manifestaciones, sin que éste sea exhaustivo, ya que sólo está referido a un solo estudio de caso. Así, podemos afirmar que la ingobernabilidad, en el plano de la esfera burocrática, es consecuencia de la ambigüedad de las normas que rigen su relación tanto al interior de la burocracia municipal como con el exterior, formado por otras instituciones gubernamentales o del estado. En consecuencia, la aplicación de la norma es débil y las protestas, por su discrecionalidad, suelen venir de los grupos afectados, como en el caso del plan de ordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez, en donde la misma autoridad pasó por encima de sus ordenamientos en algunos casos específicos de planeación urbana. Como contraparte a esta tradición discrecional, muchos actores sociales obran sobre la base de su supuesto en permanente activación: el gobierno no aplica las leyes de manera precisa, por lo que las negociaciones silenciosas siempre serán posibles. Así, otro espacio de ingobernabilidad fue producido por el descontento de las medidas definidas por la esfera gubernamental y la falta de disciplina para esperar los dictámenes de revisión que, de acuerdo con el estado de derecho, aplican en la defensa de los intereses individuales. En consecuencia, las reacciones personales afectaron notablemente la potestad municipal de tomar decisiones e imponerlas a los ciudadanos con base en el interés general, como en el caso de los grupos sindicales de taxistas y las protestas de grupos empresariales tradicionales que de Mot. propio tomaron decisiones contrarias a la ley, y los engorros institucionales no pudieron sancionar, quedando impunes las violaciones a la normativa del Municipio. Algunos grupos empresariales utilizan este recurso con frecuencia, para negociar futuras posturas y arrinconar a las autoridades del municipio, cuando no es posible aprovecharse del descontento ciudadano para revertir las decisiones de la autoridad que no les favorecen.

Otro tipo de ingobernabilidad se refiere a la falta de reglas claras para disputarse el poder y para concertar políticas con otros niveles de gobierno y con los sectores de la oposición. Así, la politización extrema de la oposición en el Cabildo meridano se relaciona con el bajo nivel de estructuración de los procesos de vigilancia de las decisiones administrativas y de la función pública, así como de los escasos mecanismos de contrastación, sanción e inclusión de puntos de vista ajenos a los que derivan del grupo gobernante. En el caso de eventos colaterales, como la crisis de las relaciones entre los poderes del estado de Yucatán, se puede observar que las presiones mediáticas y gubernamentales tanto como la falta de consenso sobre los mecanismos para tomar decisiones de acuerdo con el encuadramiento legal, hicieron que diversos actores se tensionaran demasiado en lo individual y decidieran interponer recursos de revisión, protesta o de desplazamiento de sus funciones, afectando la normalidad institucional. Los conflictos entre las elites y los procesos de reacomodación y de confección de nuevas alianzas, se traducen en inestabilidad política y deterioro institucional.

No obstante, las escenas más graves en el espacio público, por su nivel de desestabilización de la vida social, fueron ocasionadas por las reacciones de grupos clientelares, tradicionales y populares que encontraron en la acción colectiva la presión ilegal, las manifestaciones públicas e, incluso, en la violencia, las formas para comunicar su desacuerdo con las normas producidas. Aunque estas expresiones son resultado de la defensa de un estilo de vida y de las relaciones específicas que guardan con el poder, también es cierto que se asocian con grupos de interés de elites políticas y empresariales. cuyo usufructo de tales reacciones puede ser positivo, por lo cual en algunas ocasiones participan silenciosamente en su convocatoria o en su organización.

El descontrol y la represión por medio de la fuerza legítima del Estado ocasionan daños en la percepción ciudadana de mayor magnitud que las violaciones focalizadas de los empresarios, ya que provocan desesperanza y desconfianza generalizadas en buena parte del cuerpo social. El manejo de medios, específicamente, de Diario de Yucatán, crítico permanente a toda forma de violencia social, contribuye a disminuir esos efectos negativos, pero no a desaparecerlos.

Este catálogo de manifestaciones ciudadanas de descontento o de rechazo a la aceptación de normas o decisiones gubernamentales es consecuencia, como se ha dicho ya en otros párrafos, de la cultura clientelar y la defensa de sus formas de expresión frente a una autoridad débilmente definida y sin recursos suficientes para institucionalizar rápidamente una nueva forma de relación racional y moderna.

#### MÉRIDA, ESPACIO PÚBLICO Y CAMBIO SOCIAL

Mérida, la capital del estado de Yucatán, es una ciudad en movimiento que da cuenta regular de sus procesos de continuidad y ruptura en diversos órdenes. A partir de 1970 (Quezada, 2001) la ciudad “acusó un crecimiento acelerado y desordenado como efecto de la migración del campo, y cientos de campesinos comenzaron a establecerse en

asentamientos irregulares en la parte sur, oriente y poniente de la ciudad”<sup>164</sup> lo que se tradujo dos décadas después en agudos contrastes sociales que llevan a afirmar la existencia por lo menos de tres Méridas. La primera<sup>165</sup> está caracterizada por tener los privilegios urbanos de las grandes capitales con todos los servicios de la globalización; la segunda, la del sur, sureste, es la de los barrios donde hay modestas viviendas populares en la que los grupos familiares reproducen antiguas tradiciones; una tercera Mérida está ubicada en las comisarías y en las zonas rurales, donde priva el desempleo y la marginación. La dinámica social que producen estos tres mundos es compleja y llena de procesos de continuidad y cambio.

La primera Mérida concentra gran cantidad de servicios educativos<sup>166</sup>, profesionales, turísticos, médicos y comerciales que la convierten en un centro de distribución comercial peninsular por excelencia.

“Durante el transcurso de los últimos años, particularmente a raíz de los terremotos de 1985 que sacudieron a la ciudad de México, pero sobre todo a partir del último lustro, un sinnúmero de inmigrantes nacionales (especialmente los calificados como huaches o yucahuaches) y extranjeros, con sus particulares estilos de vida, han arribado en busca de seguridad, pues a su decir “Mérida es una ciudad tranquila y la violencia es aún inexistente”. (Quezada, Op. Cit., p 256)

En consecuencia, la dinámica poblacional se ha enriquecido con las migraciones tanto del campo como de otras partes de la república y del extranjero, haciendo que la ciudad tenga contactos culturales más radicales y desconcertantes, si consideramos, además, la influencia de las nuevas tecnologías de la información que facilitan los accesos no sólo de personas y culturas contiguas sino fundamentalmente con aquéllas más distantes geográfica y socialmente. Así, por ejemplo, en la última década los servicios de televisión restringida y

---

<sup>164</sup> Otros autores (Baños Ramírez, 2006) afirman que si bien la crisis agrícola del maíz y de la agroindustria henequenera aceleró la emigración campo ciudad, el crecimiento urbano sin industrialización en la década de los años 90 modificó el patrón de las migraciones. “Las migraciones definitivas bajaron su ritmo, casi a cero, y en cambio las migraciones temporales crecieron de forma acelerada, por ello el perfil ocupacional de la población yucateca es diversificado con fuerte participación en el comercio y los servicios en el sector informal de la economía”.

<sup>165</sup> Esta primera ciudad es el asiento, entre otros, de los más de 80 grupos empresariales, entre los cuales destacan por lo menos 23 de origen hispánico relacionados históricamente con las haciendas henequeneras y otros negocios del siglo diecinueve y otros 12 conformados por personas de origen sirio libanés, cuyo ascenso social inicia a principios del siglo veinte. En la segunda y tercera habitan emigrantes de otros estados, la clase media y baja, lo mismo que campesinos de origen maya. “El impacto de la economía urbana de Mérida se mide no sólo por la población considerada rural que se agrupa en las minúsculas comisarías del municipio (...) sino en la población rural y urbana de todo Yucatán que viaja a la ciudad de Mérida para desempeñar alguna actividad o adquirir bienes y servicios. Esto es de particular importancia en los municipios de carácter urbano que circundan la ciudad: Progreso, Conkal, Umán y Kanasín, que funcionan en parte como ciudades dormitorio de Mérida e incrementan el carácter expansivo del empleo que se genera en esta ciudad”. (Ramírez, 2000, p 55)

<sup>166</sup> Esta vocación urbana de redistribución regional de bienes y servicios tiene en los siguientes años importantes retos que van, desde la expansión de zonas residenciales de alto nivel en la zona norte de la ciudad, hasta el fomento de zonas industriales y de exportación, pasando por la posible exploración de pozos petroleros en las costas yucatecas con el consecuente aceleramiento de procesos de migración y cambio social. (Baños, 2006)

satelital han crecido notablemente, los nodos de Internet son más de 10 y más del 30% de la población urbana cuenta con accesos sistemáticos a la red, notándose también un incremento de cibercafés –que suman alrededor de 400 en toda la ciudad– y otros servicios de comunicación global, como la telefonía celular y satelital.

Aunque la cultura regional mantiene las huellas de su identidad, es verdad que hay una tendencia a la homogeneización provocada por las industrias culturales de gran impacto como la televisión, los cines y los videoclubes y, contrariamente, a la retribalización de minorías. En cambio, las tendencias de lectura de los periódicos locales de referencia han dejado de crecer desde hace una década en un 25% y se observan períodos de retroceso en la circulación de los dos periódicos más fuertes como *Diario de Yucatán* y *Por Esto!* en beneficio de la nueva prensa escandalosa y especializada. Esta correlación inversa entre el consumo de periódicos de referencia y medios audiovisuales o mensajes del espectáculo, sin embargo, no contradice la importancia creciente de las comunicaciones en el cambio social, sino la comprueba.

“Si el primer proceso de cambio cultural reciente ha estado vinculado a la urbanización, un segundo proceso ha provocado profundas transformaciones en Yucatán, al igual que en el resto de la nación y del mundo, es la presencia de los medios masivos de comunicación y la publicidad orientada hacia la creación de una sociedad de consumo”. (Ramírez, Op. Cit.: 64)

La concentración urbana de Mérida pronto le dio a la ciudad capital un papel protagónico en los procesos de cambio político electorales. En 1968 se inauguró la alternancia en la presidencia municipal, pues el PAN ganó por primera vez las elecciones, aunque necesitó esperar dos décadas más para poder repetir ya que la reacción clientelar y de control político del PRI fue eventualmente eficaz. En dicho lapso, los procesos de implantación de políticas neoliberales modificaron poco a poco las relaciones entre el poder y los grupos corporativos de campesinos y trabajadores afiliados a la CNC y la CTM, al mismo tiempo que la clase media inauguraba su protagonismo mediante organizaciones civiles articuladas a través del PAN y de *Diario de Yucatán*.

El panismo meridano (Ramírez, Idem: p 62-63) “ha sabido capitalizar los antecedentes históricos separatistas provocados por la lejanía geográfica y cultural con el centro de México (...) y se fortalece en Yucatán girando en torno a una posición conservadora, clerical y sobre todo no violenta, con los distintos elementos separatistas, antigobiernistas y antipriístas de la sociedad yucateca que en su origen no necesariamente eran conservadores (...) además, es legitimado socialmente y fortalecido por el apoyo que tiene del principal y más antiguo medio de difusión periodística”. El clímax de esta capitalización llegó en 2001 cuando por primera vez el PAN gana el Gobierno del Estado y mantiene la Presidencia Municipal de la ciudad capital.

El proceso de cambio económico, social, cultural y político tuvo frutos en los primeros años del siglo XXI, dibujando un nuevo escenario de bipartidismo real agudizado por la conflictividad de las elites, generando mayores niveles de pluralismo político, participación ciudadana y debate en el espacio público. “La comunidad tradicional tiende a ser un dato del pasado y es reemplazada por una localidad heterogénea; y la cuestión política entre los

yucatecos ha dejado de regirse por las lealtades y los miedos; la masa clientelar tiende a ser sustituida por grupos locales de intereses”. (Baños, Op. Cit.:19)

Como se observa en otras partes de este estudio, la participación de *Diario de Yucatán* como eje de articulación ideológica del pensamiento conservador fue esencial, ya que dio visibilidad a las agendas silenciadas del autoritarismo priísta y argumentos y legitimación a los organismos civiles de la clase media que se le oponían. La aparición, en 1991, del diario *Por Esto!*, para defender los intereses priístas, llegó tarde a un proceso que estaba transfiriendo aceleradamente la legitimación política corporativa a la opinión pública mediática.

Las tres Méridas que se viven en los primeros años del siglo XXI son resultado de la historia y del cambio social que las ha orillado a la posición central o periférica que tienen en el orden social. Y aunque el triunfo de la primera reclama de la participación de las otras para la legitimación integral, el escenario político que se plantea -bipartidismo como pluralismo débil y polarización fuerte tanto en las esferas políticas como periodísticas- sigue acumulando contradicciones y formulando problemas que son capaces de cuestionar las bases mismas que las produjeron.

Efectivamente, el panismo gobernante en Mérida y Yucatán asume que la retórica nacional del cambio –la que acompañó la alternancia del gobierno federal– y la agenda histórica que ha venido planteando, tienen las mejores condiciones para salir adelante, pese a las turbulentas aguas de la transición, pues cuentan con un horizonte favorable de expectativas ciudadanas y alianzas mediáticas. Así, las agendas de ambos niveles de gobierno tienen la responsabilidad genérica de:

- a) dirigir la administración pública de manera eficiente y transparente, como se había hecho en el Ayuntamiento de Mérida, desde que ocuparon el poder en 1990,
- b) orientar la toma de decisiones de manera democrática, con respeto a las leyes y propiciando el bien común y la participación de todos los ciudadanos,
- c) coordinar las acciones estatales y municipales de modo fraterno y subsidiario, para lograr un avance municipalista e intergubernamentales,
- d) profundizar el cambio social haciéndolo llegar a las zonas de rezago tales como los servicios públicos, en el caso municipal y la impartición de la justicia, en el orden estatal de gobierno.

Si concebimos la agenda gubernamental no solamente como el conjunto de temas que habrán de discutirse formalmente e incorporar al ámbito decisional, sino también como hechos comunicativos de la esfera gubernamental, entonces la selección de decisiones en sus dos niveles –estatal y municipal– constituye un abanico de mensajes enviados a otros subsistemas sociales con el propósito de intervenir para producir un cambio o mantener la estabilidad de las relaciones sociales que deban reproducirse. En consecuencia, la agenda municipal diseña políticas públicas estratégicas que, a saber, fueron:

- a) intervenir en su ámbito administrativo para consolidar los aspectos normativos y de relación formal con otras instancias de gobierno, especialmente, en lo que se refiere a la transferencia de servicios públicos que amplían su marco de acción,

- b) la modernización de tres servicios públicos con amplias zonas de ingobernabilidad pasiva, como el transporte, el mercado y el sistema de recolección y tratamiento de residuos sólidos, que se ejercían sin las concesiones legales correspondientes, sin la supervisión adecuada de la calidad del servicio y con márgenes de discrecionalidad clientelar favorable a grupos priístas tradicionales, como lo han sido los empresarios camioneros o las cooperativas de recoja de basura y los locatarios del mercado Lucas de Gálvez.

Las consecuencias de estas políticas públicas estaban en diversas dimensiones sociales, pues así como hacían más racional y eficiente el gasto público, también impactaban en relaciones políticas con otros actores que podían ser lesionados en su estilo de vida y en sus recursos de poder. Así, las clientelas priístas se veían especialmente reformuladas, lo mismo que las relaciones con los actores políticos panistas en ejercicio de la función pública estatal, favoreciendo el tránsito de la ingobernabilidad pasiva hacia otras formas de obstaculización legal y hasta con episodios de resistencia violenta. Los ciudadanos, por su parte, también resentirían las transformaciones en las prácticas de la vida cotidiana -como en el caso de la separación de la basura reciclable o la reubicación de los paraderos del transporte urbano-.

Como se observa, el nivel de conflictividad era amplio y su valor tanto en la transformación social como en el usufructo político partidista, era adecuado para mantener y ampliar las lealtades panistas y periodísticas en el municipio, siempre y cuando ambos promovieran coordinadamente la apropiación social y legítima de los problemas.

