



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Ciencias Sociales
XIX (diecinueve) promoción
2012-2014**

**El proceso de información pública como recurso político para
la incidencia en el proceso legislativo.**

Caso de estudio: la reforma petrolera de 2008 en México

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales
Presenta:**

Omar Elí Manríquez Santiago

Directora de tesis: Dra. Ligia Tavera Fenollosa

Seminario de Tesis: Actores y Procesos Contenciosos en las
Sociedades Latinoamericanas Contemporáneas

Línea de Investigación: Estado – Sociedad civil (Asociacionismo,
capital social, participación política)

México D.F., Agosto de 2014

Este posgrado fue realizado gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)



FLACSO
MEXICO

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL.....	II
AGRADECIMIENTO.....	IV
RESUMEN.....	V
ABSTRACT.....	V
INTRODUCCIÓN.....	0
APARTADO METODOLÓGICO.....	12
CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN EN LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA.....	16
1.1. EL PROCESO DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA REGULACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	24
1.2. ACTORES, ACTIVISMO Y TEMAS: NUEVOS PERFILES PARA LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA.....	27
1.3. OPINIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICAS, Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA REGULACIÓN.....	32
1.4. LA INFORMACIÓN PÚBLICA FRENTE A LA PROPAGANDA.....	39
1.5. INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y DERECHOS DE INFORMACIÓN-EXPRESIÓN.....	44
1.6. LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y FORMAS DE REGULACIÓN VÍA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	49
1.7. CONFIGURACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO.....	56
CAPÍTULO 2. LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO OBSERVADO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISCURSO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL HIDROCARBURÍFERA.....	62
2.1. MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	64
2.2. REFLEXIONES SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO.....	69
2.3. ANTECEDENTES DE LA REFORMA PETROLERA DE 2008: DE LA EXPLOTACIÓN CON VALOR AGREGADO HACIA LA MAXIMIZACIÓN DEL VALOR Y PETROLIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	72
2.4. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CORRUPCIÓN EN EL SECTOR ENERGÉTICO.....	80
2.5. EL CONTROL DEL CONTEXTO Y DEL TEXTO EN EL ORDEN DISCURSIVO.....	86
2.6. MODOS DE CONTROL DISCURSIVO DE LA RACIONALIDAD.....	88
CAPÍTULO 3. LA REFORMA PETROLERA DEL 2008, EN CONTEXTO CON LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	93
3.1. CONTEXTOS DE PRODUCCIÓN TEXTUAL Y DE OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	94
3.2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2008.....	96
3.3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DEL PROCESO POLÍTICO DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2008.....	105
3.4. LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CÍVICA EN LA COMUNICACIÓN Y DELIBERACIÓN LEGISLATIVA DE LA REFORMA PETROLERA DE 2008.....	109
3.5. IMPACTO DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN EL CONTEXTO Y DISCURSO.....	115

3.6. LOS SONDEOS DE OPINIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO, 2006-2008.....	123
3.7. REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO EN EL CONTEXTO DEL PROCESO LEGISLATIVO	127

CAPÍTULO 4. LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO RECURSO POLÍTICO PARA LA INCIDENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO.....132

4.1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA COMUNICACIÓN Y EL DISCURSO: DIAGNÓSTICO, SITUACIÓN DE PEMEX	133
4.1.1. CONSTITUCIÓN DE LOS FOROS DEL SENADO SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA	138
4.2. LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO. EL DISCURSO, TEMAS, CONTENIDOS; INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONFORMACIÓN DE DIÁLOGOS E INCENTIVOS POLÍTICOS.....	144
4.3. ANÁLISIS DE TEXTOS DEL FORO DEL SENADO SEGÚN LAS OBSERVACIONES POR CATEGORÍA (VARIABLE O INDICADOR) EN EL DISCURSO DE LOS ACTORES	149
4.3.1. ANÁLISIS DE FUENTES DE LOS DATOS USADAS EN LOS TEXTOS, POR GRUPO.	150
4.3.2. ANÁLISIS DE LAS VARIANTES DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN USADAS EN LOS TEXTOS, POR GRUPO.	154
4.3.3. ANÁLISIS DE LAS VARIANTES DISCURSIVAS USADAS POR GRUPO.....	157
4.3.4. ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO EN TORNO A LA REFORMA.....	160
4.3.5. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA Y DIVERSIDAD DE CONTENIDOS EN LO PÚBLICO, OBSERVADOS EN LOS TEXTOS, POR GRUPO.....	165
4.3.6. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA Y DIVERSIDAD DE CONTRASTES EN LA ARGUMENTACIÓN CONTENIDOS EN EL DISCURSO, POR GRUPO.	168

CAPÍTULO 5. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.....173

5.1. CONDICIONES Y EFECTOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	187
---	-----

BIBLIOGRAFÍA.190

SONDEOS Y ENCUESTAS DE OPINIÓN.....	199
FUENTES PERIODÍSTICAS	201
PÁGINAS DE INTERNET.....	202
NORMATIVA.	204

FUENTES, ANEXOS Y CODIFICACIÓN CAPITULO ANALÍTICO206

Agradecimiento.

Dedico este trabajo a mi adorada madre, a mi aguerrido padre, a mi hermosa hermanita Marilú, a Daniel mi querido hermano y su familia, a mis amados hijos Abrilita y Omarcito que son el motor de mi corazón, y a su mamita por cuidar de ellos. Mi especial gratitud a Nayely Segundo por acompañarme con su amor y paciencia. Agradezco muy cariñosamente a todas mis queridas compañeras que me han apoyado con sus palabras de ánimo por su solidaridad, Sandra Camarillo, Ana Isela de la Sancha, Janet Rosas, Dulce Arias, Diana Rodríguez, Alicia Raquel Escobar, Alejandra Rodríguez y además a mis compañeros y amistades de Flacso: Erick Galán, Clemente Martínez, Carlos Martínez, Karimen Zamora, Ily Arias, Belinda Amador, Ornela, Nilson, Luisa Trujillo, Elda, Alejandro, Elena, Walter, Nohora, Julián y, a todos, mi reconocimiento. Para la Dra. Cecilia Bobes mi gratitud por su confianza. A mis amigos del área de sistemas, y a todos aquellos que directa o indirectamente, participaron con su consejo y comprensión; ya sea leyendo, opinando, corrigiendo, animando, y acompañando en los momentos duros durante mi formación en la FLACSO.

La presente Tesis contiene el resultado de un esfuerzo compartido y sobre el cual quiero expresar mi especial agradecimiento al equipo académico que integró la dirección y lectura de esta investigación: a mí directora de tesis, la Dra. Ligia Tavera, por su atenta lectura de este trabajo, apoyo académico e inapreciable guía en los momentos en que me debatía entre dudas; a mis profesores lectores, a Sergio Tamayo y Felipe Hevia, por su apoyo, confianza y por sus comentarios en el proceso de elaboración de la tesis; a mis amigos y antiguos profesores de la UACM, Pablo Vargas, Abel Villarreal, Pilar Padierna, José Luque Brazán, Emiliano Urteaga, Armando Palomo, por sus consejos, apoyo y confianza incuestionables. A mis estimados profesores, Marcela Quintero, Patricia Chang, Gloria Alejandre y a quien por falta de distracción no haya mencionado. A la UACM, la casa de mis amores, para que tengan fiel testimonio de su bondad, fortaleza y proyecto social. Gracias por compartir este corto viaje y formar parte de esta etapa de mi vida.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la intervención informativa y discursiva desde la sociedad civil organizada en el proceso de configuración de la información durante la legislación de la Reforma Energética en México, 2008; lo cual constituye insumos informativos e incentivos políticos de regulación democrática de los representantes durante dicha legislación. Se detecta así: la diversificación y el conflicto en sus contenidos; la vigorización de la información y del discurso al respecto; la inclusión de nuevos actores en la deliberación circunscrita y; la reflexión crucial alrededor de lo que es público. Tal observación parte desde el contexto de producción del discurso, los textos, y la información en diversos entornos de comunicación que conforman las significaciones sobre la administración estatal de los hidrocarburos. En tal sentido, se parte desde una crítica a la definición de la información pública que busca cuestionar las cotas institucionales y su discurso para vigorizar la comprensión de lo público en la participación y la regulación democráticas. Ello fundamenta una importante crítica a la teoría democrática respecto del poco énfasis que recibe la cuestión de la comunicación y el poder en los procesos sistémicos de la información y en cuanto al supuesto de participación plural.

Palabras clave: *democracia representativa, rendición de cuentas, petróleo, Pemex, transparencia, información pública, procesos políticos, representación, reforma.*

ABSTRACT

This paper analyzes the information and discursive intervention from civil society organizations in the process of setting up public information legislation during 2008 Energy Reform in Mexico; which constitutes information input and political incentives of democratic regulation of the representatives for such legislation. Detected as: diversification and conflict in their content; invigoration of information and discourse thereon; the inclusion of new actors in the deliberation and circumscribed; the critical reflection about what is public. Our observation of information starts from the context of speech production, texts, and information in various communication environments that make up the meanings on State management of hydrocarbons. In this regard, we start from a critical to the definition of public information that seeks to question the institutional dimensions and his speech to invigorate the understanding of public participation and democratic control. The research builds an important critique of democratic theory about the little emphasis that receives the issue of communication and power in systemic processes by public information on the alleged involvement of plural conferred both the actors and the processes.