La agenda del Gobierno del Estado –en alianza con *Diario de Yucatán*– era un tanto distinta en las prioridades, ya que aunque la agenda municipal no les era ideológicamente ajena, sí representaba un paralelismo competitivo indeseable para la estructuración de lazos sociales a otro nivel. Por un lado, el ordenamiento de la administración pública plagada de denuncias sobre presuntos ilícitos e irregularidades del gobierno anterior, era una prioridad, no solamente por racionalidad del gasto y la gestión de recursos públicos, sino también como medida disuasiva y de presión contra los grupos priístas que, situados en la oposición por primera vez en la historia, les resultaba difícil aguantar los ataques legales de la nueva administración. Por otro, la conflictividad entre las elites que suscitó el caso Medina Abraham, predecía tiempos de gran agitación social y confrontación con el poder judicial, en manos de funcionarios del PRI y la débil correlación de fuerzas en el Congreso del Estado.

Es así como la agenda municipal aparece en abierta confrontación con la agenda mediática y gubernamental dominante, pese a formar parte todas estas fuerzas del mismo signo ideológico y político que tiene momentos de cumbre y fragmentación. El momento crucial del cambio social que produce un desplazamiento de las elites gobernantes, como no había ocurrido a lo largo del siglo veinte, tiene su propia contradicción en el cuerpo de dos actores políticos y niveles de gobierno del mismo partido, amenazando los argumentos de la politización axiológica y partidista que se articula desde la credibilidad de *Diario de Yucatán*, mismo que también se juega su posición en el espacio público y en el mercado de medios de comunicación impresa. Las décadas de instrumentalización de relaciones y compromisos entre las instituciones rectoras de Yucatán, como los colegios profesionales,

agrupaciones empresariales, el clero, el medio de comunicación y el PAN, se activan de manera ineficiente y fragmentada pues ya no funcionan de manera simple y alineada ante la tematización periodística, evitando la consolidación del poder de los grupos conservadores y su impacto modernizador en las diferentes áreas de intervención.

Un análisis del comportamiento periodístico respecto de los temas seleccionados por la agenda municipal –la transferencia de la policía a Mérida y los tres procesos de modernización de los servicios públicos– observados de manera paralela con el proceso de tematización del caso Medina Abraham, muestra con especial claridad la importancia de definir los problemas sociales y la articulación de la energía social para resolverlos. La evolución de ambas agendas pone de manifiesto que:

- a) Ambas corresponden a la agenda ideológica del PAN y de *Diario de Yucatán* por décadas, por lo que su gestión informativa tiende a ser favorable, pese a los errores producidos por la aplicación de políticas públicas difusas, con pocos expertos y sin el desempaquetamiento adecuado que garantice su buena ejecución; en todo caso, los márgenes de presión que el medio tiene en contra de sus nuevos detractores son limitados por esta necesidad de mantener la coherencia y la identidad;
- b) La supremacía histórica e ideológica del diario impuso negociaciones e intercambios entre la agenda municipal y la agenda del caso Medina Abraham que, al no tener conclusión favorable, se traducen en críticas a la gestión municipal de la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, especialmente en su labor partidista, de modo que su grupo de seguidores quedara eliminado de futuras contiendas electorales y su imagen en la opinión pública disminuyera en favor del grupo encabezado por el gobernador Patrón Laviada;
- c) La falta de consistencia y concertación estratégica entre las agendas municipal, gubernamental y mediática, supone la ruptura de un bloque que había construido su hegemonía por años, produciendo nuevos acomodos empresariales, políticos y mediáticos que alteran los procesos tradicionales de diferenciación moral y política, crean condiciones para una mayor pluralidad política interna en los medios impresos polarizados y disminuyen la capacidad de focalizar e intervenir de manera eficaz en los problemas sociales, como lo demostraron los pobres resultados de tales agendas
- d) Las luchas por la imposición de la agenda social y los mecanismos tradicionales de descalificación axiológica en contra de los detractores que se orquestan desde el Diario, se constituyen en nuevo factor de cambio en el espacio público, pues cuestionan las identidades periodística y partidista, así como la capacidad de conciliar su agenda con la de los ciudadanos ubicados entre la expectación del caso Medina, la participación cívica en los temas municipalistas y sus propias necesidades concretas.

El espacio público es el lugar donde coinciden o debaten lógicas distintas representadas por los expertos, los políticos, los periodistas y los ciudadanos. Las cargas de valor, así como la posesión de recursos comunicacionales de cada uno de ellos, permite que unos –y no otros– tengan mejores posibilidades de expresión, de audiencia, de influencia en la toma de decisiones; en la evaluación de una etapa de un proceso de construcción social, o bien, de la totalidad conclusiva. En el caso estudiado, también se debaten tres mundos: el de la cultura urbana marginal con profundas raíces étnicas y rurales influida por los resabios de la sociedad de consumo; el tradicional, cerrado por los valores y creencias de la identidad y otro más cercano a la modernidad que se basa en el cálculo, la razón y patrones de consumo globalizados.

Las luchas de estos mundos por construir la agenda de problemas prioritarios para una sociedad, pueden remitir a modelos de selección donde las elites tienen la capacidad de imponer sus temas y legitimar sus intereses particulares mediante estrategias de persuasión, manipulación o coerción al resto de la sociedad, o bien a otros esquemas en donde los diversos intereses sociales afloran y debaten en ejercicios más participativos y plurales. Un tercer modelo remite al control del conflicto mediante procesos institucionales con burocracias especializadas.

Los diversos procesos de construcción de agendas que se han estudiado en este trabajo pueden servir para identificar el tipo de relación dominante en el espacio público de Mérida durante el proceso del gobierno municipal 2001-2004. ¿Hay en el espacio público meridano una gran riqueza de temas que evidencian la pluralidad de los intereses de la sociedad? ¿Existen grupos con mayor capacidad de interlocución con los centros discursivos y de tomas de decisión que otros?

Si nos atenemos, para empezar, al hecho incontrovertible de que en Mérida operan alianzas mediático-partidistas representados por *Diario de Yucatán*-Partido Acción Nacional y *Por Esto!*-Partido Revolucionario Institucional, entonces ya tenemos algunos indicios para confirmar, como se ha hecho a lo largo del trabajo, que existe un pluralismo polarizado. No obstante esta aproximación, las miradas de acercamiento al diseño de las agendas periodísticas y gubernamentales pueden arrojar explicaciones más finas sobre la dinámica social de este espacio competido binariamente.

Los procesos de inclusión y exclusión de la agenda municipal muestran la persistencia de actores bien organizados y con capacidad de acoplarse a los marcos interpretativos de las autoridades que tomaron la decisión de realizar ciertas políticas públicas y no otras. Así, la transferencia de la policía de Mérida del Gobierno del Estado al Municipio obedece a las reivindicaciones históricas del PAN y de *Diario de Yucatán* en su confrontación permanente con los gobiernos emanados del PRI, del mismo modo como la inclusión de la definición de problemas y soluciones urbanas en el Centro Histórico de Mérida, es un reflejo de la influencia alcanzada por una ‘red de cuestiones’ integrada por el Colegio de Arquitectos tan vinculados empresarial e ideológicamente con el mismo periódico ya señalado. Lo mismo podría afirmarse de la decisión de modernizar el sistema de



recolección de la basura, en un proceso de liberalización a medias o de reacomodo de cooperativas priístas que fueron desplazadas a ciertos sectores de la ciudad que dominaban anteriormente. En la reordenación del transporte público de la ciudad también existen los mismos componentes de politización partidista, modernización y alta visibilidad mediática previa, con el agravante de no contar con la experiencia de expertos capaces de desempaquetar los problemas de manera controlada y eficaz.

En estos cuatro temas que formaron parte no sólo de la agenda formal del gobierno sino también de su selección estratégica<sup>167</sup> de intervención en zonas de conflicto y transformación de relaciones sociales clientelares, pueden observarse las mismas fuentes de inspiración ideológica que, sin embargo, también contaban con la aprobación de una buena cantidad de ciudadanos que permitieron, de nuevo, la ratificación del poder panista en el Municipio de Mérida. Las cuatro políticas públicas comparten los mismos componentes como lo son:

- a) la necesidad de modernizar servicios públicos y consolidar la jurisdicción municipal, y
- b) la oportunidad de politización partidista y axiológica que permitiera el fortalecimiento de una identidad ideológica y la capacidad del gobernante de ordenar la vida social en detrimento de otros grupos políticos.

Detrás de la inclusión de estas políticas subyace la lógica confrontacional y de cambio que caracteriza al pluralismo polarizado, pues la acción de gobierno no se entiende como una forma de convivir con el otro o de promover las transformaciones sobre la base de su convencimiento, sino como la gestión de conflictos donde un orden se impone en contra de otro que debe ser desplazado por su ineficiencia y atraso. Los hechos vinculantes que ha incluido la administración implican, pues, intensos momentos de conflicto e ingobernabilidad, como condiciones inevitables en el proceso de transformación.

En estas inclusiones conflictivas el gobierno municipal no está solo. Su selección confirma el peso argumental de *Diario de Yucatán* y sus grupos profesionales aliados, así como la validación electoral partidista que permitió el acoplamiento de voluntades en el espacio público. La vinculación ciudadana permite suponer también que, al margen de otras necesidades que pudieran existir en los diversos sectores, estos temas también tenían la legitimación de la opinión pública y, por tanto, su inclusión era deseable, consentida y capitalizable políticamente. El aislamiento, no obstante, se produjo posteriormente, ante las rupturas provocadas por el caso Medina Abraham.

Adicionalmente, esta alianza político mediática y su consentimiento ciudadano también suponen una estructura de temas excluidos, sea porque no existieran los voceros o grupos de promoción, porque su aplicación pusiera en riesgo el orden establecido por las alianzas,

---

<sup>167</sup> La agenda formal del Ayuntamiento de Mérida también incluyó acciones importantes en materia de desarrollo social, como la creación de la Casa de la Mujer; el programa Hábitat, que dotó de infraestructura pública a una de las zonas más olvidadas del municipio; el fomento a las actividades culturales y la creación del planetario de Mérida, etc. Sin embargo, la mayor inversión pública se destinó a las políticas que se estudian aquí y se ha llamado agenda estratégica, por el peso que tiene dentro de la agenda formal.

o porque su problemática técnica o de inversión los hiciera difíciles, en el contexto de escasez de recursos y la fijación de prioridades. Algunos temas excluidos fueron, por ejemplo, la implementación de políticas de control más definidos sobre los lotes baldíos, la reglamentación de la estructura administrativa del ayuntamiento y algunos otros programas, como la construcción de un gran parque zoológico, las políticas sobre el rescate de la lengua maya, etc. Algunos otros temas, como la municipalización de nuevos fraccionamientos, fueron, incluso, utilizados como parte de una exigencia ciudadana que podía oponerse desde Diario de Yucatán a la agenda formal, en un afán por subrayar la vulnerabilidad municipal y su distanciamiento con los ciudadanos.

Si en el impulso y definición de los temas los ciudadanos eran importantes para su legitimación, la necesidad de participación no terminaba en esta etapa de inclusión, sino que se requería un aval mayor y sistemático tanto en los procesos de enfrentamiento con los grupos políticos opositores, como en la fase de aplicación, ya que los nuevos sistemas exigían cambios en el comportamiento habitual de los usuarios de tales servicios. Esta coyuntura facilitó la apertura inédita en el espacio público, mediante constantes consultas populares, sondeos, encuestas de opinión y otros procesos de retroalimentación ciudadana que sirvieran para disuadir a los opositores, hacer avanzar las diferentes etapas de cada proyecto y concienciar sobre los nuevos comportamientos deseables.

Así, un primer elemento de cambio en el espacio público meridano es este conjunto de prácticas típicas de una democracia deliberativa que reduce los campos de silencio y de negociación cupular, ya que las decisiones se toman de cara a los ciudadanos y utilizando sus voces e inquietudes en un proceso incesante de retroalimentación y revisión de las políticas públicas. Los nuevos riesgos que estas prácticas implican tiene que ver con la posibilidad de que los problemas y soluciones definidas no sean comprendidas ni avalados, en la discusión pública y con que nuevos actores se sumen a los proyectos modificando su ruta, tiempos, etc. Desde luego que también producen mayores posibilidades de gestión y de protagonismo por parte de los medios de comunicación, que se convierten en coadyuvantes de la política o del interés ciudadano a lo largo del proceso.

No obstante, los límites de estos ejercicios democráticos están en la flexibilidad de los programas y la voluntad política de rehacerlos, incorporando las nuevas inquietudes que a lo largo de la discusión pública se fueran dando. En tres de estas políticas municipales, la retroalimentación surtió efectos de diversa magnitud, aunque en el caso del transporte y del reordenamiento de la zona del mercado la inclusión fue mucho menor y hasta nula, dejando claro que la capacidad discursiva y de presión de los ciudadanos no siempre produce efectos transformadores en las decisiones políticas, y que los riesgos de distanciamiento con los gobiernos están latentes en estos procesos. De todos modos, estas prácticas democráticas, aún no reguladas por la ley, produjeron frutos adecuados para los políticos, los periodistas y los ciudadanos que descubrieron nuevas formas de participación política.

Algunas de sus repercusiones conceptuales más ricas están en haber cuestionado la naturaleza del poder municipal. Éste ya no pudo entenderse como un depósito patrimonialista de recursos que se invierte en decisiones razonables para las elites gobernantes sin contar con el consentimiento manifiesto de los gobernados, sino como un centro de coordinación que sólo puede operar aquello que ha sido consensuado

adecuadamente. Otra más se refiere a la expresión discursiva de los ciudadanos que no impactan, reorientando las decisiones, en la medida que el discurso no se acompaña de la organización, la acción colectiva o la presión sistemática.

Más aún, estos ejercicios preliminares abren la puerta a nuevos procesos de generación de agendas gubernamentales con mayor relación a las necesidades ciudadanas y pone límites a la configuración elitista de políticas públicas.

La existencia de otra agenda mayor, resultado de la tematización periodística del caso Medina Abraham, que se abrió paso entre la agenda formal del Gobierno del Estado, los dirigentes del PAN y todos sus políticos en funciones de gobierno, planteó nuevos problemas en el espacio público que ya venía descubriendo prácticas novedosas.

Como se explica en el apartado correspondiente, la agenda del siglo de las elites conservadoras para confirmar el poder de estructuración social y ampliarlo no solamente en términos mediáticos, sino en el control del Poder Judicial, entró en colisión y competencia con la agenda municipal, desatando un segundo factor de cambio social: el debilitamiento de los lazos clientelares entre algunos políticos panistas y el propio Diario de Yucatán, que no dudaron en oponerse a la tematización periodística, sea por razones de rivalidad con los otros grupos en el gobierno, o por la realización de alianzas insospechadas en el bloque conservador.

Este hecho debilitó una alianza histórica de varias décadas que había logrado importantes triunfos democratizadores hasta alcanzar el poder en 2001 en el Gobierno del Estado, evidenciando nuevas formas de negociación institucional y de presión periodística, ya que las dificultades de operación del caso Medina Abraham requerían actores más hábiles y formaciones políticas en bloque para aumentar su fuerza de decisión. Esta ruptura en las elites políticas generó un juego de (in)visibilidades y exclusiones de orden moral, que ahondaron la división en el PAN y generaron nuevos desacoplamientos con las audiencias tradicionales del Diario.

Para poner ejemplos de cada uno de esos procesos, se puede señalar que la línea editorial del Diario sobre la alcaldesa de Mérida y el gobernador de Yucatán, consistió en ocultar o minimizar las ineficiencias y las prácticas de cooptación neoclientelar que el gobernador realizó con los miembros de su partido, a fin de consolidar su poder y controlar las elecciones internas para puestos de elección popular, relegando a un segundo término a los panistas cercanos a Ana Rosa Payán Cervera. En cambio, algunos editoriales acusaban a la alcaldesa de Mérida de consolidar un cacicazgo inexistente y de traicionar los principios panistas al oponerse al proceso de tematización del caso Medina. Del mismo modo, desde agosto de 2003, el manejo de la información municipal acusó de varias estrategias complementarias que intercalaban la minimización, la crítica, la editorialización de los hechos informativos, el ocultamiento, la contraagenda y la censura.