Keywords: *representative democracy, accountability, oil, Pemex, transparency, public information, right of access to public information, freedom speech, communication, political processes, political representation, reform.*



FLACSO
MEXICO

INTRODUCCIÓN

El funcionamiento actual del sistema político y de la comunicación en las democracias representativas aumenta notablemente la producción y el flujo de la información pública; en virtud de que su existencia es concebida como la piedra de toque para la participación política y democrática de los ciudadanos, pues aquella habilita su incidencia en el ejercicio de la representación política. De ello podría suponerse que a un mayor flujo de información existirían mayores posibilidades de entendimiento de la cosa pública y, por tanto, de mejorar las condiciones de participación e influencia en el ejercicio representativo. Sin embargo no se debe de menospreciar que la comunicación de la información está condicionada a la capacidad o al poder de integrar — pluralmente— en la comunicación aquella información y contenidos que yacen vinculados a la potencia de los discursos y relatos de lo público. En tal sentido es posible a los actores el acceder e interpretar dentro de un contexto, historicidad e institucionalidad específicos dicha información, así calificada como “pública”. En consecuencia, el entendimiento de la cosa pública conlleva una performatividad que obedece al acceso y uso de recursos para la comunicación y la deliberación y a la autorreferencia hecha sobre aquellos relatos, discursos e información.

En tal sentido es importante destacar que cuando se definen conceptualmente a la democracia, participación ciudadana, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; e incluso cuando se habla de racionalidad y comportamiento político, se habría integrado en ellos un concepto de información pública al cual le es atribuido cierto voluntarismo, potencia y esencia que le convierten en un insumo político *per se*, que a su vez dota a sus poseedores de facultades para la participación en la regulación democrática; no obstante que aquella información que en apariencia es de dominio público, no deviene inmediatamente en información del dominio político, cual herramienta del conflicto. Existe el supuesto novelesco de que la información genera automáticamente un constructo cognitivo que permite la inteligibilidad e interacción del ciudadano en la cosa pública. Sin mediar en ello una

comunicación social y potencia por la posesión de recursos o de poder, además de un proceso de entendimiento—a nivel cognitivo y social. Es decir, se concibe a la información —sobre todo a la pública— como una esencia o un insumo y no como un proceso —de configuración— dinámico, social y conflictivo.

Pero vamos un poco más allá del recinto teórico, hacia el ámbito de observación de la información pública. Allí se puede evidenciar que en la práctica institucional de ciertos actores políticos existe un referente conceptual de la información que la concibe como un insumo parcial o incluso prescindible dentro de un protocolo estático de producción de informes o de comunicación social. Una perspectiva de corte procedimental o institucional que parte de una visión minimista y jurídica del concepto de información. Ello a veces al amparo de la discrecionalidad en la función pública. Desde una visión protocolaria, institucional o reduccionista, a la información pública se le concibe como un formulismo estático de producción de datos para el autoconsumo institucional, cuyo acceso está condicionado a la consulta de las fuentes autorizadas, las cuales a su vez están implicadas en su producción. Fuentes cuyo referente serían las *agencias asignadas* para el control democrático de las que hablaba Guillermo O'Donnell en su desarrollo conceptual de la *horizontal accountability* (2004:8-9). Sin embargo, hay que recalcar que el concepto de información pública en la praxis y *real politique* de la democracia representativa tiene una fuerte carga normativa que la coloca en un horizonte de derechos que se desplaza y construye políticamente el cual es indispensable poner de relieve. Desde otra perspectiva con un marcado énfasis normativo, se concibe a la información como procesual y dinámica; y como parte vital del juego democrático. Puesto que la información se exige por ser constitutiva de un derecho derivado de un proceso histórico de luchas por la regulación democrática en la representación política. Como resultado de estas diferencias, hay un desencuentro conceptual importante y observable empíricamente; por tanto, dos formas de significar el concepto de información pública: una reduccionista y otra normativa, que no obstante deja al margen la complejidad del componente procesual. Así, la perspectiva normativa aun deja de lado la

cuestión crucial de las reales posibilidades del pluralismo y la deliberación afectadas por la desigualdad del poder y la progresiva potencia que detentan los poderes facticos y algunos actores para la comunicación y construcción de opinión y discurso públicos en la arena democrática. Se debe destacar también que el proceso de configuración de la información pública implica perfilar y concretar las relaciones de control y contrapeso político y de regulación democrática desde las cuales se deriva y justifica la existencia de dicha información. Lo cual implica un conflicto. En este mismo tenor cuando se plantea en la teoría de la democracia que se puede analizar la variabilidad de los regímenes democráticos a través de la observación del sistema y del proceso electorales, habría que hacer hincapié en que dicha decisión está asociada a la opinión pública la cual solo registra ciertas valoraciones en juego. Sin embargo, en la construcción de dicha opinión “pública” inciden cada vez con mayor fuerza los contenidos de los medios de comunicación privados o estatales e inclusive la sustitución de la información por la propaganda; por lo cual resulta fundamental en los análisis de la democracia considerar a la opinión como un dato incompleto o bien como un componente parcial y subjetivo de la comunicación en medios masivos. Evaluar la democracia a partir de la opinión que intensamente se construye desde los medios respecto de la misma democracia y el papel de los medios es, sencillamente, un argumento circular y tautológico.

Por ello se ha decidido ir más allá de lo que podríamos observar a través del estudio de encuestas de cultura política y sondeos de la opinión pública o; del análisis de la comunicación política; debido a que las primeras están mediadas por comunidades epistémicas ancladas en una visión teleológica occidental de desarrollo institucional y, la segunda, está mediada por la constitución de contenidos facturada en grandes medios y aparatos de comunicación y sus intereses de carácter mercantil o político. En consecuencia, para analizar la información pública en México nos ha parecido mejor observar la configuración misma de la información pública en lugar de observarla a través de percepciones y comunicaciones sobre la cosa pública. En la medida en que se

aprecia que en los estudios sobre información pública hay una beta que no ha sido explotada a plenitud en la teoría democrática.

Ahora bien, la comunicación política es un espacio de conflicto discursivo entre actores —periodistas, sociedad civil y políticos— que relaciona tres ámbitos de la democracia: información, opinión pública y política; cuya confrontación en mutua afectación, interactúa en tres espacios: lo comunicacional, lo público y lo político (Arce, 2005:38). La opinión puede ser construida y expresada “como aceptación o rechazo, cual variable de la política” (Kuschick, s/a: 2). Es decir, que influyen en las actitudes y orientaciones políticas la información pública disponible, la opinión pública y el discurso del régimen. Por tanto se abren cuestiones que son de importancia: ¿cómo se produce la información pública, quiénes lo hacen y bajo qué intereses?, ¿qué es información pública en una democracia representativa? Nuestra intuición supone que es un dispositivo de regulación democrática. ¿Cómo?, a través de la intervención en la información y de la configuración de incentivos políticos para la participación y sanción del ejercicio representativo y, la creación de insumos discursivos sobre el relato de la cosa pública. Entonces, ¿qué peso tiene el proceso de información pública como repertorio cívico para la incidencia en lo público? y ¿qué papel tiene en la formación de la opinión pública? La reflexión sobre esto, no es menor.

Consecuentemente es necesario observar el proceso de configuración de la información pública dentro de un contexto y discurso de lo público; teniendo como referente histórico el desarrollo de los mecanismos de regulación del ejercicio representativo que enmarcan la institucionalización democrática —los dispositivos de regulación democrática—, sin perder de vista aquí la perspectiva del ejercicio de los derechos de información y expresión. Para lo cual sería necesario también definir la complejidad de la información pública; sus condiciones e importancia. En este sentido, el eje de nuestro análisis será el proceso de configuración de la información pública —producción, distribución, acceso y entendimiento— como dispositivo de regulación democrática; con un énfasis marcado en la observación de los contenidos informativos que se incorporan en el discurso público y su relato, que por ende

se constituyen en los condicionantes del dialogo político dentro de un contexto estructurado alrededor de la reforma energética. Lo cual habría de ser un escenario idóneo para la observación descrita anteriormente.¹

En este tenor, la reciente reforma petrolera en México del año 2008, sería un teatro de operaciones perfecto por varias condiciones. Por ejemplo, en México, la administración estatal del petróleo, así como el desarrollo de la política e industria hidrocarburíferas, concentran una relevancia histórica, política, social, económica y, ambiental. Un breve recorrido a través de la historia moderna y contemporánea de finales del siglo XIX, nos revela los primeros indicios de una duradera relación entre el poder del régimen y el desarrollo de la industria petrolera. La reflexión en torno a esta relación nos permite entender la creciente relevancia del petróleo en el desarrollo mismo del estado y la sociedad mexicanos. Por ende es imprescindible colocar en su justa dimensión el proceso de democratización del estado mexicano observado desde los dispositivos de regulación democrática institucionalizados en Pemex. Específicamente podríamos cerciorarnos de ello al observar el desarrollo e institucionalización de ciertas prácticas políticas y democráticas, tales como la fiscalización superior, la contraloría social, la rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, junto con sus representaciones discursivas en el sistema político mexicano. En conjunto, los discursos de la eficiencia hacendaria, la fiscalización, el gobierno abierto, la transparencia focalizada y los informes de rendición de cuentas, han hecho

¹ Ello habrá de observarse en la construcción del discurso de lo público, en su desarrollo plural y en las condiciones de oportunidad o límite para la democratización del proceso legislativo — inclusión de actores protagónicos y sus demandas dentro de un marco procedimental.

correr enormes ríos de tinta para explicar el avance o el retroceso de los modos del régimen democrático y de la administración del petróleo.