La importancia de lo que se deja ver y lo que no, es tal, que así como en su momento el Diario había contribuido notablemente al avance democrático, denunciando las malas prácticas de corrupción y concentración del poder del PRI, en los tiempos de los gobiernos panistas, ahora ha tenido que ocultar la realización de las prácticas que denunciaba ayer,

con la pérdida de competitividad con el *Por Esto!*, cuyo papel es más vigoroso en la denuncia y en la desmitificación de la lógica editorial conservadora, pese a su tendencia amarillista y de escándalo.

Este juego de las (in)visibilidades aumentó el corto circuito de los sistemas político y mediático, pues evidenció las negociaciones cupulares para asimilar la agenda municipal a la gubernamental y la sanción periodística que la falta de respuesta favorable provocó. Así, la valoración moral contra decisiones políticas derivadas de su agenda tradicional se veía forzada e irregular y los lectores se enfrentaron a una disonancia cognitiva en la que los malos y los buenos habían invertido sus papeles. El *Por Esto!* empezó a dar mayor cobertura a la información municipal y a las declaraciones de la alcaldesa en contra del gobernador del estado y su grupo afín, mientras que *Diario de Yucatán* continuaba una ofensiva contra las autoridades municipales y su agenda problemática. Estos procesos invertidos de inclusión y exclusión, pusieron de manifiesto otros elementos de cambio en la sociedad yucateca. En ambas líneas editoriales se abren los espacios periodísticos a actores denegados anteriormente, pero que se requieren ahora para dar cauce a la crítica a los sectores dominantes, ampliando un poco los márgenes del pluralismo interno. Lo que silencia uno lo publicita el otro; los juicios valorativos de *Diario de Yucatán*, los cuestiona e invalida en *Por Esto!*

Entre la agenda de tematización periodística y las políticas públicas del Ayuntamiento de Mérida había una diferencia esencial. La primera tenía ya poco interés real para los ciudadanos, que habían seguido por más de diez años una historia complicada y distante de los problemas de la vida real, mientras que las segundas permitían una participación más activa de los ciudadanos en temas relevantes para la vida cotidiana, como el mejoramiento de los centros de abasto, la reubicación del transporte público o las nuevas prácticas de separación de la basura doméstica. La cercanía con el ciudadano facilitaba el acoplamiento de intereses, tanto como la resistencia o el cuestionamiento. Esta condición de elite de la tematización periodística debilitó, por su lado, los lazos del periódico con sus audiencias, mismas que evidenciaban ya su desinterés por la nota de conflicto político, por la lectura de medios impresos y por los nuevos hábitos de consumo. Es decir, el modo como las personas se informan en la ciudad ha estado cambiando, así como las prioridades temáticas, cosa que el *Diario* corrige rápidamente tras la reingeniería de la que se da cuenta en el capítulo cinco. Además, la mediación de las políticas públicas en los gobiernos locales no se sustenta totalmente en el discurso; los hechos valen tanto como ellos y son capaces de deslegitimar con más facilidad el discurso que en los estados locales o nacionales que suponen mayor distancia entre gobernantes y gobernados.

El proceso de tematización que debía confirmar y ampliar el poder de *Diario de Yucatán*, demostró lo contrario: las instituciones rectoras de Yucatán, las elites conservadoras que orientaban a la opinión pública y la movilizaban para empujar la toma de decisiones, habían perdido fuerza, porque no podían acordar una sola agenda prioritaria entre ellas mismas y dividían sus esfuerzos en dirigir dos procesos de cambio diferentes: la modernización de servicios públicos y la eliminación de sus relaciones clientelares o controlar el poder judicial y fortalecer el poder del *Diario* como estructurados del orden social en Yucatán. La lógica de los intercambios entre políticos y periodistas-(in) visibilidad mediática a cambio de la incorporación a las agendas gubernamentales de ciertas prioridades- había perdido

fuerza, pues otros medios impresos o audiovisuales podían compensar un desequilibrio que, antes, era implacable e inevitable. La competencia mediática había logrado debilitar lazos clientelares entre los políticos y periodistas que podían valorar sus mutuos intereses y elegir la modalidad de los intercambios anteriormente únicos e inevitables.

Si se evalúa el derrotero de las agendas, se puede afirmar que los objetivos planteados fracasaron por igual, puesto que el inculcado del caso Medina Abraham salió de la cárcel sin reivindicación moral y algunas de las políticas públicas municipales no ahondaron sus procesos hasta culminar con la reestructuración de relaciones clientelares o modernizar los servicios públicos. En algunos casos se fortalecieron y en otros dieron marcha atrás.

Es curioso, pero las transformaciones planificadas no ocurrieron y otras que no estaban previstas impusieron una lógica diferente. Es decir, más allá de los intentos de transformación social que el Ayuntamiento procuraba, lo que estaba cambiando de manera silenciosa era la diferenciación social del Municipio y los hábitos de consumo mediático e informativo. Se aplazaron, pues, los cambios en las relaciones clientelares entre grupos de transportistas, cooperativas de locatarios y recolectores de basura; los procesos de modernización de servicios públicos; la acomodación de vocaciones urbanas en el Centro Histórico; las nuevas formas de la cultura cotidiana en materia de recolección de residuos sólidos. Lo que no se aplazó fue la ruptura de las formas de generación de consenso en el espacio público.

Efectivamente, el bloque hegemónico conservador había tenido al *Diario de Yucatán* como uno de sus pilares más señeros y relevantes. Sin embargo, su alto grado de influencia en la sociedad yucateca lo convirtió en un gran depósito de relaciones de poder, capaz de considerarse definitorio de los procesos de estructuración social, perdiendo de vista que en las sociedades con cierto nivel de diferenciación, el poder debe coordinarse con otras instituciones y centros de operación para imponerse. Lo mismo ocurrió en la aplicación de las políticas públicas municipales. Ambas agendas sin coordinación requerían de otros apoyos para su desarrollo eficaz, pues la imposición temática ya es imposible.

El cambio insospechado, entonces, está caracterizado por un aumento de la diferenciación social que da vista a una mayor cantidad de intereses que no se acoplan a una agenda con sencillez y sin negociación explícita de los intercambios. Aumenta la competencia entre los actores, la autonomía decisional y se hacen más claros los procedimientos que rigen los intercambios de poder no basados solamente en el valor moral de las decisiones, sino en sus consecuencias previsibles por la razón y el interés. En ese sentido, se puede afirmar que sigue el proceso de liberalización de la sociedad yucateca, con la aparición de rasgos tales como disminución del paralelismo político, mayor pluralismo interno en las instituciones mediáticas y fuertes contradicciones en los estilos de conformación de agendas de elite.

El clientelismo debilitado no fue el de los locatarios y líderes priístas, sino el de los propios panistas con sus instituciones afines, lo cual inicia otro proceso de democratización de relaciones sociales totalmente imprevista, ya que el control sobre los recursos informacionales se ha descentrado por la competencia, lo cual libera a los clientes amarrados a una legitimación única. No es que estas relaciones informales desaparezcan por efecto de la regulación racional y transparente, sino que la apertura informativa facilita

los desprendimientos, disminuye las sumisiones e inaugura formas recíprocas de colaboración voluntaria e interesada.

En este proceso el rezago ideológico de los partidos políticos es evidente. No solamente han puesto una buena parte de sus procesos de legitimación en la opinión pública, sino que las debilidades disciplinarias y de subordinación o control autoritario disminuyen la cohesión interna y ahondan el desencanto ciudadano producido por la crisis de las agendas. Las lealtades partidistas se debilitan luego de las disonancias cognitivas y el fracaso de algunas políticas públicas, así como el conflicto polarizador no surtió las consecuencias previstas. Antes bien, abrió los ojos a votantes de clase media que empiezan a declararse distantes del partido que los ampara ideológicamente desde hace años. Otro rasgo de cambio en el espacio público es, con toda seguridad, el aumento de movilidad electoral como consecuencia de tales procesos de desajuste.

Quien ha reaccionado aparentemente con rapidez es *Diario de Yucatán*. El nuevo periódico presentado a la luz pública en septiembre de 2003 equilibra la distribución de su primera plana, añadiendo espacios definitivos para la agenda de interés humano, y añade otras secciones internas que sintetizan un nuevo y vigoroso esfuerzo por acercarse a las agendas ciudadanas. La apariencia del acomodamiento se relaciona con el mantenimiento de la construcción de agendas de elite con poca conexión con la realidad de los ciudadanos, ya que el catálogo de señuelos del llamado periodismo cívico parece ser un recurso para la recuperación de conexiones ciudadanas, sin abandonar los intereses de clase que se han representado por años. Es decir, el nuevo Diario moderniza su relación con los ciudadanos mediante nuevos accesos que sirvan, de nuevo, para sustentar movilizaciones y alineamientos entre las elites. Lo contrario, significaría un acercamiento más sintonizado con las agendas ciudadanas, aceptando la posibilidad de tener intereses alejados y hasta opuestos con su periodismo de causa.

La aparición de la prensa del espectáculo y de escándalo también es un síntoma de la diferenciación social, económica y cultural, así como el desencanto de las agendas políticas, pues su ascenso en la circulación ha sido vertiginoso. Los nichos de mercado no atendidos por los medios impresos de referencia, de pronto se ven acoplados con nuevos productos que parecen confirmar que la agenda pública, dominada por las elites, tiene menos valor que la agenda del escándalo y el morbo. Así, la pérdida de acoplamientos entre medios y ciudadanos se acompaña con nuevas alianzas comunicativas, cuyos mensajes responden indirectamente a un nuevo esquema de prioridades: entre las selecciones temáticas de las elites que promueven conflictos ajenos, indiferencia, desilusión o afectaciones negativas con lenguajes distantes de bien común, las nuevas agendas no son parcelas de interés de otros, sino la reacción intimista, escandalosa y sensual a la falta de mecanismos para la expresión y la participación política. Entre la desviación elitista del bien común y la desviación morbosa del escándalo, la segunda agenda es más cercana a lo elementalmente humano.

Es verdad, los grupos subordinados socialmente no tienen los recursos comunicacionales suficientes para imponer intereses particulares con arropamientos discursivos de bien común, por lo que las agendas de evasión subrayan su carácter pasivo y de expectación. Los tres mundos identificables en Mérida tienen una desigual representación y

participación en el diseño de las políticas públicas, aunque su desempeño en la aplicación es fundamental.

Una síntesis apretada de estos procesos de cambio da como conclusión que el espacio público meridano está ampliando sus procesos de representación de intereses, luego de una mayor diferenciación social y apertura mediática, afectando los modos tradicionales de construir el consenso sobre las agendas de estructuración social. Este hecho tiene etapas intermedias, como la de mejores prácticas de democracia deliberativa, los nuevos pluralismos internos en agendas periodísticas radicalmente polarizadas, la crisis de las agendas periodísticas y gubernamentales de las elites y las transformaciones en las ofertas y los consumos mediáticos.

El corto circuito en el espacio público pone de manifiesto algunas exigencias que deben ser atendidas: mayor participación de los ciudadanos en las decisiones políticas; mayor negociación entre las agendas de elite y las agendas ciudadanas; intercambios políticos y de legitimación más racionales y móviles de acuerdo con la satisfacción de los intereses que se impongan como de la colectividad; mayor monitoreo de las demandas ciudadana ante la pérdida de credibilidad del sistema político y mediático; políticas públicas más diversificadas que combinen diferentes lógicas decisionales y diversos procesos de gestión que permitan el acceso de nuevos grupos de interés a la esfera de toma de decisiones.

Estos indicios de cambio, al igual que otros provocados por la agenda puntual de los gobiernos, requieren de procesos complementarios para que se consoliden en el espacio público, generando siempre intensos procesos de acomodación. Es decir, pueden resistir presiones para la vuelta al pasado, avanzar a pasos agigantados y luego detenerse, estabilizar las transformaciones y demorar su consolidación. Aunque la dinámica social es constante, las tendencias a su autorreproducción disminuyen la ruptura y la innovación, temas profundos que no se analizan en este estudio.

¿Cuál es el papel de los medios de comunicación y de otros códigos como el dinero, la fuerza del Estado y el derecho, en la reproducción del capital político de los gobernantes en los espacios locales? ¿Cómo se relacionan procesos de mediación tan distintos como los discursivos y las políticas públicas con acción directa en el ciudadano? ¿Cómo medir las expectativas ciudadanas de cambio social y la valoración que hacen del trabajo gubernamental en un escenario de conflictos y enfrentamiento? ¿Cuál es el papel del partido político, las políticas públicas y las visibilidades mediáticas en la construcción de futuras aventuras políticas de los gobernantes?

Aunque las preguntas exceden los límites de la presente investigación, su formulación se desprende del caso observado. Algunas nociones útiles, como las de configuración y clima político comunicacional, pueden orientar al estudio de las estrategias puntuales de comunicación mediática en escenarios de conflicto o de consenso.

En este trabajo se mantiene la idea de que los medios de comunicación son importantes para la creación y orientación de las interpretaciones y, por ende, de la percepción que los ciudadanos tienen sobre la realidad social y la gobernabilidad, pero que también tienen relevancia otros factores, tales como las políticas públicas y la acción política directa en su

trayectoria hacia los diversos subsistemas sociales. Es decir, que la percepción política supone una dialéctica entre los hechos vistos de manera directa y las interpretaciones que explican esos hechos, especialmente en los gobiernos locales. Al marco cognitivo de selecciones temáticas que se crean y difunden masivamente a través de los medios, hay que añadir otro mundo de mediaciones que derivan de las relaciones directas cara a cara, del conocimiento que se tiene de los personajes políticos locales y, desde luego, de la acción transformadora que las políticas públicas realizan en el espacio urbano.

Estos dos mundos de mediaciones –los que derivan de las agendas periodísticas y sus interesados procesos de negociación y los relacionados con las consecuencias prácticas de las políticas públicas– estarían incompletos de no considerar un mundo tercero constituido por las demandas y necesidades concretas que tienen los ciudadanos. La intersección de estos tres mundos constituye configuraciones y climas político–comunicacionales que tienen afectaciones en la credibilidad de cada uno de ellos. Así, la agenda periodística puede restar una parte de la gobernabilidad al político, mientras que éste es capaz de oponer y desgastar la credibilidad del periodista mediante la combinación adecuada de sus códigos comunicacionales –fuerza, dinero y regulación– y ambos procesos se realizan, amplían y reproducen en el espacio público, es decir, con la participación de todos los ciudadanos. La combinación de estas fuerzas en el espacio público genera un clima político comunicacional que reclama estrategias de impulso o de corrección acordes al grado de conflictividad o de consenso previsto por la acción gubernamental.

La configuración político comunicacional, por su lado, es el conjunto de selecciones realizadas para el diseño de la agenda gubernamental, sumado a las agendas periodísticas, mientras que el clima es la consecuencia social y perceptiva en los ciudadanos de tales implementaciones. Efectivamente, un diagnóstico político comunicacional completo es necesario tanto para la elaboración estratégica de las configuraciones como para las estrategias discursivas de acompañamiento en climas comunicacionales dados. El peso específico que tiene cada uno de los hechos vinculantes depende del estado de las fuerzas sociales y el equilibrio de sus subsistemas.

La configuración político comunicacional del Ayuntamiento 2001-2004 se caracteriza por una amplia selección estratégica de políticas públicas incorporadas a su agenda formal, que comparten el interés por continuar procesos de modernización de servicios públicos, de transformación de comportamientos ciudadanos y reformulación de relaciones sociales clientelares en otras más modernas e institucionales. Los requerimientos mediáticos y discursivos de estos procesos son amplios y sin una concertación adecuada con otras agendas, disminuyen las posibilidades de su acción correctiva. Su impacto en la agenda ciudadana y en la imagen de los políticos responsables es ambiguo, dada la contradicción entre los esfuerzos comunicativos vinculantes con otros subsistemas sociales y la interpretación conclusiva periodística. Sólo nuevos contextos de significación, más allá de la inmediatez de su ciclo administrativo, son capaces de ubicarla de manera más favorable en el espacio público.



COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD EN MÉRIDA (TABLA 7)

Calidad de la relación	Esfera comunicacional	Esfera social y económica	Esfera política	Esfera burocrática
Gobernabilidad	Modelos de comunicación mediática: pluralismo polarizado	Políticas de control económico y gasto: préstamos bancarios para la financiación de nuevas políticas públicas.	Alto nivel de confrontación y politización de las políticas públicas, especialmente con la oposición priísta	Consolidación normativa: revisión y actualización de reglamentos municipales
	Procesos de formación de la Opinión pública: creciente movilidad sociodemográfica y diferenciación social. Cambios en los consumos mediáticos y disminución de lectura de medios impresos. Irrupción de nuevas agendas de escándalo	Aumento del impuesto predial	Ruptura y falta de reproducción de liderazgo al interior del propio partido político: PAN ante la conflictividad político mediática de su agenda	Creación de nuevas áreas administrativas: los departamentos de transporte, protección civil, la policía de Mérida, y los cementerios
	Participación Consentimiento Tolerancia Indiferencia Descontento Protesta Oposición organizada Acción ilegal o desobediencia Violencia	Políticas de desarrollo social: programa Hábitat y de desarrollo de comisarías	Falta de consenso en las reglas para la institucionalización del conflicto en el municipio	Definición de los límites del territorio con el municipio de Umán.
	Procesos de participación cívica: promoción de consultas populares, acción colectiva de resistencia a las políticas públicas	Políticas públicas estratégicas: los planes de modernización urbana del mercado Lucas de Gálvez; del transporte público y del sistema de recolección de la basura	Disminución de relaciones clientelares	Eficiencia y efectividad
Ingovernabilidad	Acceso a la información indiscriminada y sin controles institucionales	Orden social y aplicación de la justicia: creación de la policía de Mérida	Dos fases en las relaciones entre gobiernos: la coordinación que facilitó el tránsito de servicios públicos y la confrontación en el caso de políticas públicas estratégicas	Profesionalización
			Dependencia del orden de gobierno a otros como el Legislativo para avalar sus decisiones	Incorporación al gabinete municipal de universitarios y profesionales no militantes
				Libre acceso a la información y transparencia: contraloría al servicio del Cabildo sin la estructuración normativa

Fuente: elaboración propia

## REFLEXIONES EN DOS TIEMPOS (2):

### COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN ESPACIOS LOCALES

#### (HACIA UN MODELO DE OBSERVACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PROCESOS DE CAMBIO)

Las teorías sobre la complejidad social que están basadas en la existencia de instituciones o sistemas con alto nivel de diferenciación tienen serios problemas para ser aplicados en los territorios locales, especialmente aquellos que viven un proceso de transición. El mundo local (Tete, 1998), a diferencia de los grandes territorios del Estado-Nación, debe tener en cuenta fenómenos de proximidad, de pertenencia y de participación, ya que el individuo se define en relación con el grupo y su necesidad de estar, de darse, de ser tomado en cuenta para confirmar la identidad. Si se trata, además, de comunidades en tránsito hacia la modernidad, entonces habrá que añadir la convivencia de estos tres mundos, el de la marginalidad urbana, el de las clases medias tradicionales y el otro de los grupos insertados en los procesos de la globalización, unidos por instituciones locales inestables y entrelazados con otras de carácter nacional y global con mayores niveles de estructuración. Las posiciones que estos tres mundos juegan en el orden del sistema social es un tema profundo e interesante que no está previsto tratar en esta investigación, aunque se puede decir que su coexistencia produce fenómenos de cierta conflictividad social, de movilidad sociodemográfica y permite la conectividad entre las esferas locales, estatales, nacionales y globales de gobierno.

En principio, la sociedad con esferas autónomas bien definidas no existe aquí. Esto quiere decir que los territorios gubernamentales, el sistema de medios de comunicación y otros, no tienen la definición funcional que en otras sociedades, afectando la rapidez, coordinación y fluidez de la información específica que se desea de cada una de ellas. Al nivel de las relaciones intergubernamentales, los gobiernos locales durante mucho tiempo han estado subsumidos por territorios mayores como los gobiernos estatales y aún el federal; lo mismo en el caso de los partidos políticos y los medios, cuyo paralelismo, y a veces hasta mimesis, los habían hecho participar de los procesos comunicativos como espejos de autor referencia y no como entidades autónomas. Si bien es cierto que hay casos concretos de mayor estructuración, la condición básica es la de su débil organicidad.

Las repercusiones de estos hechos en la comunicación política son diversas. Por un lado, la comunicación entendida como súper coordinación entre los organismos, ocurre de manera anómala y con mucha pérdida de tiempo, energía en información, dada la ambigüedad de sus entradas y salidas. Esta incertidumbre en las acciones sistémicas es controlada por la voluntad personal de los actores concretos que tienen mayor responsabilidad y peso personales, de carácter discrecional, para compensar las debilidades de la estructuración. No es que las interacciones se den de manera totalmente inestable, sino que la participación individual aún no se traduce en la normativa capaz de organizar por sí misma cada una de las instituciones sociales. Si el acoplamiento se produce por una baja diferenciación social y una mimesis de algunas instituciones, entonces el sistema social aparece como controlado directamente por actores con más recursos culturales o de poder, en constante juego por

mantener la estabilidad y la reproducción de sus valores en el espacio público. Los procesos de diferenciación, en consecuencia, son gestionados negativamente, de modo que se mantengan las posiciones iniciales que retroalimentan la estabilidad con mayor coerción y presión cultural.

Otra de las consecuencias importantes de esta debilidad institucional es la falta de control de varias zonas de gobernabilidad, ante la falta de penetración de la acción gubernamental y de la presencia de mundos tradicionales basados en relaciones de afecto, lealtad, que coexisten, desde luego, con dinámicas sistémicas muy bien consolidadas provenientes del mundo global, que tienden sus puentes hacia los gobiernos locales. Así, lo que en sociedades diferenciadas genera el corto circuito provocado en el sistema político mediático por la oposición y la competencia de otros medios, en sociedades tradicionales se resuelve con la acción prescripta de la cultura.

Otro impacto decisivo sobre la teoría y la realidad es la diversidad de las mediaciones que aún no han sido trasladadas de manera definitiva al sistema de medios de comunicación, pues la cercanía con las acciones de gobierno y la presencia directa y visible de los hechos vinculantes en el espacio público resta poder e influencia a los medios de comunicación, notándose con más claridad en los casos de agendas confrontadas. Es decir, la acción discursiva y la acción política directa son leídas con mayor posibilidad comparativa, dados los fenómenos de proximidad, pertenencia y participación que se producen en los espacios locales, en los escenarios de conflicto o de ruptura. De ahí la importancia de incluir el estudio de las políticas públicas, las agendas de gobierno y mediáticas, en el análisis de la comunicación gubernamental. Dependiendo de sus luchas, en buena medida, se observan los intentos de estructurar los sistemas sociales de forma diversa y conseguir nuevos niveles de diferenciación.

Algunos autores (Cerner, 1964; Deutsch, 1953) aseguran que el cambio social hacia la modernidad sólo se logra mediante transformaciones individuales ya que “únicamente en cuanto que los individuos ensayan nuevas formas de conducta, adaptándose gradualmente a ellas, transformándolas y rutinizándolas de acuerdo con sus nuevas necesidades, las instituciones sociales pueden transformarse y modernizarse”. Para Deutsch, junto con Lerner, “en las sociedades que pasan de normas de vida tradicionales a formas de vida modernas, tienen lugar determinados procesos específicos de cambio, como son el cambio de residencia y ocupación, de relaciones personales, instituciones, papeles y formas de comportamiento, experiencias y expectativas, costumbres y necesidades personales, e incluso la necesidad de nuevas pautas de afiliación en grupos y nuevas imágenes de identidad personal”. (Solé apud Lerner y Deutsch, 1998: 79-80)

El cambio es resultado de la movilización social. Así, “los fenómenos enumerados implican el desarrollo de un sistema de comunicaciones en el sentido general de ‘volumen de conducta social’ basado en la ‘capacidad humana de emitir y recibir, en las más diversas e innumerables formas, mensajes tanto intencionados como no intencionados (...) la movilización social, como expresión de la totalidad de procesos (...) se produce en determinadas situaciones históricas y estadios de desarrollo económico”. (Solé, Idem: 81-82)

La comunicación gubernamental en los espacios locales, sobre todo en aquéllos montados en procesos de cambio, no puede prescindir del análisis de estas variables. Si bien es cierto que concedemos a la teoría de sistemas el concepto general, aquel que enunciamos como “el flujo de poder que se traslada entre varios actores y subsistemas mediante acciones y discursos en el espacio público, siendo los actores más importantes los expertos-políticos-(gobierno-oposición)-periodistas-ciudadanos, encaminados a gestionar adecuadamente el conflicto y lograr eficiente coordinación en la sociedad para mantener un orden o producir un cambio”, también hay que añadir a este proceso las variables de movilización social que le subyacen. Es decir, que el cambio se produce tanto por las luchas por estructurar o reproducir instituciones sociales, como por la “ruptura con antiguos compromisos vinculantes y formas de vida tradicionales, así como el avance hacia nuevas situaciones que exijan nuevas pautas de conducta y el establecimiento de nuevos compromisos”. (Idem: 82)

En el primer escenario es la coordinación comunicativa entre los subsistemas quienes pueden reproducir el sistema o bien generar alguna ruptura, mientras que, en el segundo, son los nuevos contactos entre individuos los que hacen posible la transformación social.

Este planteamiento, permite enunciar algunas dimensiones que pueden ser observables para comprender los procesos de cambio de un espacio público local:

- a) La configuración del mercado de medios de comunicación y su nivel de autonomía institucional
- b) Los procesos de inclusión y exclusión de problemas en la agenda formal de gobierno
- c) La ejecución de políticas públicas en su carácter de consolidación de nuevos comportamientos individuales y fortalecimiento de subsistemas
- d) Las coyunturas entre las agendas gubernamentales, mediáticas y sociales
- e) La movilidad sociodemográfica y su impacto en las tendencias del acoplamiento de los individuos con los demás sistemas del orden social.

Estas cinco dimensiones pueden dar, como resultado, diversas configuraciones de operación de un espacio público. El primer modelo, de elitización estable, daría cuenta del acoplamiento de agendas gubernamentales y periodísticas a los intereses de los grupos sociales con mayor institucionalización, sin el contrapeso de la movilización social suficiente para cuestionar la reproducción de un orden dado; otro de elitización inestable, estaría caracterizado por la división de agendas político mediáticas, sin que esto represente mayor pluralidad de acceso a otros grupos sociales distintos de las elites, en combinación con procesos intensos de acomodamiento de nuevos grupos sociales con el consecuente desacoplamiento con las agendas impuestas; el tercer modelo, el pluralista, supone la existencia de mayor diferenciación sistémica o institucional, acompañada de la existencia de diversos grupos de expertos y de interés, con accesos similares a las agendas político-mediáticas y la irrupción de una sociedad compleja en su segmentación poblacional.

La comunicación política, en nuestra definición, persigue fines de coordinación social tanto para la reproducción del orden como para su transformación, de acuerdo con el estado de

los subsistemas sociales y el nivel de acoplamiento de los individuos a los mismos. La función del político, en este proceso, sigue siendo relevante por cuanto las trayectorias que puede imaginar y las negociaciones que puede hacer. El tránsito entre modelos de elitización y el pluralismo es la tarea inevitable de los gobiernos locales, y en especial, los de Latinoamérica.

7  
CONCLUSIONES

**1.-** El Ayuntamiento de Mérida, durante el período 2001-2004, construyó una agenda formal y estratégica que se diferencia de las agendas sistémicas y las de la rutina institucional, en la medida en que es un conjunto de decisiones que caracterizan la gestión municipal y priorizan la inversión de los recursos públicos en rubros notorios y muy bien definidos. Los ámbitos, desde los cuales se originan, diseñan y consensuan dichos programas son: a) la esfera burocrática compuesta por un ámbito normativo de ambigua definición y un conjunto de expertos de diferente grado de consolidación en los trabajos de la administración, planeación y gestión de políticas públicas; b) la esfera política integrada por las interacciones entre el grupo en el gobierno y los actores de la oposición, grupos de presión, organizaciones gremiales y sindicales y la correlación de fuerzas con los otros niveles de gobierno y poderes del Estado; c) la esfera social y económica compuesta por la agenda de los ciudadanos y sus demandas de políticas públicas relacionadas con el desarrollo social, urbano o político; d) la esfera comunicacional que está compuesta por la dinámica del mercado de medios y su capacidad de organizar procesos de tematización y politización en un espacio público con determinados posibilidades de participación social y gobernabilidad.

La configuración político comunicacional que resulta de la combinación de estos ámbitos en la coyuntura de los primeros tres años de la alternancia política en el gobierno federal mexicano y estatal yucateco, pone el énfasis de la gestión municipal en las transformaciones normativas e institucionales destinadas a aumentar la fortaleza del nivel municipal frente a otros niveles de gobierno y en la modernización de los servicios públicos de abasto, del transporte y de la recolección de residuos sólidos.

La agenda gubernamental es resultado de una serie de procesos de transformación y comunicación de mensajes electorales (deseos compartidos) que luego se convierten en líneas estratégicas de acción (catálogo de problemas y soluciones reconocibles) mediante procesos formales e informales de selección de definiciones, prioridades, en un contexto múltiple de comunicaciones que van desde la esfera social a la mediática, pasando por las condiciones presupuestales del organismo gubernamental, la dinámica de las redes de expertos y grupos de interés y las valoraciones coyunturales de los políticos que toman las decisiones.

**2.-** La agenda formal de este municipio mexicano se caracterizó por incluir y promover políticas públicas altamente conflictivas, difusas, complejas con pretensiones de integralidad y con afectaciones a grandes grupos sociales que debían asumir nuevos comportamientos en la vida diaria. La configuración político comunicacional es de enfrentamiento y de transformación de relaciones sociales tradicionales en otras con mayor modernidad y estructuración formal, resaltando la polarización entre los intereses contrapuestos de ambos mundos y su reflejo en la estructuración mediática y partidista, condición típica en los espacios públicos del tipo de pluralismo polarizado.

Esta condición supone la necesidad de una mayor coordinación de las agendas de gobierno y de otros poderes, dado que la dinámica de las transformaciones suele tener afectaciones de diversa naturaleza sobre la gobernabilidad.

La comunicación política y gubernamental es el flujo de poder que se traslada entre varios actores y subsistemas mediante acciones y discursos en el espacio público, siendo los actores más importantes los expertos-políticos (gobierno-oposición)-periodistas-ciudadanos, encaminados a gestionar adecuadamente el conflicto y lograr una eficiente coordinación en la sociedad para mantener un orden o producir un cambio. Es decir, la comunicación política produce (in)gobernabilidad. Por otra parte, la comunicación gubernamental es el conjunto de procesos mediante los cuales un organismo territorial de poder público selecciona –incluyendo y excluyendo– las decisiones de gobierno para intervenir en otras esferas sociales de tal manera que coordine eficazmente la transformación social y la participación ciudadana.

**3.-** La confrontación entre las agendas mediáticas, especialmente del proceso de tematización promovido por Diario de Yucatán y el Gobierno del Estado llamado Caso Medina Millet y su gran poder de estructuración de relaciones sociales e institucionales y la agenda gubernamental del municipio de Mérida, promovió un corto circuito interno en el aparato ideológico de las elites conservadoras, acentuando los momentos de ingobernabilidad y disminuyendo la eficacia de la agenda de clase en sus diversas manifestaciones.