En este escenario, el entregar cuentas claras y convertir a Petróleos Mexicanos (Pemex) en una empresa más eficiente para ser el ancla del desarrollo, ha formado buena parte del discurso público. Dicho discurso ha legitimado históricamente las decisiones políticas y el tipo de administración estatal del petróleo y, desde 1938, la gestión en Pemex. A lo largo de la historia de Pemex, la fiebre del oro negro se ha invocado de distintas maneras y forma parte de la significación del discurso de la gestión petrolera: como promesa de bienestar para la nación; la tierra prometida para mi familia; el progreso en medio de una comunidad empobrecida; mayor presupuesto social para clínicas, hospitales, escuelas, carreteras o empleos; mejores prestaciones; la carretera a la modernidad; el bien de la nación y; la entrada de México al primer mundo; entre otras panaceas petroleras. Una colección de lugares comunes del discurso en un colorido, y a veces desconocido, atlas histórico de Pemex.

Asimismo han coexistido otras significaciones otorgadas al petróleo que conviven o combaten a las ya asignadas por el discurso del régimen estatal. Significados que resisten desde las trincheras que se amontonan en una variedad de problemas, intereses y conflictos visibles y clandestinos: daños ambientales, contaminación, negligencia, contrataciones discrecionales, tráfico de influencias, empresas fantasmas, licitaciones simuladas, adjudicaciones directas, negocios familiares y demás. En esta lucha entre el orden y la resistencia al discurso, también son observables ciertas estrategias para orientar la opinión sobre ciertos elementos y acontecimientos específicos en la historia de Pemex y su gestión. Asimismo existen formas de controlar el

discurso público para ocultar el conflicto, sus referentes históricos, estigmatizar resistencias, o la *eufemización* (Scott, 2000:71-95) de algún significado *non grato*.²

Ahora bien, debido a una mayor y mejor articulación entre el derecho a la información y el activismo político, actualmente hay un mayor acceso a un discurso alternativo sobre la significación de la explotación del gas y petróleo. Además, con los dispositivos de control y fiscalización vinculados al derecho de acceso a la información pública, el conocimiento de los negativos costos socio-ambientales de los proyectos de explotación hidrocarburífera, han alimentado una serie de resistencias al discurso y a la significación del petróleo, manifiestas en el diálogo y en la producción textual sobre el tema.

Por este motivo, es de vital importancia revisar a profundidad las características y el desarrollo de la pasada coyuntura política alrededor del proceso legislativo de la *reforma energética* de 2008 —que fue propuesta por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa— y específicamente de la acción de los políticos profesionales y de la acción social en torno a la configuración de la información pública. Lo que implica observar la política gubernamental de transparencia y acceso a la información, así como su correlato social en la producción de entornos de información, socialización y flujo de la misma.

En este sentido, en la investigación habremos de observar el proceso de configuración de la información pública frente a la participación de la sociedad organizada, y como impactaría ello en la vigilancia y sanción del

² Las concesiones para la explotación petrolera, por ejemplo, han sido nombradas de diversas formas para no usar este término.

comportamiento de funcionarios y representantes —especialmente legisladores— en las labores legislativas; en tanto que el Poder Legislativo es el ámbito de expresión por excelencia de la división del poder y un contrapeso desde el mandato ciudadano sobre las facultades representativas y ejecutivas de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aquí no se pierde de vista que el recinto legislativo es por definición, el espacio de expresión del mandato representativo y en el que por otra parte, la coerción y el cabildeo a cargo de poderes fácticos pone en entredicho la pretendida igualdad política, democrática y, deliberativa.

En consecuencia, la participación del ciudadano a lo largo del proceso de legislación se puede entender como expresión de la exigibilidad del mandato por medio de un proceso de escrutinio y evaluación, con lo cual se incentiva a los legisladores a una representación política autónoma pero acorde al interés público (siguiendo a Hanna Pitkin, 1967). Sin embargo, para que los ciudadanos puedan tener tal incidencia en la definición de las labores legislativas, estos deben de contar con: fuentes fiables, vías de acceso y, de expresión de toda información que se valore como pública; para así definir posturas y decidir sobre los asuntos de interés públicos. Factores que al estar condicionados por la comunicación y el poder distorsiona a la representatividad y la opinión pública.

Al respecto, en esta investigación se destaca teórica y empíricamente que detrás de la presencia de la información pública existe un proceso dinámico y conflictivo de constitución de la misma que tiene su correlato en la construcción de la ciudadanía y del derecho de acceso a la información pública. Lo que puede ser observable en las construcciones discursivas de los actores. Asimismo ocurre con el uso de la información pública como insumo de la regulación democrática y con los desencuentros de las visiones reduccionistas y normativas —aun como parcialidad del proceso sistémico. Por lo cual será parte de la estrategia de nuestra investigación el destacar los referentes y desencuentros teóricos de la información pública frente a factores como el poder, la pluralidad y el disenso analizados desde la observación empírica del caso de estudio desarrollado.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma: en un primer capítulo se abordará la relación entre información pública y democracia representativa. En este capítulo se tendrá un primer acercamiento teórico y empírico a la información pública; en él, revisamos algunos estudios que analizan la relación entre la consolidación de la democracia representativa y el papel que juegan en ello los mecanismos de regulación democrática y las libertades de información y expresión. En ese recorrido se evidenciarán dos efectos importantes de la información pública: uno en la participación cívica y otro en el ejercicio de la representación política. Se pretende con ello diferenciar las propiedades en la configuración de la información pública y sus potencialidades —producción, distribución, acceso y entendimiento— frente a la participación cívica e influencia en la representación política. Esto permitirá destacar los aspectos o ausencias más importantes en la literatura para poner en esta perspectiva la pertinencia del análisis de nuestra investigación. Con este horizonte se revisarán algunos abordajes teóricos y analíticos sobre la información, la cual es observada como el insumo principal de la participación y de los mecanismos de regulación democrática. Para ello habremos de confrontar la relación entre información, participación y regulación frente a la conceptualización de la transparencia y la rendición de cuentas; mismas que habrían de ser entendidas como dos componentes que permiten la configuración de mecanismos e insumos formales e informales para la regulación democrática. Ello a través de la producción de información que permite la creación de incentivos políticos que fundamentan una mutua regulación y diálogo entre los ciudadanos y los actores del estado. En esas líneas quedará remarcada la forma en que opera la información respecto de la creación de insumos para la participación y la regulación democrática. Habrá de explicarse que dicha operación se observa en la configuración de la información pública sobre un asunto de interés público, la cual ocurre en diversas escalas: a un nivel micro de racionalidad del individuo; aun nivel meso desde las valoraciones u opiniones colectivas y; a nivel macro, como comunicaciones políticas de debate y opinión públicas. Las cuales son observables en los contenidos informativos del relato y el discurso públicos —la

producción textual informativa. En este mismo sentido, se presentará nuestro marco de análisis el cual habrá de reivindicar como categorías de análisis de la información pública a los contenidos informativos de los textos y del discurso y las condiciones de su contexto de producción; en los cuales habrían de observarse, **lo público** —partícipes de un asunto de interés público y sus condicionantes estructurantes— y **lo político** —los términos de conflicto, insumos y relaciones sistémicas de mutuo control e influencia. Para con ello poder trazar una ruta metodológica de análisis de las condiciones y procesos observables de la información pública en relación con la administración petrolera.

Seguidamente, en un capítulo posterior podremos delimitar lo público y lo político para entonces presentar nuestro objeto de estudio: la información pública sobre la administración estatal de los hidrocarburos —administración petrolera. Para este fin, se presentará el reciente proceso de institucionalización en México de la participación cívica; el derecho a la información y la rendición de cuentas y; la fiscalización —referente institucional— en el contexto de la democratización y la información pública y que condiciona la participación cívica y la regulación democrática. A la sazón, se describirán los antecedentes y el modelo de explotación y administración estatal petrolera para entonces poder contextualizar las reformas estructurales que anteceden al proceso legislativo de la reforma petrolera. Así como la reciente dinámica y los dispositivos de transparencia, rendición de cuentas y de combate a la corrupción en el sector. Luego, a partir de un análisis de coyuntura sobre el proceso político de legislación de la reforma se revisan los antecedentes y la movilización social que enmarcan dicho proceso. Asimismo, se observarán los modos de control del contexto y del texto en el orden discursivo para analizar la configuración de la información pública del discurso sobre la administración estatal hidrocarburífera.

En el capítulo tercero analizamos la reforma petrolera en contexto con la democratización y el proceso de información pública, para ello se describe el proceso político de la reforma; la incidencia de la participación cívica en la

comunicación y la deliberación legislativa de la misma; la cual se habría observado en el contexto del sistema político, el discurso, la producción textual y la opinión pública. Enseguida, se hace un análisis macro de la comunicación política más emblemática utilizada para este fin, para lo cual se revisaran dieciséis sondeos de opinión pública en el periodo, 2006-2008. Esto con el fin de analizar el impacto del proceso público de información en los contenidos informativos sobre la reforma y administración petroleras y la manera en que se articularon en el proceso de la legislación de la reforma de 2008 —dentro de su propio contexto y discurso. Desde este enfoque heurístico se producen reflexiones sobre el impacto a nivel macro de la participación en el proceso legislativo y en la opinión pública

Después, presentaremos un cuarto capítulo con un detallado análisis de nivel meso sobre la información pública como recurso político para la incidencia en el proceso legislativo. Para lo cual, primero se desarrollaría un análisis de la información desde el discurso y relato del Diagnóstico, Situación de Pemex, lo cual nos permite caracterizar el discurso y contenidos informativos de los promotores de la reforma. Seguidamente, se realiza el análisis de la información pública como recurso político que incide la configuración de la información y comunicación de los Foros del Senado sobre la Reforma Energética. Se examinan detalladamente las variables de lo público y lo político en el discurso, temas, contenidos; e incidencia de la información pública en la conformación de diálogos e incentivos políticos. Para este análisis se habrían sistematizado el conjunto de los textos del Foros de la Reforma Energética del Senado de la República, que se constituyeron por alrededor de 7000 fojas y cuyos textos habrían de ser nuestra principal unidad de observación, lo cual a su vez nos permitiría estudiar con detalle las categorías e indicadores observables con el fin de estimar los efectos de la información pública en la participación cívica y de dicha participación en el proceso legislativo. Se procedería entonces con la categorización y el estudio de dichos textos desde el análisis de dos grupos de participantes según el apoyo o discrepancias de aquellos con las tesis e información impulsadas por la reforma. Para este cometido se definen las

variables e indicadores para analizar: las fuentes de los datos usadas en los textos; las variantes de las fuentes de información; las variantes discursivas; la construcción del discurso en torno a la reforma; la incidencia y diversidad de contenidos en lo público; así como la incidencia y diversidad de contrastes en la argumentación de contenidos observados para cada grupo.

En un capítulo final habremos de subrayar los principales hallazgos y las conclusiones a partir de los análisis realizados para poder señalar en qué medida la intervención cívica incide en la diversificación de contenidos y racionalidades de lo que es público en el discurso de la reforma; de cómo ello desborda los límites institucionales del discurso y la participación política; que a su vez genera una periódica complejidad y síntesis de los entornos informacionales y de la toma de decisiones. Distinguiendo las propiedades del proceso de configuración de información pública frente a las dos perspectivas de la información observadas en la acción política de los actores involucrados; así como los diversos elementos que condicionaron el proceso a partir de las particularidades observadas en la comunicación, el discurso y el contexto. Ello fundamenta una importante crítica a la teoría democrática respecto del poco énfasis que recibe la cuestión del poder en los procesos sistémicos de configuración de la información pública y se derivan criterios para analizar las potencialidades cognitivas y sistémicas de actores y procesos sociales en la regulación democrática.

APARTADO METODOLÓGICO

Nuestra exposición inicial presentará los argumentos que justifican una observación vital y más detallada de la información pública en el desarrollo de la teoría democrática. A través de estas líneas se insistirá en la observación del proceso mismo de configuración de la información pública —que alimentan al discurso y su producción textual — que contextualiza la participación cívica — más allá de la participación institucionalizada— bajo ciertas condiciones estructurales de comunicación implícitas: límites, libertades y derechos de información —el contexto—. Desde esta perspectiva no se deben de perder de vista las condicionantes de las asimetrías del poder de comunicación —en

manos de los medios dominantes y de las agencias estatales— y de las condicionantes cognitivas. Cabe anotar que la mera existencia o presentación de información sin un proceso de contraste y contextualización difícilmente puede generar el entendimiento de los asuntos de interés público y por ende, sin este discernimiento de la cosa pública la participación cívica carece de una vital competencia cognitiva y de un accionar colectivo congruente con su propia historicidad. Lo cual, desde luego ocurre no pocas veces. Ignorar la importancia del poder y del proceso de información y entendimiento de la cosa pública, sesgaría la observación de la participación, su potencia y competencia cognitiva para poder habilitar su accionar colectivo y su propia historicidad.

En tal sentido es importante la distinción que se hará entre la perspectiva de la información vista como un protocolo-estático de aquella que la entiende como un proceso dinámico y conflictivo puesto que ello permite la diferenciación entre la visión de la información como dato o insumo, de la información como proceso sistémico que genera el conocimiento de lo público y relaciones políticas. Asimismo permitirá diferenciar los procesos públicos de información de los procesos de comunicación de propaganda.

La importancia de observar en detalle el proceso de configuración de la información pública radica en que permite analizar el efecto que ello tiene en la regulación democrática³ y específicamente en la definición discursiva de **lo público** —partícipes de un asunto de interés público y sus condicionantes— y de **lo político** —insumos en las relaciones de mutuo control e influencia. Dicha intervención es observada como la estructuración de insumos e incentivos para

³ Que son dispositivos con la participación de los ciudadanos en el control de la representación política que permiten la regulación e influencia —a veces mutua— que sustenta la función de la representación política.

la regulación democrática del ejercicio representativo en el marco y determinación de dicha reforma. La observación de tal participación parte desde el contexto de producción del discurso y de sus sentidos; luego, de su articulación en los textos; detectando así, cambios en las significaciones de la administración petrolera que condicionan posturas, relatos y el marco discursivo de los actores democráticos. El objeto de estudio se ha definido como **el proceso de configuración de la información pública sobre la administración estatal del petróleo—hidrocarburos—, configurada por los actores partícipes del proceso de legislación de la reforma petrolera del año 2008, en México**. El objetivo primario es observar de qué forma los partícipes del proceso político-legislativo estructuran su actuación en torno de la información pública y a partir de ello, observar de qué manera inciden sobre la producción de insumos informativos y en los dispositivos de regulación democrática, es decir: el entendimiento, la evaluación, opinión y sanción públicas del proceso de legislación. Nuestro objetivo secundario es el reflexionar respecto de los elementos que robustecen el concepto de información pública y entonces, bajo qué condiciones podemos observar que el empleo de la información pública se convierte en un recurso político.

Nuestra hipótesis de trabajo señala que si los actores cívicos organizados —en torno al proceso de legislación de la reforma energética de 2008—afectan visiblemente la configuración de la información pública, el discurso, y el contexto, así afectarían notablemente a la opinión pública; por ende se alterarían los insumos discursivos que explican y luego condicionan las relaciones políticas en el dialogo en torno de la cosa pública. Por tanto se incrementarían los partícipes del proceso y se crearían indicadores informativos para el control e influencia en la regulación democrática. Esto redundaría en la ampliación y politización de la esfera pública. Es decir, si la participación de los actores sociales —organizados—en el proceso de legislación de la reforma energética de 2008, se estructura alrededor de la información pública sobre la administración petrolera y se afecta con ello su configuración, habría también un efecto en los insumos discursivos que modifican el discurso y relato públicos

sobre dicha administración, así como su contexto, los cuales condicionan el desarrollo e interpretación de dicho proceso político. Estos cambios en el discurso también se observarían en el incremento de los partícipes del proceso —efecto en **lo público**— y en la creación de indicadores informativos para el control e influencia en la regulación democrática —efecto en **lo político**.

El trabajo supone el uso de diversas herramientas analíticas sobre las unidades de observación e información: 1) análisis de coyuntura del proceso político de legislación de la Reforma; 2) análisis de contenido de dieciséis sondeos de opinión pública publicados en el periodo 2005 a 2008; 3) análisis de la producción textual del estado: Diagnóstico: Situación de Pemex e Iniciativas de la Reforma Energética; 3) análisis crítico del discurso de las deliberaciones en el Foro de la Reforma en el Senado de la República e, 4) indicadores cuantitativos para soporte y visualización del análisis cualitativo. Así como la revisión de diversas fuentes hemerográficas.

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN EN LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA

En la teoría sobre las características de la democracia representativa se postulan una serie de condiciones que constituyen el pacto público que funda y vincula las relaciones políticas entre ciudadanos y gobernantes. En dicha literatura se supone que la disposición de la información pública permite la participación política de los actores y luego su utilización en el monitoreo, evaluación y sanción imputados a la representación política, los cuales dependen en gran medida de la comunicación específica de dicha información. Por ejemplo, la visión empirista plantea un modelo de representación democrática acotada al proceso electoral, funcional a la sociedad moderna, en el cual debido a la brecha entre ciudadanos y representantes, implícita en la representación electoral, hay poco margen para la participación y el desarrollo individual o colectivo. Ello brinda las condiciones suficientes para la estabilidad y la rendición de cuentas basada en la responsabilidad plenamente asumida por los actores gubernamentales (Held, 1992:175-176). El modelo minimista de democracia de Schumpeter (1983), supone un bajo perfil de la participación política y, por ende, de la información requerida, puesto que aquella tiene un carácter emotivo y casi anónimo (Held, 1999:225). En la misma perspectiva empírica surge la propuesta del pluralismo de Robert Dahl (1991),⁴ con un modelo de democracia —la poliarquía entendida como la distribución plural de

⁴ Las condiciones que según Dahl cualifican a la democracia son: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libertad de asociación. Para abundar sobre el tema, el lector puede consultar a Robert Dahl (1991:19-22).

los poderes— que requiere de instituciones y una base procedimental.⁵ Así, desde la perspectiva elitista-empírica y procedimental, la participación de los ciudadanos y la complejidad del proceso de información para la toma de decisiones se reduce a la decisión electoral (Dahl, 1991); y a su aportación en aquellos asuntos que atañen a la comunidad inmediata del elector; por ello, debe de ceñirse a las cotas institucionales y sus mediadores, en donde la elite facultada para la toma de decisiones, es quien mejor ejerce la representación política del interés general.