Uno de sus efectos más notables estuvo en los intercambios informativos entre el municipio y los periódicos, que modificaron sus estrategias discursivas tanto en el tono de la información, la cobertura, la visibilidad de los actores fundamentales y la gestión narrativa o tematizadora de la información que concluye con juicios conclusivos de carácter negativo, ante sus audiencias tradicionalmente acopladas a discursos diferentes. En el fondo de las líneas periodísticas estaban operando los intercambios informales entre las elites políticas, mediáticas y empresariales.

**4.-** Los procesos de cambio social en el caso estudiado tienen múltiples orígenes y derroteros. La agenda formal del municipio de Mérida activó algunos de ellos que afectaban tanto públicos cerrados –como los grupos empresariales del transporte, las cooperativas de la recolección de la basura o los gremios de locatarios del mercado grande– como a la sociedad abierta que debía participar directamente con nuevos comportamientos para el éxito de los programas. Las resistencias, acomodos y reacciones hicieron compleja la relación entre gobernantes y gobernados, desatando diversos grados de ingobernabilidad en la ciudad, sobre todo por su radicalidad.

Los grados de mayor deterioro de la condición de gobierno fueron conducidos por algunas elites políticas, empresariales, mediáticas, y ciudadanos anónimos, en defensa de prácticas culturales tradicionales y relaciones de intercambio de favores muy parecidas a las relaciones clientelares o de plano clientelares.

La (in) gobernabilidad es una línea de gradación sobre la que transita (a) la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados (b) producida por la gestión efectiva del conflicto o del consenso (c) en determinadas zonas de la vida pública, con el propósito de conducir la energía social hacia la (re) producción de un orden social y (d) conseguir la ampliación de una interpretación legitimadora y participativa de los ciudadanos sobre la acción política

Estos momentos de resistencia e ingobernabilidad, han incidido en los ritmos de las transformaciones posibles y hasta en los acomodos de los procesos de modernización, algunos de los cuales regresaron al punto de partida. El papel de los medios de comunicación es relevante, puesto que dan visibilidad pública y posibilidades de legitimación ante la opinión pública de los actores en resistencia.

**5.-** Otras transformaciones se perciben en un espacio público donde operan algunas redes de interés claramente identificables, en alianza con medios de comunicación, cuya fuerza para orquestar posiciones sociales y movilizar fuerzas políticas económicas y sociales está disminuida ante la fragmentación mayor de los intereses. En respuesta, el pluralismo interno a la prensa ha aumentado, lo mismo que las prácticas de democracia deliberativa que reclaman mucha participación social y compromiso de numerosos sectores antes de tomar alguna decisión gubernamental. Al interior de los medios, ocurre también una transformación en las formas para plantear los pactos comunicativos.

El cambio está caracterizado por un aumento de la diferenciación social que da vista a una mayor cantidad de intereses que no se acoplan a una agenda con sencillez y sin negociación explícita de los intercambios. Aumenta la competencia entre los actores, la autonomía decisional y se hacen más claros los procedimientos que rigen los intercambios de poder no basados solamente en el valor moral de las decisiones, sino en las consecuencias previsibles por la razón y el interés.

**6.-** Los mensajes de la comunicación gubernamental no son únicamente producciones discursivas sino también decisiones y acciones políticas que hablan los códigos de la fuerza, de la norma y de los presupuestos públicos, ya que la dirección que tomen en relación con los demás subsistemas sociales es tan importante para generar equilibrios o rupturas como la acción comunicativa. Los hechos vinculantes de una administración – llamadas también cuasiacciones sistémicas– ayudan a mantener o reestructurar el mundo sistémico que es el entorno del individuo. La adecuada selección de temas y la eficaz delimitación de sus posibilidades, son herramientas para la optima configuración político comunicacional.

**7.-** A los ámbitos o esferas que hemos definido en nuestro marco de correlaciones entre comunicación y gobernabilidad, podríamos incluir otra que no ha sido considerada con claridad: la movilidad social y la dinámica del acoplamiento de los actores individuales con las agendas institucionales. En el estudio de caso, los cambios urbanos, educativos y poblacionales parecen ser factores relevantes para explicar los nuevos consumos mediáticos y la fragmentación de las identidades.



- Aguilar, Luis F, 1996: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa. México.
- Alcaraz Yetlaneci, 2001: "Evaluación de corresponsales nacionales" en: *Revista Proceso*, en <http://www.proceso.com.mx>. 3 de junio de 2001. México, DF.
- Alexander Jeffrey C, 1995: *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial*. Gedisa, Barcelona.
- Anguiano, Arturo et al 1988: *La transición democrática*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF.
- Arredondo, Pablo, 1990: *Así calló el sistema. Comunicación y elecciones, 1988* Universidad de Guadalajara. Guadalajara. México.
- Auyero, Javier, 1997: *¿Favores por votos?* Editorial Lozada Buenos Aires, Argentina.
- Avritzer Leonardo, 1996: "A moralidades da democracia: ensayos em teoria habermasiana y teoría democrática" Sao Paulo. Perspectiva/BH editorial de la UFMG.
- \_\_\_\_\_. 2000: "Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil". Ponencia en la Conferencia sobre experiencias en democracias deliberativas. Wisconsin, Estados Unidos. Puede encontrarse en: [www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf). Consultado el 25 de septiembre de 2005.
- A.A.V.V 2002: *Revista Designis2: La comunicación política. Transformaciones del espacio público* Gedisa, Barcelona, Abril.
- A.A.V.V 2004: *Revista Mexicana de Sociología* Números 1/2004; 3/2004 y 4/2004. UNAM. México.
- Badía, Lluís, 1992: *De la persuasió a la tematizació. Introducció a la comunicació política moderna*. Pòrtic, Barcelona.
- Bajtín, Mihjail, 1982: *Estética de la creación verbal*. Siglo XXI, editores México.
- Baños Ramírez Otón, 2006: "Aceite negro al agua sagrada: el petróleo en la arena política de Yucatán" Documento de investigación, mimeo Centro de Investigaciones Regionales - Unidad Sociales. Universidad Autónoma de Yucatán.

Bell, Daniel, 1977: *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza editorial Mexicana México, DF.

Benson Rodney et al 2005: *Bourdieu and the journalistic field*. Polity Press. Cambridge.

Bernecker Walther L. (comp) 2004: *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. Ediciones del Colegio de México- UNAM México, DF.

Betancourt Pérez, Antonio, 1991: *Memorias de un combatiente social*. Instituto de Cultura de Yucatán, Mérida, Yucatán, México.

Blumler G Jay y Gurevitch Michael, 1981: "Politicians and the press" en: Nimmo y Sanders, *Handbook of political communications*. Sage, Londres.

Blumler G. Jay y Gurevitch Michael, 1986: "Relación entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas" en: Curran James et al: *Sociedad y comunicación de masas*. FCE. México.

Braybooke, D. y Lindblom, C. 1963: *A strategy of decision*. New York: Free Press.

Breton, Phillipe, 1998: "Medios, mediación y democracia" en: *Comunicación y política* (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.

Brunner, José Joaquín, s/f: "Política de los medios y medios de la política: entre el miedo y la sospecha" En: [www.infoamerica.org/articulos/b/brunner.htm](http://www.infoamerica.org/articulos/b/brunner.htm), consultado el 3 de agosto de 2005.

Bobbio Norberto et al, 1995: *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.

Bohman, J y W. Reg, 1997: *Deliberative democracy*. Cambridge, MIT Press.

Bourdieu, Pierre, 1996: *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona.

Bourdieu, Pierre, 1980: "Algunas propiedades de los campos" en: *Questions de Sociologie Minuit*, París. P.113-120.

Borrat, Hector, 1989: *El periódico, actor político*. Gustavo Gili Barcelona.

Cabrero Mendoza, Enrique 2000: *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. CIDE, Cuadernos de debate México.

Castañeda, Jorge G, 1999: *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Alfaguara, México.

Camacho Solis, Manuel, 2003: "La transición mexicana". Conferencia magistral en la Universidad Pontificia de México. Mimeo México, 16 de enero, 2003.

Camou, Antonio, 1995: "Gobernabilidad y democracia". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. México, DF.

Camou, Antonio, 1997: *La sociedad compleja (Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann)* FLACSO, Triana editores. México.

Canel, María José, 2004: "La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos" en: Díaz Lozada, Juan Carlos (coord.) *Gestión de la comunicación en organizaciones*. Ariel, comunicaciones Barcelona.

Cobb W. Roger y Elder Charles, 1981: "Communication and Public Policy" en: Nimmo y Sanders (1981) *Handbook of political communication*. Sage, Londres.

Cobb y Ross, 1976: "Agenda Building as a comparative Process". *The Journal of politics*, 13. 892-915

Cohen, j y Ch Sabel, 1997: "Directy-Deliberative Poyarqui". *European Law Journal*, vol 3.

Cohen Ira J, 1996: *Teoría de la estructuración. Anthony Giddens y la constitución de la vida social*. Uam, México.

Cook, Timothy, 1998: *Governing with the news. The news media as a political institution*. University Chicago Press.

Conolly, T 1977: "Information processing and decision making in organizations" en: B Starr y E Salanik (editores) *New directions in organization behavior* Chicago: St Clair Press.

Curran James et al, 1986: *Sociedad y comunicación de masas*. FCE, México.

Charron, J, 1990: *La production de l'actualité politique. Une analyse strategique des relations entre la presse parlementaire et les autorites politiques*. Universidad de Lavall. Canadá

Dader García, José Luis, 1992: *El periodista en el espacio público*. Bosch, Comunicación. Barcelona.

\_\_\_\_\_ 1998: *Tratado de comunicación política*. CERSA, Madrid.

DeLeón P (1988) Advice and consent. Russel Sage Foundation. N. York.

- Deutsch, Karl, 1985: *Los nervios del gobierno*. Paidós, México.
- Del Rey, Javier, 1996: *Democracia y postmodernidad. Teoría general de la información* Madrid. Universidad Complutense.
- Derthick, M, 1979: *Policymaking for social security*. Washington D.C Brookings Institution.
- Díaz Nosty Bernardo et al, 1999: *El español en el mundo*. Anuario del Instituto Cervantes. Plaza y Janés, Madrid.
- Echeverría Martínez Rodolfo, 2003: "La situación política ante la incertidumbre" en: [www.institutocomunicacionpolitica.org/articulo/](http://www.institutocomunicacionpolitica.org/articulo/).
- Echeverría, Pedro, 2005: *Prensa y poder en el neoliberalismo*. Yucatán 1982-2001 Ediciones del grupo parlamentario del PT México. Tesis doctoral presentada en la Universidad de La Laguna, Islas Canarias, España.
- Edelman, M, 1964: *The symbolics uses of politics*. Urbana. University of Illinois Press.
- Esteinou, Javier, 1998: "Democracia, medios de información y final del siglo xx en México" en: *Razón y Palabra* Número 12, Año 3, octubre 1998 - enero 1999 Monterrey, ITSM <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/> Consultado el 5 de octubre de 2005.
- Esquirol Carme, 1999: "Cómo elaborar un plan de mandato". Papers de formació municipal, 60, Septiembre de 1999. Diputació de Barcelona.
- Farias, García Pedro, 1988: *Libertades públicas e información*. EUDEMA Universidad. Madrid.
- Ferry Marc-Jean et al, 1998: "Las transformaciones de la publicidad política" en: *El nuevo espacio público* (Gilles et al), Gedisa, Barcelona.
- Feres Faria, Claudia, 1996: "El concepto de democracia deliberativa" en: *Metapolítica*. Vol 4 número 14. México.
- Fernández Cristhlieb, Fátima, 1982: *Los medios de difusión masiva en México*. Juan Pablos editores, México.
- Flisfisch, Angel, 1987: "Gobernabilidad y consolidación democrática" en: *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1989.
- García Del Castillo, Rodolfo, 1999: *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México.

Franco, Iván s/f: “El sueño de los católicos neoliberales en Yucatán”. Disponible en: <http://www.ciepac.org/otras%20temas/10franco.htm>. Consultado el 9 de enero de 2006.

Galindo, Jesús, 1998: *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* Perason, educación. México.

Gerstlé, J, 1992: *La communication politique*. Presses universitaires de France, París.

Geertz, Clifford, 1987: *La interpretación de las culturas*. Gedisa, Barcelona.

\_\_\_\_\_ 1994: *Conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós, Barcelona.

Guerra, Francois Xavier, 1989: “La modernidad como utopía” en: *Nexos*, Número 134. Febrero, 1989. México.

Gosselin, Andre, 1998: “Cartografía de un campo de investigación y de actividades” en: *Comunicación y política* (Gauthier Gilles et al) Gedisa, Barcelona.

Gomis, Lorenzo, 1974: *El medio media*. Seminarios y ediciones S.A Madrid.

Habermas, Jürgen, 1998: *Facticidad y validez*. Trotta, Madrid.

\_\_\_\_\_ 1999: *Teoría de la acción comunicativa I*. Taurus, Madrid.

\_\_\_\_\_ 1999 a: *Teoría de la acción comunicativa II*. Taurus, Madrid.

\_\_\_\_\_ 1999b: *La inclusión del otro*. Paidós, Barcelona.

\_\_\_\_\_ 2002: *Acción comunicativa y razón sin transcendencia*. Paidós, Barcelona.

Hallin, Daniel y Stylianos Papathanassopoulos, s/f: “Political Clientelism and the Media; Southern Europe and Latin America in Comparative”. Disponible en: [www.blues.uab.es/olympic.studies/portal/122641/catala/observa/polis/client.pdf](http://www.blues.uab.es/olympic.studies/portal/122641/catala/observa/polis/client.pdf). Consultado el 23 febrero de 2006.

Hallin, Daniel, 2000: “La nota roja: periodismo popular y transición a la democracia en México” en: *América Latina hoy*. Núm. 25.

Hallin Daniel y Mancini, Paolo, 2004a: “Dimensions in comparing media systems: three models of the interaction between media and politics”. Ponencia en la reunión anual de la International Association for Mass Communication Research, Porto Alegre, Brazil. Julio, 25-29.

\_\_\_\_\_. 2004b: *Comparing media systems*. Cambridge, University Press.

Heredia Montañez, David, 1999: *Juegos de papel*. Editorial Dahemont. Mérida, Yucatán, México.

Hewitt, Cinthia, 1998: "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" En: [www.diba.es/fl/fitxers/pf-050.pdf](http://www.diba.es/fl/fitxers/pf-050.pdf). Papers de formación municipal número 50. Consultado el 25 de diciembre de 2005.

Hilgartner, S y Bosk C.L 1988: "The rise and fall of social problems: A public arenas model" en: *American Journal of Sociology* 94 (1).

Izurieta, Roberto, s/f: "La comunicación de estado en la era del entretenimiento" En: <http://www.elistas.net/cgibin/eGruposDMime.cgi>. Consultado el 7 de noviembre de 2005.

Karam, Tanius, 2000: "Comunicación y democracia en México. Una introducción general" en: *Razón y Palabra*, ITESM, abril-mayo, 2000 [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx). Consultado el 17 de febrero de 2006.

Kaufmann Daniel y Kraay Aart, s/f: "Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo" en: [http:// www. Worldbank.org](http://www.Worldbank.org). Consultado el 5 de octubre de 2005.

Kingdon, J, 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, Illinois. Scott, Foresman and Co.

Lavigne, Alain, 1998: "La politización de la información del sector público" en: *Comunicación y política* (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.

Lechner, Norbert, 1995: *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Serie conferencias magistrales del IFE México.

Lemieux, Vicent, 1998: "Un modelo comunicativo de la política" en: *Comunicación y Política*. (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.

Livet, Pierre, 1998: "Medios de comunicación masiva y limitaciones de la comunicación" en Ferry, Jean Marc et al *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona.

Linsky, M, 1986: *Impact: How the press affects federal policy making*. Nueva York. WW. Norton.