Por otra parte, la perspectiva normativa de la democracia supone que la cultura política democrática se aprende participando en los asuntos públicos (Cohen y Arato, 1998:24-26) y a diferencia de la versión elitista, ésta es una labor de cualquier ciudadano, no de una élite (Cohen y Arato, 1999:25-26). Esta activa participación política presume el acceso frontal a la toma de decisiones lo cual requiere lógicamente del acceso a la información desde diversas fuentes que hagan inteligible el estado de la cosa pública para el proceso decisorio.⁶ Por ello las decisiones son el resultado de una formación discursiva de la voluntad (Habermas, 1979:186-187, citado en Cohen y Arato, 1999:26), mediadas por una participación informada. En este sentido, se habla de la autodeterminación y legislación del pueblo —soberanía popular— y ello supone la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones colectivas congruente y

⁵ Según ello, la poliarquía y sus instituciones pueden garantizar a los ciudadanos el ejercitar los derechos y las libertades necesarias que les permitan acceder y elegir al cuerpo de funcionarios públicos por medio de la decisión electoral de manera informada, y en condiciones de “igualdad” política. Lo que implica que las actuales poliarquías tienen tres componentes: el republicano, el liberal y el democrático, según afirmaba Guillermo O’ Donnell (1998).

⁶ Dicha participación incluye la deliberación y el debate públicos, las acciones políticas de los grupos comunitarios, y una toma de decisiones descentralizada (Gutmann y Thomson 2004, en Norris, 2007: 635).

acotada con los derechos fundamentales de todos. La participación es un elemento que así concede la ciudadanía con base en el activismo político de sus miembros. Así, desde una perspectiva deliberativa, la opinión de los ciudadanos es vital para la construcción de los procesos decisorios, bajo el escrutinio y argumentación de todas las proposiciones y de su expresión; lo cual, puede lograrse de manera directa o indirecta, al ejercer en igualdad sus derechos políticos. No obstante aunque esta definición asigna una participación política más amplia y continua, complementaria a la definición procedimental, deja en el aire el problema de la supuesta igualdad política, lo cual viene a complicar la factibilidad del atributo deliberativo y participativo.⁷

En tal sentido, las perspectivas empirista y normativa hacen referencia tanto a la participación política de los ciudadanos como a la información pública en relación a la representación política (Cohen y Arato, 1998:24-29); no obstante el reduccionismo de la perspectiva procedimental o minimista excluye el complejo proceso de construcción de la ciudadanía, el cual es cada vez más dinámico y manifiesto en los diferentes sistemas sociales: económico, político, legal, etc., así como en el conflicto que cuestiona el actual orden social en muchas sociedades (**Cuadro 1**). El problema bajo la conceptualización mínima, es que la igualdad social presupuesta en la realidad no existe, pues es bien cierto que

⁷ Por ejemplo, cuando las asociaciones civiles o periodistas estudian y desagregan los datos del gasto público —presentados como información pública— pueden señalar excesos, retrocesos, ausencias, retroactividad en los derechos, malversación o corrupción. Esto requiere un proceso exhaustivo que implica la utilización de muchos recursos: capital intelectual, insumos cognitivos, uso de infraestructuras de digitalización y lectura, tecnologías de información, redes nacionales e internacionales, expertise, recursos para el litigio estratégico, financiamiento. Algo fuera del alcance del ciudadano común e incluso, de aquellos con cierta capacidad económica y socio cultural. Lo cual, indudablemente rompe con el principio de publicidad, accesibilidad y, oportunidad, si, por principio la publicidad requiere de la más amplia participación posible del público.

la posesión desigual de poder impiden la igualdad democrática y para el caso específico que nos ocupa podemos apuntar que en las labores de presión, vigilancia o cabildeo de ciudadanos con los legisladores existen grupos privilegiados que cuentan con un amplio acervo de recursos de los cuales no dispone la inmensa mayoría; es por tanto un error presuponer que la igualdad de los derechos políticos de cada ciudadano se traduce inmediatamente en igualdad de influencia política.

Cuadro 1. Perspectivas normativa y procedimental en la definición de participación, información pública, transparencia y rendición de cuentas.				
Criterios	Normativo		Empírico	
	Propiedades y/o condiciones		Base procedimental u operativa	
	Derechos. Libertades	Ciudadanía	Competencia política electoral	Ciudadanía
Participación cívica	Derecho al voto. Debate. Opinión pública autónoma	Mayor inclusión. Deliberación	Institución electoral. Opinión pública	Tutelada vía Representación política
Información pública	Libertades y Derechos de información y expresión de opiniones	Inclusiva e inteligible	Libertad de prensa. Competencia en los medios de información	Acceso a información plural
Política de Transparencia	Derecho de acceso a la información	La construcción de lo público Monitoreo	Protocolos de información	Bajo perfil del ciudadano y la información pública requerida
Rendición de cuentas	Horizontal: asignación de responsabilidades y sanciones legales intragubernamentales	Social	Electoral	Responsabilidad de los representantes
Elaboración propia.				

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones propicias para dicha participación y su relación específica con la información? Guillermo O' Donnell, aclara el panorama cuando apuntaba que, desde el análisis "histórico-conceptual y jurídico de las condiciones mínimas de un concepto "realista" de democracia, (siguiendo a Dahl, 1991) se observan, además de las libertades políticas de

expresión y de asociación, también a la libertad de información”; la cual establece una relación de causalidad entre las libertades y las elecciones; siendo la primera una condición necesaria, aunque no suficiente, para la segunda (O’ Donnell, 2007:37, citado por Navas, 2010:2). Por otro lado Jürgen Habermas habla ya de los “derechos de participación y comunicación” desde su modelo de democracia deliberativa (1999:234; 2006:412; citado en Navas, 2010:3). Esto significa que en la democracia la participación política en la cosa pública ocurre a través de la participación y expresión de un discurso público construido históricamente —debate y deliberación públicos—; en consecuencia, la democratización ha sido llevada al plano de los contenidos del discurso de lo público, lo cual requiere generar los insumos para el amplio procesamiento social de la información pública que al integrarse a la opinión pública incorpore diversos flujos de información y las diversas voces e intereses encontrados. Aquí subrayamos que la libertad de información no es suficiente para ejercer la elección puesto que ello depende de un proceso de comunicación, entendimiento y concienciación. Es decir, la participación política de los ciudadanos en la regulación democrática de los representantes solo culmina en la evaluación, refrendo o, sanción, sí los ciudadanos pueden discernir sobre el desempeño de sus representantes, debatir y, entonces, generar un incentivo para ello al enunciarse en el discurso de lo público en forma de protesta, opinión autónoma, deliberación pública, o cualquier otra manifestación comunicacional de lo público y lo político.

Aquí cabe señalar que algunos teóricos han argumentado que no es posible o que es arriesgado el incrementar el grado de deliberación social de las decisiones públicas debido a la complejidad que ello implica; o, por miedo a que ciertos actores manipulen —ideológicamente— el debate (Maravall, 1999 y; Przeworski, 2001; citados en Martínez, 2004:692); o que ello disminuya la calidad del debate y la comunicación (Cotarelo, 2002 y Putnam, 2002; citados en Martínez, 2004:690). Otros argumentos insisten en que estos instrumentos “priorizan la búsqueda de públicos más globales mediante la teatralización de la política sin asegurar el acceso igualitario de individuos y países ni a las nuevas

tecnologías ni al poder” (Nye, 2003; citado en Martínez, 2004:691). Aunque el concebir una mayor participación podría ser mejor para la democracia ello parece ser más preocupante que el dejarla en manos de las elites. El temor a desbordar los límites institucionales o a la distorsión de la voluntad general, ¿no equivale a pedir la clausura de toda libertad en los medios de comunicación invocando precisamente estos supuestos?⁸ Además, si la manipulación demagógica del discurso y la opinión florecen ante públicos relativamente informados, ¿que se podría esperar en la disminución de participación, debate e información?

Ahora bien, para acercarnos a la discusión del problema de la conformación de la información pública, es necesario establecer una reflexión del papel de la participación de los ciudadanos en la construcción de exigibilidad del mandato representativo, lo cual requiere de una definición de lo que entendemos por la participación en su carácter de componente cívico de las institucionalidad democrática. La participación ciudadana es una categoría fundamental para entender los dispositivos de regulación democrática: rendición de cuentas; transparencia; acceso a la información y; “mecanismos de democracia semidirecta, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular y la revocación de mandato” (CESOP, 2006). La participación ciudadana regularmente se vincula a tres componentes: la ciudadanía, el territorio y, siempre en relación al Estado; ya sea como interlocutor, acompañante o, antagónico; según lo señalan Eréndira Álvarez y Oscar Castro

⁸ En cierto sentido, en México ocurre todo lo contrario, un sector potentado manipula el debate y agenda públicas desde el dominio de la comunicación masiva en los grandes medios hegemónicos, precisamente para evitar que otros sectores se integren al debate con una visión crítica a lo que estos han hecho de la comunicación política e información pública — crítica sustancial del movimiento yo soy ciento treinta y dos.

(citados en Téllez, 2002:50-51). En tal conceptualización algunos la definen como una “respuesta individual, colectiva, o bien organizada, respecto de una convocatoria y espacios institucionales, ya designados, donde necesariamente promueve y dialoga el Estado (Alicia Ziccardi, citada en CESOP, 2006); en los cuales se intentaría influir sobre las decisiones o políticas públicas; o que se constituye con miras a la distribución de bienes públicos. La participación ciudadana también pudiera no siempre estar institucionalizada ni ser aceptada por el poder (Fernanda Somuano, citada en CESOP, 2006). Por otra parte se concibe que dicha participación pudiera no siempre estar dirigida al interés general, y entonces habría una expresión más particular y local (Silvia Bolos, citada en CESOP, 2006). Que Eréndira Álvarez y Oscar Castro (citados en Téllez, 2002:50-51) identifican como *participación comunitaria*, donde se estructuran relaciones de corte tradicional, de auto-gobierno o auto-gestivas enfocadas a los beneficios de la comunidad, con o sin la actuación del Estado. Estos autores también identifican como tercera variante a la *participación social*, en la que la relación es más disruptiva —libre y autónoma— e incluso antagónica frente al Estado. Nuria Cunill (citada en Álvarez, 1997: 54), precisa que el fin de la participación:

... trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante [...] instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos [...] para facilitar su intervención [...]. Esto debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad, [...] en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad.