Leyva, Gustavo, (coordinador) 2003: *Política, identidad y narración*. Biblioteca signos UAM, México.

López García, Guillermo, 2004: *Comunicación electoral y formación de la opinión pública: las elecciones generales de 2000 en la prensa española*. Universitat de Valencia, España.

Lozada Díaz, José Carlos, (coord) 2004: *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Ariel comunicación Barcelona, España.

Luhmann, Niklas, 1996: *Introducción a la teoría de los sistemas*. Universidad Iberoamericana, México.

\_\_\_\_\_ 1997: *Teoría política en el estado de bienestar*. Alianza editorial, Madrid.

\_\_\_\_\_ 1998: *Teoría de la sociedad*. Universidad Iberoamericana, México.

\_\_\_\_\_ 2000: *La realidad de los medios de masas*. Universidad Iberoamericana. México.

Martínez, Maria de los Ángeles, 2004: “La representación política y la calidad de la democracia” en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, oct-dic, 2004 México, DF.

March, J y Olsen J, 1976: *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetforlaget.

Marletti, G, 1985: *Prima e doppio. Tematizzazione e comunicazione politica*. UPT. 68. Tori. Eri.

Moloch, Harvey, 1974: “News as purposive behavior” en: *American Sociological Review*.

Montalvo Ortega, Enrique, 1996: *México: en una transición conservadora, el caso Yucatán*. INAH, La Jornada México.

Montalvo Ortega, Enrique y Vallado Iván, 1997: *Yucatán*. CIICU-UNAM, México

Meadow, Robert, 1980: *Politics as Communication* Norwood. Ablex.

Mead, H George, 1990: *Espíritu, personas y sociedad*. Paidós, México.

Menéndez González, Carlos, 1992-1993: Mis veinte y cinco años de periodismo La Revista Peninsular. Mérida.

Muraro, Heriberto, 1997: *Políticos, periodistas y ciudadanos*. FCE, México.

Napolitan, Joseph, 1994: *¿Cómo ganar las elecciones?* Instituto Latinoamericano de Política Aplicada Quito, Ecuador.

Nimmo, D y Sanders K, 1981: *Handbook of political Communication*. London, Sage.

Ordóñez Solis, David, s/f: “La gobernabilidad en Europa: de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la Unión Europea”, en:  
[http://europa.eu.int/comm/governance/contrib\\_Ordóñez\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_Ordóñez_es.pdf). Consultado el 22 de febrero de 2006.

Ortega, Max, 2003: “Primero de mayo: tercer año del gobierno foxista” en:  
*Revista Trabajadores* en línea, Año7, mayo-junio, 2003, núm. 36.  
<http://www.uom.edu.mx/trabajadores/36indice.htm>. Consultado el 19 de mayo de 2005.

Pardo, Romeo, 1997: *Comunicación política y transición democrática*. Documentos de trabajo número 31. Universidad Autónoma Metropolitana México, DF.

Peñuñuri, Amilcar s/f: “La transición mexicana” en:  
[http://www.dcsociales.uson.mx/Revista/trans\\_mexicana.htm](http://www.dcsociales.uson.mx/Revista/trans_mexicana.htm). Consultado el 30 de mayo de 2005.

Pasquali, Antonio, 1978: *Comprender la comunicación*. Monteávila editores Caracas, Venezuela.

Payán Cervera, Ana, 2001: *Discurso de toma de protesta como alcaldesa de Mérida*. Mérida, Yucatán, México. Mimeo.

Pitkin, Hannah, 1985: *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Puhle Jurgen Hans, 2004: Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas en: *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada* (Walter L. Bernecker, comp.). UNAM. México.

Quezada, Sergio, 2001: *Breve historia de Yucatán*. FCE, México.

Ramírez Carrillo, Luis, 2000: *Historia regional de Yucatán*. Limusa editores, México.

\_\_\_\_\_, 2004: *Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso Yucatán*. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. México, DF.

Rositi, Franco, 1982: *I modi del' argumentazione e l' opinione Pubblica*. ERI-RAI. Torino, Italia.



- Sartori, Giovanni, 1992: *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza.
- Sampedro Blanco, Víctor, 2000: *Opinión pública y democracia deliberativa*. Istmo, Madrid.
- \_\_\_\_\_, 1997: *Movimientos sociales: debates sin mordaza*. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Santillán Buelna, José Ramón, 2003: *La construcción periodística del political issue democracia en México de 1998 a 2000*. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- \_\_\_\_\_, 2004: "Los periodistas, protagonistas del cambio político". *Sala de Prensa*, 72. Octubre, 2004. año VI, Vol 3. <http://www.saladeprensa.org/art566.htm>. Consultado el 7 de marzo de 2006.
- Schmitt Carl, 1991: *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. Madrid.
- Serrano Gómez, Enrique, 1998: *Consenso y conflicto*. Schmidt, Arendt y la definición de lo político Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México.
- Serrano Gómez, Enrique, 2001: *Filosofía del conflicto político (Necesidad y contingencia del orden social.)* Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Siebert, Fred S, Peterson, Theodore and Schramm, Wilbur, 1956: *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sierra Villarreal, José Luis, 1995: "Las concertaciones en Yucatán". *Por Esto!* enero de 1995. Mérida, Yucatán.
- Solé Carlota, 1998: *Modernidad y Modernización*. UAM, México.
- Spector, M y Kitsuse, J. L, 1977: *Constructing social problems*. Menlo Park (CA), Cummings, 1987 (1977).
- Severin, W, J. y Tankard, J. W., 1992: *Communication theories: origins, methods and uses in the mass media*. Nueva York, Longman.
- Thompson, John B, 1998: *Ideología y cultura moderna*. Universidad autónoma metropolitana México, DF.
- Touraine, Alain, 1989: "Comunicación política y crisis de representatividad" en: *El nuevo espacio público*. Ferry Jean Marc et al Gedisa, Barcelona.
- Tetu, Jean Francois, 1998: "El espacio público local y sus medios de comunicación" en: Gauthier Gilles et al *Comunicación y política*. Gedisa, Barcelona.

Trejo Delarbre, Raúl, 1995: "Prensa y gobierno: las relaciones perversas" en: *Comunicacao y política* V 3, número 2 Brasil.

\_\_\_\_\_ 1997: *Volver a los medios. De la crítica a la ética*. Ediciones Cal y Arena, México.

\_\_\_\_\_ 2001: *Mediocracia sin mediaciones*. Ediciones Cal y Arena, México.

Tuchman, Gaye, 1978: *Making news*. Free prees. Nueva York.

Veron Eliseo, 1998: "Mediatización de lo político" en: *Comunicación y política* (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.

Wolton, Dominique, 1998: "Las contradicciones de la comunicación política" en: *Comunicación y política*. Gedisa, Barcelona.

\_\_\_\_\_ 1998 a: "La comunicación política: construcción de un modelo" en: *El nuevo espacio público*. Ferry Marc Jean et al. Gedisa, Barcelona.

\_\_\_\_\_ 1998 b: "Los medios, eslabón débil de la comunicación política" en: *El nuevo espacio público*. Ferry Marc Jean et al. Gedisa, Barcelona.

Woldenbeg, José, 2003: "Consolidación democrática y medios de comunicación" en: *Etcétera*, noviembre, 2003. México. [www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx). Consultado el 8 de diciembre de 2005.

Xifra Jordi, 2004: "El Lobbying" en: Díaz Lozada, Juan Carlos (coord.) *Gestión de la comunicación en organizaciones*. Ariel, comunicaciones. Barcelona.

#### DOCUMENTOS

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán (1988) Diario Oficial del Estado. 25 de octubre de 1988 Disponible en <http://www.merida.gob.mx/Ayuntamiento/Ley%20Org%C3%A1nica/principal.htm>. Consultadp el 7 de marzo de 2006.

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado. 15 de enero de 2006.

Pilares del Humanismo del Partido Acción Nacional. Documento doctrinario disponible en Internet: [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx). Consultado el 23 de febrero de 2006.

Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional. Disponible en: [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx). Consultado el 26 de febrero de 2006.

Plan Municipal de Desarrollo 2001-2004. Ediciones del ayuntamiento de Mérida. Mérida, octubre de 2001.

Plan de comunicación del programa de mejoramiento integral de la zona del mercado. Documento oficial. Dirección de Comunicación. Ayuntamiento de Mérida, 2002.

III Informe de Gobierno Municipal. Ediciones del Ayuntamiento de Mérida 2004. Mérida, Yucatán, México.

Informe Ejecutivo del Estudio de Vialidad y Transporte de Mérida. Documento oficial, Hueltron. Ayuntamiento de Mérida, 2003.

Informe Ejecutivo de vialidades. Documento oficial, Logit. Ayuntamiento de Mérida, 2003.

INEGI (1994) Estadísticas históricas de México. Aguascalientes, México. Gobierno Federal Dos tomos.

Carta Peninsular. Año I, tomo II, Número 10: octubre de 1976.

## ANEXO METODOLÓGICO

El estudio de un caso no puede nunca perder el piso. Nuestra propuesta de investigación tiene, en consecuencia, dos momentos que van desde la formulación de preguntas empíricas y respuestas descriptivas del fenómeno particular, hasta la construcción de categorías que permitan analizar la comunicación gubernamental en los diversos escenarios en los que opera. Lo que nunca puede perder el piso, dicho de otra manera, aspira a volar.

Podemos decir que esta tesis tiene dos niveles de conocimiento. Uno descriptivo y particular y otro teórico general. Ambos se retroalimentan aunque también se separan puesto que lo particular tiene que ser despojado de las anécdotas inservibles para la generalización hasta que el esfuerzo por mirar un objeto salga de éste para imaginar los condicionamientos a los que pueden estar sujetos sus múltiples prácticas y variantes, de los cuales, un caso es solo uno. Tanto en lo empírico como en lo teórico, la mirada tiene que definir su posición metodológica, de modo que atestigüe las propias limitaciones y alcances de sí misma.

Creemos que la investigación es un proceso creativo y de imaginación que se somete a ciertas reglas de confiabilidad para demostrar su vigor, validez y cobertura. Los objetos que vamos a determinar –la comunicación gubernamental– ni existen per se, ni sólo se pueden definir de esta manera. La determinación que adquiere, sus rasgos, sus delimitaciones, derivan de cómo están estructurados.

“Es nuestra actitud la que define el objeto y su estructura, y no al revés; solamente allí donde nuestra actitud se vuelve eventual o caprichosa, sólo cuando nos apartamos de nuestra actitud de principio hacia las cosas y el mundo, la determinación del objeto se nos contrapone entonces como algo ajeno e independiente y comienza a desintegrarse, y nosotros caemos bajo el dominio de lo causal, nos perdemos a nosotros mismos y la estabilidad de un mundo definido”.  
(Bajtin, 1982: 14)

Nuestras observaciones no fundan el mundo ni son reflejo objetivo de él, sino estructuran los objetos que operan en un horizonte espacio temporal inalcanzable. La mirada configura posibilidades a partir de posibilidades. Las definiciones de las que partimos, el empaquetamiento de la realidad para ser analizada, los datos que se puedan acumular, etc.,

son mundos sociales diferentes de los que se vivieron en su oportunidad por los actores de este drama social llamado política y son diferentes porque ya se han alejado del tiempo y pueden ser vistos como una totalidad conclusiva. Este mundo gubernamental que estamos por configurar es diferente, incluso, del que vivimos como actores de los mismos sucesos que se relatan. Está hecho de conceptos, definiciones, teorías, datos, informaciones, interpretaciones y recuerdos. ¿Cuáles son las consecuencias de esta nueva visión, de esta lectura interpretada de la historia, de los actores e instituciones que participaron en los dramas sociales, para los actores mismos? ¿Para qué sirve mirar como miramos un suceso y mirarlo después en diferente posición?

Reapropiarse de los dramas sociales, de las historias de la conflictividad política otorga mayores posibilidades de comprensión del mundo social y, en el caso de la acción política concreta, fortalece la planificación de los hechos vinculantes en términos de sus probables consecuencias para la estructuración social de otros sistemas y para los individuos que los padecen en el llamado mundo de la vida. Aunque la impredecibilidad es una condición típica de la contingencia política a lo largo del tiempo, ya hemos dicho que existen sobredeterminaciones del orden social que la reducen notablemente. Así, el investigador “no solo construye hipótesis o metáforas lingüísticas y discursivas de la estructuración de la diversidad y la complejidad, sino que también interviene en la configuración misma de los mundos así contruidos (...) Investigar no es solo conocer, desde cierta perspectiva, también es hacer el sentido de las posibilidades que abre el proceso de observación reflexiva”. (Galindo, 1998: 10)

Conocer de otra manera, recapitular la información que se ha ayudado a construir y construirla de otra manera, como también lo hacen los ciudadanos ante las políticas públicas y los actores políticos, equivale a observar al observador para entender desde afuera el lugar de su posición, sus límites y los procesos de construcción social de la verdad política, tan pobre en su fuente de significación, esperanza y horizonte de futuro para los ciudadanos.

Desde acá, fuera del ámbito de la acción gubernamental, también se puede vivir un proceso de investigación que se empate con las necesidades del entendimiento cívico y de transformación de sentidos posibles que reinventen la política más allá de la imagen superficial que sus actores se empeñan en darse. Así, una de las consecuencias de mirar al que ha mirado la realidad de una determinada manera es volverse a mirar con un sentido de oposición crítica a sus percepciones limitadas al ejercicio del poder: en ambos casos, en política y en la generación del conocimiento, el papel de los actores sociales y sus procesos de exploración y significación del mundo objetivo generan concentración o disgregación de energía que alteran el orden social en beneficio o en perjuicio de alguien..

Investigar la comunicación gubernamental en el Ayuntamiento de Mérida (2001-2004) supone un cuadro de interrogantes básicas que aparecen en la introducción de este trabajo, y que a saber son:

- h) ¿Cómo se construye la agenda de un gobierno local –hechos vinculantes y discursos- en el contexto de cambio social de la transición mexicana?**
- i) ¿Cómo se relacionan las agendas periodísticas y cuál es su relación con las agendas gubernamentales en el espacio público del municipio de Mérida?**
- j) ¿Cuál es la configuración del mercado periodístico, sus condiciones de pluralismo, profesionalismo, competitividad y acoplamiento con la identidad de los partidos políticos y sus (e) lectores?**
- k) ¿Cuál es el papel y la lógica del intercambio entre el sistema político y el sistema mediático en la gestión de (in)visibilidades capaces de coadyuvar en la construcción de estados de gobernabilidad, participación social y la reproducción del poder de figuras políticas y periodísticas?**
- l) ¿Cuál es el peso específico de las acciones políticas implementadas en zonas de (in)gobernabilidad, tales como el diseño de las políticas públicas, las relaciones intergubernamentales, los vínculos con las elites políticas, económicas y mediáticas en los procesos de transición democrática y social?**
- m) ¿El cambio social puede verse frenado o retardado por la (in) visibilidad mediática derivada de relaciones clientelares y su combinación con la falta de otros mecanismos sociales de expresión?**
- n) ¿Cuál es la configuración del espacio público meridano definido a partir de las formas de construcción de las agendas político mediáticas y la participación de la sociedad en las mismas?**

Las preguntas en consecuencia, son una valoración derivada de poder observar la totalidad conclusiva: el juicio de la historia, la ponderación del aprendizaje social, el fortalecimiento de la memoria. El rendimiento de cuentas es una de las modalidades de la representación política, punto de partida y fin, en el cual todas las interpretaciones se suman para organizar un valor de (re)conocimiento. Los actores ya nada pueden hacer, lo que hicieron tiene consecuencias, el sistema tiene su propia clausura operativa y el conocimiento se construye sobre una cosa terminada que, sin embargo, sigue interpretándose en contextos diferentes. Dicha totalidad conclusiva es también, para la investigación un objeto de estudio terminado y delimitable en el tiempo y en el espacio. Sobre ella podemos ejercer la presión de la crítica y las tenazas de la interrogación.