Es decir, que la participación implica una construcción de insumos y mecanismos desde la sociedad y no solo desde el Estado, que permitan al ciudadano intervenir en la cosa pública, generando a su vez institucionalidad al respecto. Por ello, en este espacio proponemos una definición amplia de la participación en su sentido de responsabilidad cívica, así compatible con la racional exigibilidad del mandato representativo. La participación cívica se define así como la **activa intervención política** —de inspiración deliberativa, participativa o republicana—, **más allá de las cotas institucionales y de la política formal**; lo que se traduce en una contestación e intervención discursiva

y de movilización **para el fortalecimiento, recuperación y/o renovación de las decisiones, bienes e instituciones democráticas.**⁹ En este sentido, el carácter de dicha intervención, implica una transformación de los valores del ser ciudadano democrático, desde la práctica incluyente de una amplia base social, y en fortalecimiento de la conciencia cívica de sus miembros. De esta manera, la participación además de justificar la exigibilidad racional del mandato representativo deviene en insumo vital de la transparencia:¹⁰

En este punto es esencial exponer la importancia de la participación cívica-inscrita en la contingente y necesaria transformación del estado no necesariamente desde el espacio público estatal. De acuerdo al trabajo de Luiz Bresser y Nuria Cunill (1998:25-58), la participación de los ciudadanos se inscribe en la construcción del *espacio público no-estatal*, el cual, no forma parte del aparato del Estado ni tampoco pertenece a las formas organizativas del mercado; en tanto que es por excelencia el *espacio de la democracia participativa o directa en los asuntos públicos* (Bresser y Cunill, 1998:26-27). Dentro de él, se plantean desde la sociedad civil nuevas formas de organización de lo social: de la producción y distribución de los bienes y servicios públicos; de lo que se ha de interpretar como interés público; de la vital responsabilidad y participación directa en la toma de decisiones y; en la crítica, evaluación y

⁹ Por ello, en este trabajo abogamos por observar en la participación ciudadana su amplitud y activismo, que hoy está en movimiento y que se enriquece con la conquista de espacios en los procesos de decisión, vigilancia y ejecución del poder público; en los que se configura el interés y carácter de lo que se torna público.

¹⁰ En todos los ámbitos, en la vigilancia sistémica de la institucionalidad democrática, de la dinámica procedimental, del ejercicio del gobierno, la burocracia y especialmente de las labores legislativas.

control del poder (Bresser y Cunill, 1998:26).¹¹ En consecuencia los ciudadanos deben de tomar “*conciencia de que la transparencia efectiva de la cosa pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia*” en su lucha contra *la privatización de la res pública* y, para la cabal vigencia de los *derechos públicos* (Bresser y Cunill, 1998:34). Lo cual requiere de la *ampliación del espacio público tradicional* —parlamentos, partidos políticos y prensa— *a través de los cuales se conforma la voluntad y la opinión política* para complementarse con nuevas *modalidades de control social* que coadyuven al ejercicio de regulación de la *sociedad* y de las *organizaciones públicas no-estatales* (Bresser y Cunill, 1998:32). No obstante, no habría que caer en un romanticismo que oculte la inherente contradicción de la disímil participación, en este nuevo espacio, desde las organizaciones públicas no-estatales frente a las de otros actores desaventajados; a riesgo de reproducir las desigualdades fundadas en las asimetrías económicas, organizacionales, informacionales, y todas aquellas relativas al propio estatus e interés particular del partícipe social —colectivo o individual.

1.1.El proceso de información pública en la regulación de la representación política

Como ya hemos expuesto de manera breve, el proceso de información pública condiciona las formas de interpretar lo público, de intervenir en ello, y en la evaluación y sanciones al ejercicio de la representación política de los representantes. Cada interpretación imputada a la representación implica

¹¹ Bresser y Cunill (1998), anotan que el ciudadano como individuo o colectivo forma parte de una doble renovación de la institucionalidad política: con la demanda expresa de [...] accountability; y la de una ciudadanía [...] más allá del voto; ello implica denunciar y exponer a la luz pública la conspiración de intereses particulares en desmedro del patrimonio público por causa de la corrupción, el nepotismo, el conflicto de intereses o, la aparición de nuevas formas de corporativismo; (1998:31); asimismo, el constreñir la deliberación pública (1998:34).

diversos vínculos entre los ciudadanos, las instituciones y el gobierno, y a su vez distintos en la capacidad de asegurar la respuesta de gobernantes frente a gobernados. Así, la representación política orienta los “márgenes de independencia” del gobierno hacia una responsabilidad política funcional; sin que ello implique ceñirse a la dicotomía de representar o gobernar (Sartori, 1992:232-236). La representación política, según Giovanni Sartori, se desarrolla en tres direcciones opuestas: a) con la idea de mandato o delegación —mandato que no es imperativo y delegación con carácter fiduciario—; b) con la idea de representatividad, es decir, de semejanza o similitud y; c) con la idea de responsabilidad” (1992: 225). Para María Antonieta Martínez, la representación es un concepto que tiene un carácter gradual *multidimensional*, y que puede tomar cinco formas distintas (2004:666-672). Primero, la representación entendida como la autorización del representado dotada al representante a cambio de obtener la seguridad como beneficio; segundo, como la adquisición de responsabilidad —*accountability*— mediada por un acuerdo de las partes; tercero, como capacidad descriptiva por existir una semejanza entre el representado y el representante” (Pitkin, 1985: 67 citada en Martínez, 2004: 671); cuarto, como un tipo de representación simbólica en la que se representa a una entidad a través de un símbolo; lo cual requiere de una *ficción* de tal modo que los representados acepten esta simbolización (Pitkin, 1985: 111-112) y que por lo tanto implica que dicho símbolo cuenta con una legitimidad constitutiva (Martínez, 2004:670). Y finalmente, la *representación sustantiva*, la cual es una transacción previa al ejercicio representativo, que se define como la actuación acorde al interés de los representados, con sensibilidad, pero de forma independiente. En tal sentido no hay mandato imperativo, lo que implica que el representante cuenta con cierta capacidad discrecional y un suficiente discernimiento; pero que a su vez requiere que los representados sean capaces de actuar y de emitir sus propios juicios, y no comportarse cual infantes (Pitkin, 1985; citada en Martínez, 2004:672). Todo ello eminentemente habla de cierta autonomía entre las partes e invoca actitudes cívicas y condiciones plenas para su desarrollo.

La complejidad de la representación sustantiva se construye entonces a partir de tres componentes: el primero es la **receptividad** a las demandas o señales expresadas por los ciudadanos y captadas por diversos mecanismos comunicativos de consulta, opinión y registro que luego constituyen los temas – *issues*— o necesidades que componen una agenda o diálogo entre políticos y ciudadanos (Martínez, 2004:672-674). Que de acuerdo a los investigadores de la *agenda-setting*, existe evidencia que demuestra la gran influencia de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública de *issues* (Canell, 1999: 188-203; citado en Martínez, 2004: 274). El segundo es la relación entre el mandato electoral y las políticas implementadas por los representantes que deben de estar suscritas al programa electoral de los partidos, así presentado a los electores y votado por ellos. El tercero relaciona los resultados con sanciones —incentivos— llamado así **accountability** —que aquí habré de interpretar como la refrendabilidad social de las decisiones y acciones de los funcionarios públicos—; siendo las elecciones el suceso en el que las opciones electorales en competencia se analizan (según Fearon, citado por Martínez, 2004: 675) de forma prospectiva —valoración a futuro—, y retrospectiva —sanción del comportamiento pasado— (Martínez, 2004:674).

Consecuentemente, la disertación respecto de la representación simbólica y la sustantiva, pone el énfasis en procesos sistémicos de mayor envergadura que la representación por autorización, semejanza y responsabilidad y nos obliga a observar tres procesos en la relación entre **información-representación-participación-regulación**: 1) la **simbolización** del ejercicio representativo se convierte en un factor vital que requiere de altas capacidades de comunicación política masiva para el proceso; 2) la **legitimidad** del ejercicio representativo como un factor constitutivo crucial para el apoyo o rechazo a las decisiones y acciones del ejercicio representativo y; 3) la **activa participación política** de los ciudadanos. Un componente esencial de la regulación democrática —de la representación— y la cual no podría acotarse únicamente a las convocatorias electorales si acaso se presume que el ciudadano es capaz de juicio y acción.

Una vez expuestos los principales argumentos que definen la sustancialidad de la representación nos queda claro que esta es una relación constituida por diversos vínculos: representatividad social, responsabilidad del programa electoral votado, la refrendabilidad del ejercicio representativo y, la legitimidad simbólica; siendo ésta última un constructo social que se sustenta en la capacidad de comunicar significados específicos para elementos simbolizables, que habrían de ser legitimados socialmente e integrados al discurso y opinión públicas.

Ahora bien, en la actualidad este proceso sistémico de información-representación-participación-regulación, ocurre en un contexto de vulnerabilidad de la regulación democrática debido a una suma de factores: 1) decaimiento de mecanismos tradicionales de socialización y participación política tales como sindicatos, iglesias, escuela, fábricas; 2) crisis de representación política e ideológica; 3) distanciamiento entre los partidos e instituciones respecto de las necesidades y demandas sociales. En donde lo público se ha blindado de lo social desde el discurso neoliberal con el llamado a la “tecnificación de la política y la despolitización de la ciudadanía” (Martínez, 2004:691).

Aunado a las anteriores condiciones señaladas sobre la participación y la esfera pública no estatal, ahora es importante analizar el nuevo perfil de la información pública y de la regulación democrática con el cambio y la llegada de nuevos actores, poderes facticos, temas y formas de activismo en las democracias representativas.

1.2. Actores, activismo y temas: nuevos perfiles para la información pública y la regulación democrática

Iniciemos por considerar a los actores. En la teoría de la democracia se ha señalado que existen actores sociales primordiales que han de interactuar con el Estado con el fin de incidir en su política y que por tanto tienen un rol vital en la configuración de la información pública: asociaciones cívicas; activistas; movimientos sociales; grupos de interés; gremios; prensa y medios de comunicación. De acuerdo al esquema de Jürgen Habermas, se identifica a tres tipos de actores en funciones comunicantes para la configuración del espacio

público y de la opinión pública, que son: 1) las organizaciones funcionales –las que protegen intereses particulares: partidos, asociaciones o gremios–; 2) las auto-identitarias; y 3) los periodistas (Bizberg, 2010: 54). En el mismo sentido, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz señalan tres actores sociales clave para el control de los representantes desde la rendición de cuentas con énfasis social —que más adelante exponemos: 1) representantes o activistas de los movimientos sociales, 2) periodistas y periodismo de denuncia, y, 3) expertos de asociaciones cívicas —asociacionismo— (2002). Sin embargo, una deuda importante en el señalamiento de estos autores es que los medios masivos de información condicionan el juego de la opinión pública y de la conformación del espacio público, en tanto que son al mismo tiempo actores poderosos, dominan la comunicación social y son los grandes electores.¹²

Ahora bien uno de los actores fundamentales es sin dudar, el Estado, quien es el principal responsable de la producción, socialización y resguardo de la información pública y la comunicación política. Su intervención es recomendable y necesaria, y debe de ser el garante de tres condiciones: 1) libertad de prensa, garantía de los derechos relativos a la libertad de expresión, y de protección al ejercicio periodístico libre de censura y el resguardo de su independencia; 2) libertad de información, que garantice a los medios y al público, la hechura y el acceso a la información pública no restringida a la razón de Estado y; 3) la provisión de un entorno legal y marco regulatorio —imperio

¹² La presente investigación no puede entrar en el detalle de lo que actualmente representa el poder del crimen organizado en el desarrollo de las elecciones que fundamentan buena parte de la institucionalidad de un régimen y la representación electoral. Como fue en el caso de las elecciones del pasado 2012, en México para el caso de Michoacán, por dar solamente un ejemplo conocido.

de la ley (Coronel, 2010:130-133).¹³ Ello habría de requerir de la intervención neutral del Estado, para garantizar “una mayor multiplicidad de medios, diversidad y pluralidad, y mayor accesibilidad a los diferentes públicos [...] y la confrontación de información e ideas” (Fuenmayor, 2004:16).¹⁴ En consecuencia, se podría así garantizar la *pluralidad informativa*, la cual es sustancial a la regulación democrática del ejercicio representativo e implica: 1) “la posibilidad de que el ciudadano pueda manifestar sus ideas”, 2) “allegarse de información diversa para formarse su opinión” y, 3) “contar con la facultad y la posibilidad de difundirlas a través de los medios idóneos: prensa escrita y los medios electrónicos de comunicación”; para lo cual “el estado debe de garantizar que existan diversos grupos que operen dichos medios, contrarrestando la concentración de los mismos” (Salas, 2007: 77).

Ello implica el regular a los medios de tal forma que se fomente la competencia —leyes antimonopolio—, que evite la concentración de la propiedad de los mismos, que promueva la pluralidad de voces y contenidos; el acceso amplio del público a los mismos —servicio público de los medios—; y además del fortalecimiento del sistema de justicia a fin de resguardar al periodista y el

¹³ En México, la Ley de Medios no ha combatido el monopolio y tiene un impacto negativo en la creación de medios alternativos e independientes. La experiencia mexicana ha demostrado que el derecho de acceso a la información libra una ardua batalla en contra de expresiones sofisticadas de la razón o secreto de Estado, tales como el secreto financiero, la información clasificada como de Seguridad Nacional, o bajo reserva discrecional; la propiedad intelectual y los datos personales, usados indebidamente como blindaje a la transparencia en las compras gubernamentales.

¹⁴ Para contextualizar el desarrollo de la libertad de información y prensa frente al desarrollo del derecho a la información es necesario empezar por señalar que parte de su base filosófica se localiza en el liberalismo respecto de los controles al poder, con las disertaciones de Jeremy Bentham, sobre el concepto de la publicidad como precursor de la transparencia (Aguilar, 2008:11-22).

anonimato y seguridad de los denunciantes —*whistleblowers*. Condiciones en las que, precisamente, el estado mexicano presenta debilidades.

Otro actor primordial es la sociedad civil, entendida como un entramado dinámico y conflictivo de la acción de todos los actores colectivos; desde donde se produce y concibe el conflicto (Restrepo, 1990: 63-74). En su seno se definen los problemas sociales y los valores necesarios para la movilización cognitiva, —interés en los asuntos públicos y conocimiento de lo político—; la voluntad para la participación cívica en la competencia; la creencia de que la misma afecta el curso de la política, y el apoyo a la democracia (Voltmer, 2010:150).¹⁵ La prensa y medios de comunicación, constituyen otro actor primordial en la articulación entre participación e información. El concepto de la Prensa vigilante —*the watchdog*—, describe la función de vigilancia y denuncia que se establece en la teoría democrática desde hace más de 200 años y su emergencia reciente data de los años 80 y 90 cuando diversas sociedades transitan desde las ruinas de regímenes autoritarios (Coronel, 2010:111). (Coronel, 2010:111). Juegan un papel vital en la producción y acceso a la información; y en general son un parámetro en el diseño de las políticas de transparencia y el desarrollo del derecho a la información.

Finalmente los movimientos sociales, son “una característica clave de una sociedad civil vital y moderna, y una forma importante de participación ciudadana (Cohen y Arato, 1999:38). Ellos amplifican la acción colectiva y la expresión de la interacción política entre grupos de la sociedad civil, por medio

¹⁵ La literatura que ha observado a las democracias en América Latina señala que la falta de una sociedad civil vigorosa en muchas nuevas democracias se ha relacionado con la persistencia de problemas de corrupción, gobernanza ineficaz, deficiencias en los mecanismos de control —gubernamental y electoral— (Sermeño, 2009; Dagnino, 2002; y Peruzzotti, 2009).

de actos colectivos —que claman el cambio social— por vías meta-institucionales (Cadena-Roa, 2008:265). Permiten una “presión difusa pero continua” sobre las decisiones o actos del cuerpo gubernativo a través del veto o de la judicialización y fortalecen el carácter democrático de estas formas de participación meta-institucional por vías cívicas contestatarias (Bizberg, 2010:52). Los movimientos sociales¹⁶ visibilizados como mecanismos de protesta en los medios de comunicación, permiten generar un espacio de observación de segundo orden frente al espejo de la opinión pública para informarla de un conflicto y su significatividad (Luhmann, 1992:106-109).

Ahora bien, sobre los anteriores elementos es vital una reflexión respecto del nuevo perfil de los actores, del activismo y de la protesta. Además, de algo por demás evidente e importante: el creciente poder de los medios de comunicación hegemónicos en la configuración de la comunicación política; la socialización de la información pública y; el papel de dicha observación de segundo orden de la sociedad. Al respecto, diversos estudios a nivel mundial indican que la participación en incidencia de manifestaciones y protestas, en ésta década, ha aumentado 100 por ciento, respecto de los niveles observados en los años setentas del pasado siglo (Norris, 2007:639).

Diversos trabajos (Tarrow 1994; Tilly 1978; McAdam, McCarthy, and Zald 1996; Dalton and Kuechler 1990 en Norris, 2007:638) identifican nuevos temas en las demandas cívicas, como la condonación de la deuda o la revisión de tratados comerciales. Como consecuencia, a partir de los años sesenta el activismo se

¹⁶ Los temas de la protesta de los movimientos, se enmarcan cada vez más en problemas de ciudadanía; el sistema de relaciones complejo que son el vehículo de crecientes volúmenes de información, de símbolos y; de relaciones sociales que expresan los conflictos antagónicos entre los grandes sistemas sociales —económico, político, social—. (Melucci, 1999:69-78).

ha encargado de temas más allá de la decisión electoral y las políticas públicas. Existe una especie de corrimiento del activismo que va de los temas de corte materialista hacia otros del tipo post-materialista. Los movimientos sociales se organizan contra la guerra, asuntos ambientales, nuevas matrices energéticas, cuestionamiento de las políticas de industrialización, reivindicaciones de género y de preferencias sexuales y otras relativas al marco de derechos humanos (DDHH). En este sentido, los mecanismos informales remplazan al activismo tradicional de intereses gremiales, de clase y, típicamente orientado al proselitismo y fondeo de los partidos u; orientado a la política pública, hacia otro activismo voluntario y *orientado-a-causas* (Norris, 2007:639).