Estas preguntas, sin embargo, suponen otras y también son criaturas de supuestos teóricos que las hacen posibles. Así encontramos en los apartados correspondientes un paquete de hipótesis que el trabajo teórico sostiene:

- f) **Si la comunicación gubernamental es el conjunto de hechos vinculantes y discursivos –que implican argumentos y decisiones sobre políticas públicas aplicadas en zonas determinadas de intervención social-entonces el diseño de la agenda de gobierno implica procesos de comunicación social tan importantes como aquellos relacionados con los medios de comunicación**
- g) **Si el diseño de una agenda gubernamental implica tomar decisiones, diseñar políticas y aplicarlas en diversas zonas de la vida social, entonces el adecuado equilibrio entre políticas públicas de consenso y de conflicto, facilita la gobernabilidad y la transformación social eficaz**
- h) **La coordinación de las agendas –gubernamentales, mediáticas y sociales- es indispensable para la transformación social eficaz**
- i) **En etapas de transición política, los principales factores de ingobernabilidad derivan de la acción protagónica de los medios de comunicación, de los procesos de modernización de relaciones sociales y de la resistencia de grupos clientelares**
- j) **La modernización de sociedades tradicionales supone el debilitamiento de relaciones clientelares en diversas zonas de la vida social, incluyendo el modelo periodístico conocido como pluralismo polarizado.**

Para demostrar estas hipótesis contamos con las preguntas empíricas que hemos formulado inicialmente y una guía inicial de observación que supone una sincronización de los conceptos claves utilizados en el marco teórico que relacionan la comunicación de los gobiernos con la gobernabilidad en una disección de hechos vinculantes relevantes que hemos denominado esferas, como consta en esta elaboración gráfica presente a lo largo del trabajo

#### COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

Calidad de la relación	Esfera comunicacional	Esfera social y económica	Esfera política	Esfera burocrática
------------------------	-----------------------	---------------------------	-----------------	--------------------

Gobernabilidad				
Participación Consentimiento Tolerancia Indiferencia Descontento Protesta Oposición organizada Acción ilegal o desobediencia Violencia	Modelos de comunicación mediática  Procesos de formación de la opinión pública  Procesos de participación cívica  Acceso a la información	Políticas de control económico y gasto  Políticas de desarrollo social  Orden social y aplicación de la justicia	Representación de intereses sociales y partidos políticos  Estabilidad de las instituciones que regulan el acceso al poder  Consenso en las reglas para la institucionalización del conflicto  Equilibrio de poderes y de las Relaciones entre gobiernos	Consolidación normativa  Eficiencia  Efectividad  Profesionalización  Libre acceso a la información y transparencia
Ingovernabilidad				

Fuente: elaboración propia

La reunión de estas herramientas conceptuales requiere de otros esfuerzos adicionales a fin de identificar los temas observables que los avalen y puedan demostrar su capacidad de describir una realidad y de penetrarla enseñando nuevas conexiones internas y externas del fenómeno estudiado. En consecuencia, es necesario hacer el planteamiento metodológico y técnico que permita la acumulación de información útil y relevante para los objetivos de la investigación.

Una de las primeras dimensiones de análisis y recuento de información se refiere al mundo socio histórico. El Ayuntamiento de Mérida (2001-2004) es uno de 2,435 municipios mexicanos y es consecuencia de las luchas federales y del desarrollo social, económico y cultural de su región, por lo que no representa a todos los municipios del país, sino sólo a aquellos cuyos indicadores sociodemográficos puedan guardar ciertas similitudes estructurales, por más que la generalización de la Ley les imponga delimitaciones igualitarias con algunos rasgos discrecionales. El encuadre temporal también es significativo ya que ubica la gestión municipal en un momento de transición de la democracia mexicana y de modernización de sus instituciones.

Para caracterizar este territorio gubernamental recurriremos a diferentes materiales de naturaleza documental, así como resultados de otras investigaciones que den luz sobre su funcionamiento y problemática. Algunos de estos materiales son:

- a) El cuerpo legal tanto federal, como estatal y municipal
- b) Referencias de investigaciones municipalistas en México
- c) Referencias a la condición estructural tanto de los medios como de los municipios mexicanos
- d) Información empírica del gobierno local: a) demográfica, b) económica, c) cultural



y mediática, d) política.

La segunda dimensión corresponde al proceso de construcción de la agenda gubernamental. La toma de decisiones sobre los hechos vinculantes que se habrán de desarrollar como políticas públicas es también un proceso comunicacional que tiene diversas etapas que van desde el diagnóstico de problemas sociales hasta la implementación y evaluación de programas de intervención social. Las etapas de este proceso tienen momentos de (in) visibilidad ya que unas operan en el mundo más o menos discreto de la administración, mientras que otras requieren de urgente e inevitable difusión en el espacio público.

Aunque son muchos los hechos vinculantes que desarrolla una administración municipal en tres años de gobierno, seleccionaremos algunas de las políticas públicas más importantes y las catalogaremos de acuerdo con las zonas de (in) gobernabilidad que hemos planteado en el capítulo teórico. Parte de esta información descriptiva tiene su origen en entrevistas profundas realizadas a los funcionarios<sup>168</sup> que tuvieron a su cargo el diseño e implementación de las mismas y en la información oficial que está disponible. La otra parte, la que es evidentemente visible y ocupa un lugar fundamental en el espacio público, será monitoreada a través de los tres medios de comunicación impresos que existen en Mérida usando una parrilla de observación destinada a recabar información sobre las trayectorias de las iniciativas gubernamentales de acuerdo con las presiones discursivas y conductuales de los demás actores de la comunicación política. Las técnicas que se utilizaron fueron la observación participante, la entrevista profunda y el análisis de información hemerográfica y documental. Los criterios utilizados para realizar la descripción de los diferentes procesos de construcción de la agenda gubernamental fueron:

- a) Lineamientos ideológico políticos y de campaña de los actores
- b) La dimensión normativa de la planeación institucional
- c) La toma de decisiones sobre la utilización del presupuesto, la capacidad normativa del municipio y de ejercer la fuerza
- d) Diagnóstico de las fuentes iniciales del diseño de las políticas públicas

<sup>168</sup> El equipo de gobierno municipal estuvo integrado por 4 directores generales – C.P. José Antonio Buenfil Guillermo y luego de su renuncia, el Sr. Carlos Gutiérrez; el C.P. Oscar Coldwell Cantillo; el Ing Humberto Sauri Duch, suplido en los primeros meses de la administración por el Arqto. Pedro Manzanilla Estrada; el Lic. Joaquín Peón Escalante. Los directores de segundo nivel fueron Jaime Barrera Aguilar, Irving Berlín Villafañá, Melba Méndez Fernández, Alaviel Cervera Llanes, Rocío Chaveste Gutiérrez, Mario Eyselé Pérez, Joaquín López Mena, Antonio Peniche Gallareta, Arturo Mayagoitia Penagos, Fernando Aguiar Sierra, Mario Cerón Grajales. Algunos otros funcionarios que tuvieron relevancia en el diseño de las políticas públicas fueron Oscar Arjona Pacheco, Armando Escalante Morales, Erica Millet Corona, Marisol Puerto González, José Pinto Matos, Sergio Díaz Medina, René Flores Ayora, Benjamín Millet Molina, Magali Cruz Nucamendi, Jorge Arcila Arjona, Eduardo Rivas Gutiérrez. El Cabildo meridano estuvo compuesto por los siguientes regidores: Ana Rosa Payán Cervera, José Pinto Matos, María Paz Neuman, Jorge Puga Rubio, Patricia Zapata Villalobos, Jorge Gamboa Wong, Raúl Castillo Hoyos, Jorge Pereira Chan, Armando Cevallos Cetina, Juan José May Gutiérrez, Rafael Acosta Solís, Noemí Argáez Aguilar, Ingrid Priego Cárdenas, Ignacio Mendicuti Priego, Gabriela Santinelly Recio, Joel Barbosa Novelo, Paulina Cetina Amaya y Antonio Morales Balderas. La mayoría de estas personas continúan en el ejercicio público y han solicitado guardar el anonimato de la declaración por así convenir a sus intereses profesionales. Considerando que se trata de una historia reciente y que sus interpretaciones y puntos de vista pudieran afectarles en lo personal, el responsable del trabajo ha decidido sustituir los nombres reales por un TP (Testimonio Personal) que aparece al final de las citas de ideas o declaraciones de algunos de los funcionarios enumerados, con algunas excepciones.

- e) Modalidades formales y técnicas del diseño de las políticas públicas y sus estrategias comunicacionales
- f) Interrelaciones entre los actores involucrados: políticos, periodistas, grupos de interés, ciudadanos, expertos,
- g) Seguimiento de las políticas públicas en su proceso de diseño, retroalimentación, ajusta, aplicación y evaluación
- h) Impacto social y adopción o resistencia a la aplicación de los programas y en el fortalecimiento institucional
- i) Tipología de las políticas públicas seleccionadas

La construcción de la agenda gubernamental y su posicionamiento en los espacios informativos de la prensa pasa por diversas secuencias narrativas en las que los actores sociales responden con acciones o con discursos en diferentes arenas con el propósito de disminuir las afectaciones negativas y orientar mejor de acuerdo con sus intereses las políticas implementadas. Así, en el espacio discursivo de los medios de comunicación se pueden encontrar el entramado de acciones y reacciones de los actores y sus luchas por mejorar sus posicionamientos sociales, de la misma manera en que está presente la posición del medio en tanto actor político que puede tener influencia en el encuadre de la información y su visibilidad.

Las técnicas de monitoreo de secuencias informativas derivan del análisis de contenido. Combinamos, pues, en esta dimensión, las técnicas de análisis de información oficial y las entrevistas directas, con los del monitoreo de tratamientos discursivos en los medios. La escaleta de control que se utilizó tuvo los siguientes campos:

GENERALES DEL PERIÓDICO						
Nombre:	Fecha:	Ciclo Administrativo:	Año:	Ubicación:	Posición:	Foto
# de Columnas:	Continuación:	Tipo de agenda (central o periférica)				
Ítem Central (Descripción)						
CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN						
? Temas Generales (Interés humano; sociales; político partidistas; de gobierno estatal; gobierno municipal; Temas legislativos; T. Judiciales; Temas ciudadanos; económicos y financieros; ecológicos; educativos y culturales)						
? Temas Prioritarios Municipales ( Basura; Transporte; Mercado; Transferencia de servicios; Relaciones Intergubernamentales; Caso Medina Abraham; Administración Municipal; Oposición política municipal; Posición de ciudadanos; Temas político-mediáticos; Gestión de servicios públicos; otros)						
? Orígenes de la Información: (Fuente institucional; Fuente encubierta; Fuente periodística; fuente ciudadana)						
? Actor que produce la información ( Rep del PAN; Rep del PRI; Rep del PRD; Funcionarios del gobierno del Estado, del municipio y de los otros poderes; periodistas; Ciudadanos; Expertos; ONG; Grupos empresariales; Gobernador del Estado; Alcaldesa de Mérida; Clero; Miembros del Cabildo Meridano; Debate entre actores						

- ? Afectaciones referidas (Presentación de argumentos; Defensa de argumentos; Ataque contra argumentos de otros; Transformaciones negativas y positivas de posiciones originales)
- ? Acciones propuestas (Discursiva; Administrativa; Política Gubernamental; Legal; Ilegal; Colectiva Pública; Organizativa; solidaria)
- ? Secuencia Narrativa (Problematización inicial; Selección temática: consensuada, unilateral, conflictiva; discusión; Aplicación: unilateral, consensuada, conflictiva; Desenlace; Juicio Moral Positivo, Negativo, Neutro; Solicitud de coadyuvancia.
- ? Niveles referidos de gobernabilidad (Participación; Consentimiento; Tolerancia; Descontento; Protesta; Desobediencia; Oposición organizada; Obstaculización ilegal; Represión; desestimiento; Ingovernabilidad; Silencio de espera)
- ? Tratamiento informativo (Información; Opinión; Nota editorializada en cuerpo; Referencia en agenda paralela; Equilibrada sin conclusión; equilibrada con conclusión a favor del actor; Equilibrada con conclusión en contra del actor; Nota editorializada en el título; Nota múltiple tipo síntesis; Reportaje, crónica)

La definición de la agenda gubernamental y su realización es uno de los procesos más importantes para la generación de la buena o mala identidad pública de gobierno o de generación de comportamientos relacionado con las sensaciones de (in)governabilidad. No es el único. Del lado inverso, retroalimentando, complementando, sosteniendo, rivalizando y oponiendo otros problemas diferentes de aquellos que han sido abordados en el territorio gubernamental, está la construcción de la agenda mediática, como tercera dimensión que habremos de analizar.

Si la relación entre expertos-políticos-periodistas y ciudadanos puede verse, desde la posición gubernamental en el diseño de las políticas públicas, dado que la acción política es uno de los mecanismos más poderosos de la comunicación gubernamental, también estas relaciones se evidencian mediante la creación del political issue que puede resultar del monitoreo social que realizan los medios periódicamente o bien, de las mismas políticas públicas en cualquiera de sus momentos de desarrollo. Una de las diferencias entre ambos procesos es que en el primer caso se trata de definiciones de problemas, estrategias y de acciones gubernamentales para ser operados en el espacio público o en sectores específicos de él o de otros sistemas sociales, mientras que en el segundo, los temas políticos pueden hacerse eco de estos procesos o bien, nacer desde la acción colectiva o desde los discursos periodísticos. En síntesis, el tema político es discursivo y puede o no mover la acción social o la decisión gubernamental; las políticas públicas son hechos vinculantes ínter sistémicos, aunque también tienen expresiones discursivas, mientras que los ciudadanos pueden desempeñarse en el espacio público como actores privados, de la acción colectiva más o menos organizada o bien de manera discursiva en diferentes niveles de la opinión. Todos

estos procesos comunicacionales pueden ser observados en el espacio público y la tematización del político issue es uno de los conceptos que pueden ser utilizados.

Para este efecto definimos political issue como un tema de actualidad relacionado con el cumplimiento de metas colectivas o distribuciones de posiciones de poder y que ocupa la atención de los medios fundamentalmente por su carácter conflictivo, pues tiene la potencialidad de generar reacciones e intercambios entre los actores de la comunicación política en relación con el poder que cada uno de ellos puede tener en un momento dado para ganar el diagnóstico del tema, la orientación de las controversias, la legitimación de las decisiones, la valoración final de los resultados. Mientras más conflicto social<sup>169</sup> despierte estos temas, más duran ocupando la atención de los actores del espacio público y más fuerza tienen en la estructuración de relaciones sociales e incluso en la generación de identidades mediáticas y políticas.

Las agendas se construyen sobre la base de acontecimientos que luego se transforman en temas y son sancionados por una controversia en la que los diferentes actores políticos seleccionan la prioridad del tema respecto de otros, por lo que los political issues son resultado de las interacciones entre políticos, periodistas y ciudadanos.

“Tematizar desde este punto de vista más concreto, significa disponer de criterios no tan sólo argumentativos, sino de conveniencia útil y de influencia práctica, que indican la necesidad que un tema determinado sea inscrito en la ‘agenda política’ de una colectividad nacional (...) atendiendo que hoy la legitimación y el consenso se juegan ya no sólo en el campo de las identidades y de las ideologías, sino en el campo de los temas, los políticos saben perfectamente que tematizar significa disponer de un importante recurso político para el control de la conjura”. (Badía apud Marletti: 174-175)

Este proceso requiere, desde luego, procesos de producción que involucren a los periodistas, a los políticos y a los ciudadanos. Algunos autores como Rositi (1982) organizan este proceso, desde el lado de los periodistas, en tres etapas: la primera implica filtros de selección de primer grado que “consiste en una clase de regulación de un genérico derecho de acceso, o derecho a entrar en el circuito informativo”; la etapa intermedia establece un orden de valoración al darle mayor o menos importancia a los diversos temas de interés público, mientras que en la tercera etapa es donde realmente se efectúa la tematización: “la operación consiste en seleccionar ulteriormente, en el universo

---

<sup>169</sup> El conflicto social como filtro de entrada de los sistemas informativos tiene diversas interpretaciones. Una de ellas realza los beneficios económicos generados por el interés de la audiencia y su impacto en la circulación, aunque desde el punto de vista político, la gestión simbólica del conflicto social es controlar la politización y la legitimación de los actores que intervienen, pudiendo influir en la toma de decisiones, en la redistribución de las posiciones de poder, al incrementar la visibilidad pública de los actores y los riesgos y oportunidades que generan la complejidad de las interacciones que provoca. La elección de este criterio como filtro de los sistemas periodísticos implica la ampliación de sus audiencias y el control de recursos de opinión pública respecto del sistema político y objeto de negociaciones para el intercambio de recursos. Como las narrativas sociales están siempre en proceso de construcción, entonces los actores puede alinearse sorpresivamente, alejarse, negociando intereses y haciendo juicios normativos que dan conclusiones aparentes en las diversas etapas de la tematización de la vida pública. Esta función le da al periódico el valor de actor político de primer orden.

informativo que ha experimentado ya dos selecciones, los grandes temas sobre los que concentrar la atención pública y movilizarla hacia la toma de decisiones”.

No es este el único nivel de negociación institucional que existe en el proceso de creación de agendas. Tanto la selección de las políticas públicas como la tematización suponen, como hemos mencionado antes, las interacciones simbólicas y discretas de intercambio de recursos entre el sistema político y el sistema mediático, siendo su conclusión, su evidencia y la radiografía del estado de sus fuerzas.

Las características de un political issue pueden ser observables, siguiendo su proceso de tematización a lo largo del tiempo. Un cuadro que explica sus etapas y nos guía en el trabajo de la recolección empírica es el siguiente:

CARACTERÍSTICAS DE UN ‘POLITICAL ISSUE’
<p>1.- Se presentan como conflictos o problemas políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El sistema político sanciona selectivamente la prioridad del tema</li> <li>-Relaciona al gobierno y los partidos políticos</li> <li>-Son recursos estratégicos de la política</li> <li>-Sirven de guía del sistema político para reducir la contingencia</li> </ul> <p>2.- Tienen reconocimiento público</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se originan por la creciente centralidad comunicativa de la política</li> <li>-Los medios en coordinación con el sistema político los seleccionan</li> <li>-Los periódicos les dan visibilidad, cobertura y seguimiento</li> </ul> <p>3.- Hay una discusión pública de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se fijan las posiciones políticas de los actores</li> <li>-Se desarrollan argumentos para apoyar o rechazar posiciones</li> </ul> <p>4.- Se buscan soluciones políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Los actores implicados brindan alternativas de solución</li> <li>-La intervención del gobierno genera nuevos equilibrios en el sistema político</li> </ul>

Fuente: Santillán Buelna (2003)

La agenda gubernamental y la agenda mediática son dos caras de la misma moneda, cuya negociación es la parte más emblemática y tensionante de las relaciones entre el sistema político y comunicacional. En aras de la misma representación, la de los ciudadanos, las agendas aspiran a ser verdaderos marcos cognitivos de interpretación de la realidad social y su tirantez es resultado del enfrentamiento de dos lógicas de representación y del control de recursos estratégicos para la conducción social. Realizaremos un análisis comparativo del

estado de las dos agendas y de las condiciones de poder de las dos fuerzas políticas.

<p>AGENDA GUBERNAMENTAL MUNICIPAL Derrotero de las Políticas Públicas fundamentales</p> <p>Procesos de modernización y transferencia de servicios públicos</p> <p>Procesos de recomposición de relaciones políticas y de relaciones intergubernamentales</p>	<p>AGENDAS PERIODÍSTICAS Tematización y procesos de politización del caso Medina Abraham</p>
--	--

La última dimensión de información empírica se refiere al espacio público donde vienen operando los actores de la comunicación política. Si seguimos el encuadre metodológico de Hallin y Mancini (2004) podríamos afirmar que un sistema de medios puede definirse considerando las dimensiones (1) del desarrollo del mercado de medios “con particular énfasis en la fuerza o debilidad de la prensa de circulación masiva”, (2) el paralelismo político que es el “grado y naturaleza de los enlaces entre los medios y los partidos políticos o más ampliamente la medida en que el sistema mediático refleja las divisiones políticas de la sociedad”, (3) el desarrollo del profesionalismo periodístico y (4) el grado y naturaleza de la intervención del estado en el sistema de medios.

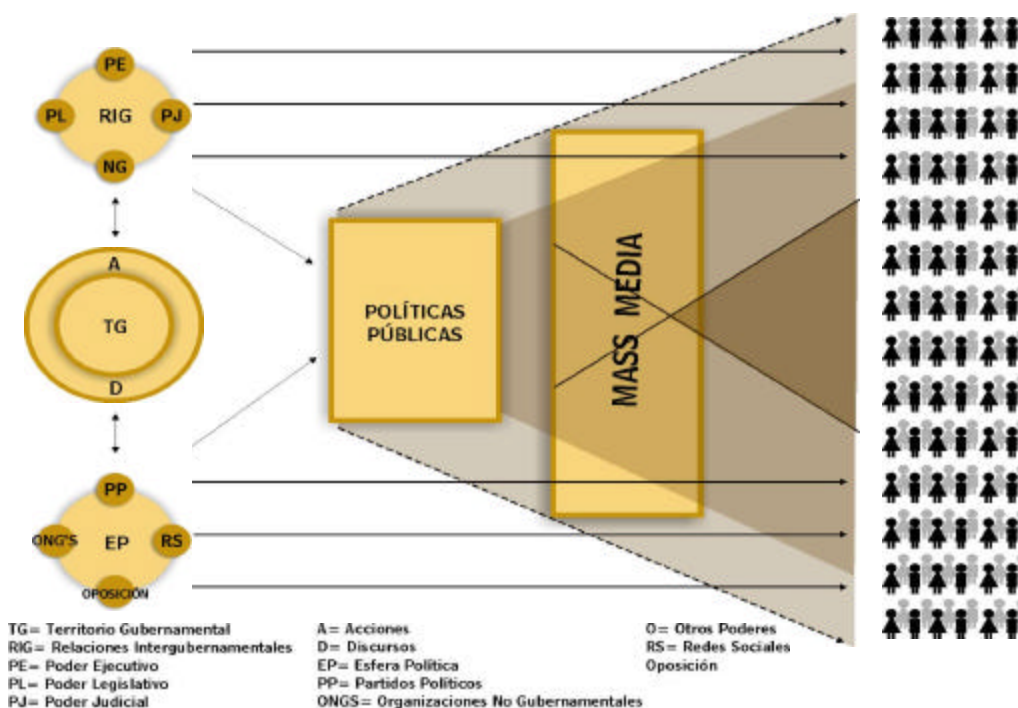
Así, el apartado correspondiente al mercado periodístico reúne información suficiente para caracterizar a los medios impresos de mayor relevancia en Mérida, de acuerdo con las dimensiones anteriores, resaltando especialmente:

- a) Información histórica de los principales medios impresos
- b) Datos de circulación, consumo y modificaciones sobre orientaciones ideológicas
- c) Referencias a las relaciones entre políticos y periodistas
- d) Referencias a los niveles del profesionalismo periodístico
- e) Referencias sobre las características de los procesos de tematización y su relación con el pluralismo polarizado.

No olvidemos que las dimensiones que proponen Hallin y Mancini han sido muy útiles para la configuración de un método comparativo de sistemas mediáticos que no excluyen variables políticas ni culturales, llegando a construir tres modelos –el liberal, el democrático corporativo y el pluralista polarizado– que no aplican de manera especialmente clara en países latinoamericanos, aunque el último de ellos se acerca notablemente.

Nuestro análisis, empero, no pretende describir el sistema de medios, sino el espacio público informativo donde se relacionan los actores de la comunicación gubernamental que

hemos definido a partir del diseño de políticas públicas y los procesos originales de tematización periodística. Estas entradas de información – definición del territorio gubernamental, construcción de políticas públicas, hechos vinculantes con grupos políticos, sociales, empresariales, etc., observación de procesos de tematización y modalidades del mercado periodístico– constituyen configuraciones comunicacionales:



MAPA DE ELEMENTOS DE UNA CONFIGURACION COMUNICACIONAL  
(Elaboración propia)

## **CURRÍCULUM VITAE**

### **GENERALES**

Irving Gamaliel Berlín Villafañá  
Mexicano. Registro Fiscal: BEVI611115. CURP Hynrlroo  
Nacimiento: Libre Unión, Yucatán a 15 de Noviembre de 1961.  
Domicilio: 23 Núm. 283. 26 y 28. Col. Miguel Alemán.  
Mérida, Yucatán, México  
Tels. (99) 267629. (0449999) 492198  
Correo electrónico:

bvillaf@tunku.uady.mx  
iberlin@modelo.edu.mx  
iberlin@prodigy.net.mx

### **INFORMACIÓN ACADÉMICA.**

Licenciatura en Antropología Social.  
Facultad de Ciencias Antropológicas.  
Universidad Autónoma de Yucatán.

Licenciatura en Educación media. Especialidad en Español  
Escuela Normal Superior de Yucatán.

Maestría en Educación Media. Especialidad en Literatura Española  
Escuela Normal Superior de Yucatán.  
Estudios parciales.

Diplomado en Antropología Política.  
Facultad de Ciencias Antropológicas.

Maestría en Industrias Audiovisuales Iberoamericanas  
Universidad Internacional de Andalucía.  
Huelva, España. 1996

Doctorado en Ciencias de la Información  
Universidad de La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, España



## **CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA (RADIO Y TELEVISIÓN)**

Curso de Producción Radiofónica.  
Especialización en adaptación de lenguajes científicos.  
Universidad Veracruzana, 1988

Curso de Producción Radiofónica. Formatos Cortos.  
Radio Educación. ICEY, 1990

Curso de Producción Radiofónica. Formatos Informativos.  
Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina  
Quito, Ecuador, 1989.

Seminario Internacional “Nuevas tecnologías y globalización de la radio en América Latina y el Caribe. Ciespal/OEA,  
Noviembre, 1998.

Seminario Nacional de Acreditación y Certificación de las Ciencias de la Comunicación.  
Consejo Nacional para la enseñanza y la investigación de las Ciencias de la Comunicación, CONEICC. Marzo, 2000.

Curso “Estrategias en Comunicación empresarial e institucional en el marco iberoamericano”  
Universidad Internacional de Andalucía,  
Agosto, 2000.

Cátedra Extraordinaria de Teoría de la Comunicación.  
Dr. Armand Mattelart.  
Facultad de Ciencias Antropológicas. UADY.  
Julio, 2000.

## **EXPERIENCIA PROFESIONAL**

Profesor de Literatura Universal.  
Escuela Preparatoria Modelo.  
1985 - 1990.

Profesor de Comunicación Educativa.  
Escuela Normal Superior de Yucatán.  
1987 - 1990.

Profesor de diversas materias de Comunicación.  
ICSMAC, 1996.  
Instituto de Estudios Superiores de Comunicación, AC, 1998.  
Universidad del Mayab, 2000.  
Universidad Modelo, 2004

Productor de programas de radio.  
Radio Universidad de Yucatán.  
1980 - 1990.

Productor y conductor de programas educativos para televisión  
“Tiempo Universitario”.  
Canal 13-Uady.  
1996.

Productor ejecutivo de varias series en video sobre artes y ciencias en Yucatán  
Universidad Autónoma de Yucatán.

Jefe. Departamento de Radio y Televisión.  
Universidad Autónoma de Yucatán.  
1990-1999.

Subdirector de Extensión  
Universidad Autónoma de Yucatán.  
Enero, 1999-Noviembre, 2000.

Articulista especializado en Medios de Comunicación.  
Diario de Yucatán. Revista Etcétera de Comunicación Política.  
Mérida, México. (1986-2000)

Evaluador del Comité Nacional de Evaluación de la Extensión Universitaria.  
Anuies (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) CIEES. México, DF 1996-2006

Miembro desde 1998 del Consejo de Redacción de la Revista Latina de Comunicación Social  
Universidad de La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, España.

Miembro fundador del SINPRIES (Sistema Nacional de Productoras y Radioemisoras de Instituciones de Educación Superior) y de la Asociación Latinoamericana de Radios Universitarias.

Director de Comunicación Social  
Ayuntamiento de Mérida 2001-2004  
Mérida, Yucatán, México.

Coordinador local del Master en Comunicación Política  
Universidad Modelo-Universidad Pompeu Fabra  
Mérida, 2005-2006

## **COORDINACIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

Curso de Planeación de programas y proyectos radiofónicos  
Uady-Sep-Universidad de Córdoba, Argentina  
Mérida, 1994

Curso de producción radiofónica.  
CIESPAL, Quito, Ecuador.  
Mérida, 1993.

Curso de Televisión para el desarrollo  
Fundación Frederick Ebert/ Canal 13 de tv local/ Uady/ Ciespal.  
1995

II Curso de formatos informativos para la televisión.  
Universidad Javeriana de Bogotá/ Canal 13/ Uady.  
1997

Curso de vídeo científico.  
Uady/Canal 13 de televisión.  
1998.

Programa Doctoral en Ciencias de la Comunicación  
Uady/Universidad de La Laguna, España  
1999-2001.

Cátedra extraordinaria de “Teoría de la Comunicación”  
Dr. Armand Mattelart. Universidad de París-8/ Uady.  
2000.

Cátedra extraordinaria: “Medios de servicio Público: la experiencia Chilena.”  
Conferencista. Diego Portales Cifuentes,  
Director de Televisión Nacional de Chile.

Sinpries (Sistema Nacional de productoras y emisoras de Instituciones de Educación Superior) Universidad de Michoacán, 1998.

Revisión del Plan de Estudios de la Lic. en Comunicación Social.  
(Carrera de nueva formación)  
Facultad de Ciencias Antropológicas.  
Universidad Autónoma de Yucatán.  
Mérida, 2001.

## **INVESTIGACIÓN, PUBLICACIONES Y PONENCIAS.**

Aproximaciones ideológico-estéticas a la poética de José Martí.  
ENSY. Análisis Literario.

Desigualdad cultural y el poder de la radio. (Apropiación diferencial de los objetos)  
Antropología. Análisis sociológico.

La otra caja de Pandora. Historia de la radio en Yucatán.  
Investigación hemerográfica. Revista de la Uady.

Las Radios Universitarias: ¿Subversión en los mercados?  
Tesis de maestría. Universidad Internacional de Andalucía.  
Huelva, España.

Culturas populares; símbolos e identidad  
Ponencia en el II Encuentro de Cultura Maya.  
Muna, Yucatán, México, 1994.

Las Radios Universitarias en México  
Estado del arte  
CIEES, Anuies, México, 1998

Indicadores para la evaluación de las radios universitarias  
Ponencia presentada en el “Encuentro Internacional de Indicadores para la evaluación de la educación superior”.  
Dirección Gral de Estadística. Unam, 1998

“El estado del servicio público en materia de comunicación”  
Revista Latina de Comunicación Social Núm 7.  
Universidad de La Laguna, España, 1998

Tipologías Radiofónicas en

Revista latinoamericana de comunicación, CHASQUI  
Ciespal, Quito, Ecuador, 1998.

Las Radios Universitarias en México  
Revista Chasqui, Ciespal,  
Ecuador, 1998.

Los Géneros de opinión y la radio mexicana: dos casos  
Revista Latina de Comunicación Social  
Número 12.  
Universidad de La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, España.

“Comunicación y poder en México: el imperio del desorden” en:  
Revista “Razón y Palabra” Núm 17.  
ITSM, Monterrey.  
<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n17>

“La seducción electoral: 2 de julio”.  
Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán, Núm 214, 2000.  
Revista Chasqui, Ciespal.  
Quito, Ecuador, 2000.

“Transición política y visibilidad Mediática”  
Revista Latina de Comunicación Social.  
Universidad de La Laguna, España, 2005