Esto genera un aumento en la complejidad del discurso de la protesta social y de la información pública; que ahora hacen más visible el disenso y el rechazo a la toma discrecional de riesgos y de sus contingencias, por parte de los representantes y funcionarios o de los grupos de poder económico. Existen por tanto diversos entornos, dispositivos e, incentivos políticos que devienen en nuevas formas de regulación democrática de los representantes por medio de la movilización de protesta y el activismo *orientado-a-causas*, con un discurso de lo público más complejo y flexible, con menor cohesión en la identidad local; con el empleo de nuevas herramientas de comunicación telemática y con un alto contenido de datos y potencial informativo. Por ello, la comunicación de la información en los medios masivos y la formación de la opinión pública están íntimamente relacionadas y afectadas por las asimetrías de poder, como ya lo veremos

1.3. Opinión e información públicas, y medios de comunicación en la regulación

La opinión pública frecuentemente se analiza desde dos dimensiones: la política y la comunicativa. En la primera se observan los cambios respecto de las posturas del público frente a un tópico de la cosa pública (Kuschick, s/a :2-4). En la segunda se observan las variaciones en el medio de producción y distribución, la efectividad de su alcance y el nivel de audiencias. En este estudio nos interesan ambas pero hay un énfasis marcado en la primera. En tal

sentido, la opinión pública puede ser definida como una “valoración predominante” sobre un tema (Arnoletto, 2007); o bien como “opiniones generalizadas del público” (Sartori, 1998:70); o la agregación de opiniones individuales; sin embargo, es un fenómeno psico-social puesto que los individuos la moldean y a la vez se amoldan a ella (Arnoletto, 2007). Para que pueda aportar su crítica razonada, es necesaria la existencia una opinión pública con suficiente autonomía apunta Sartori (1998:69-73); y señala que “una característica de la democracia representativa no es la del “gobierno del saber” —requisito de la democracia directa— sino el “gobierno de la opinión” [pública], para lo cual, “basta que exista una opinión verdaderamente del público”, “endógena”, es decir, en donde el público es el “sujeto principal” de la misma (Sartori, 1998:69-70). Lo cual, Sartori, cada vez es “menos cierto, dado que la videocracia”, produce la opinión;¹⁷ por lo cual ocurre un debilitamiento de la capacidad de influencia del ciudadano sobre los políticos, que repercute en la continua pérdida de autonomía de la opinión pública (Sartori, 1998).

Jürgen Habermas anotaba que el “espacio de la opinión pública” es un medio de expresión de los problemas de la sociedad civil y una red comunicante en el “espacio público” —en tanto que es la intersección entre aquella sociedad y el sistema político— que encauza las posturas y opiniones para el proceso de problemas con base en el nivel de representatividad que le imprimen a los mismos (Bizberg, 2010:54). Por otra parte, Cándido Monzón, en su obra sobre opinión pública, coloca el acento de dicha opinión en la “discusión y expresión de los puntos de vista del público” respecto de los “asuntos de interés general,

¹⁷ En este sentido Sartori pregunta: ¿cómo se constituye una opinión pública autónoma que sea verdaderamente del público? Él responde que “[a] estar expuesta a flujos de informaciones sobre el estado de la cosa pública a través de la televisión, [...] como portavoz, [que] exhibe una opinión que es en realidad el eco de la propia voz” (Sartori, 1998:70).

dirigidos [a] la sociedad y sobre todo al poder” (1997:137). En consecuencia, la opinión pública puede funcionar como incentivo político si ésta es pública, autónoma y diferenciada de la opinión del estado; sin que dicha condición de publicidad la convierta en la opinión del Estado; además debe ser entendida como la opinión agregada de los agentes privados (Rodríguez, 2008:29).¹⁸ Para que la opinión sea un mecanismo director de las decisiones relevantes de la acción de gobierno, debe comprender cabalmente toda información pública desde el espacio público estatal y no estatal para poder existir un contraste y entonces, solo entonces, poderse producir objetivamente el dato de la cosa pública. Es decir que la opinión pública es un mecanismo director de las decisiones relevantes de la acción de gobierno, pero que depende del sistema de información el cual requiere inicialmente de la publicidad y transparencia de la actuación gubernamental.¹⁹ En virtud de esto, la comunicación política, vista como función democrática, debe de estar orientada hacia el suministro constante de información pública al servicio de la sociedad en general.²⁰

Por otra parte, la literatura dedicada al estudio de la influencia de los medios de comunicación ha establecido evidencia sobre el impacto de estos en la opinión

¹⁸ Si hemos de considerar que la opinión pública es un indicador –o dato– que expresa la medianía de las posturas de los ciudadanos frente a diversos temas de la cosa pública y del pacto político, parece lógico prescribir que la evaluación de la sociedad respecto de temas tales como la política pública, los rasgos de la representación política o las reformas al pacto político nacional dependen en gran medida de la matriz de la opinión pública, a su vez constituida por los procesos de información pública.

¹⁹ Dan Nimmo y David Swanson (2011), señalan que a comunicación política es así entendida como el “intercambio de símbolos y mensajes con significativos alcances y consecuencias para la regulación de la conducta en el funcionamiento del sistema político, dado su uso estratégico en condiciones de conflicto, para influir en el conocimiento, creencias y acción sobre los asuntos públicos”.

²⁰ La metamorfosis de la representación política cuando el electorado equivale a una audiencia preserva aun mecanismos de regulación y rendimiento de cuentas de los representantes en relación con las demandas de la opinión pública (Manin.1998).

pública; los cuales al suministrar información complementaria, permiten un clima de fiscalización de la calidad de la representación y que también se traduce en rendición de cuentas cuando la efectúa el electorado desde la exhibición de los representantes efectuada en los medios de comunicación. Por ejemplo, los formuladores de políticas y los legisladores tienden a utilizar los informes de medios de comunicación como una forma de medición de la opinión pública para priorizar sus políticas (Pritchard 1992; citado en Camaj, 2013:26). Por otra parte, el periodismo de investigación, permite a los funcionarios identificar las fallas o debilidades en las leyes y reglamentos que favorecen la corrupción y actuar en consecuencia (Stapenhurst, 2000; citado en Camaj, 2013:26).

En un estudio realizado por Voltmer y Schmitt-Beck (citado en Voltmer, 2010:6-7)²¹ se puso a prueba la relación entre las variables: exposición a los medios y las orientaciones democráticas. Los resultados del análisis mostraron que los medios de comunicación tienen un efecto muy por encima de otros factores importantes para influir en las orientaciones políticas que son conocidos en la literatura, en particular edad, educación, género, predisposiciones ideológicas y posiciones socioeconómicas.²²

En otra investigación Pipa Norris y otros expertos, informaron que la exposición a los medios de noticias resultó en beneficios a la ciudadanía democrática; debido al aumento del conocimiento político, y el estímulo del interés por la política y; en menor medida a la promoción de la participación activa; aunque se

²¹ Se analizaron los datos de encuestas representativas de seis democracias de la "tercera ola" –Grecia, España, Chile, Uruguay, Bulgaria y Hungría– registrada durante la década de 1990 en el contexto electoral nacional (Voltmer, 2010:151).

²² Alrededor de 25% de la varianza en la orientación política, directa o indirectamente, puede ser atribuida a la exposición a los medios de comunicación.

registraron efectos débiles o ninguno en absoluto, en cuanto al apoyo a los valores democráticos. Por ello la principal contribución de los medios a la política democrática, concluye el estudio, es su capacidad para movilizar a los ciudadanos y mejorar sus competencias cognitivas (Voltmer, 2010:150).

Sin embargo, McQuail ha analizado el supuesto de las responsabilidades de la comunicación —informar objetivamente sobre lo público— y la forma en que se ha implementado la regulación en los medios de comunicación modernos (Voltmer, 2010:142). Al respecto, el autor señala que los medios no logran cumplir con dicha labor democrática. Para ello existen diversas razones, como por ejemplo, el hecho de que se establece una relación de apoyo mutuo entre el poder público y los medios. Ello ha limitado mucho su función y en ese plano, no se cumple con el proceso de contraste de la información que brinda el estado y que permita al público la objetividad del proceso de información.²³ La relación entre los profesionales y los responsables políticos de los medios es una simbiosis porque los medios de comunicación dependen de fuentes de información, mientras que los políticos —dependen— y confían en los medios de comunicación para dar a conocer sus objetivos (Berkowitz 1992; citado en Camaj, 2013:26). La cobertura de los medios de Estados Unidos (EE.UU) sobre el conflicto en Irak es un claro ejemplo de este fracaso en la función de control; y en este sentido un seguimiento de Medios hecho por Blumler y Gurevitch señalan que la función de vigilancia–control juega un papel mucho menor en la información política (Coronel, 2010: 141). Sin embargo, la investigación sugiere

²³ Por esto no logran proporcionar información importante acerca de los debates políticos, debido al formato histriónico de las noticias, plena de narrativa y nulo de análisis, con un actor estereotipado como héroe o villano, lejos de un marco que abarque el contexto económico o histórico más amplio de los problemas públicos; según concluyen estudiosos de la comunicación y los críticos de los medios (Voltmer, 2010:142).

que los medios de comunicación si tienen el poder de establecer agendas de política en general (Dearing y Rogers, 1996: 73) y específicamente la agenda de la legislación (Dalton y Beck 1998; Protess et al 1987; Tan y Weaver 2007; citados en Camaj, 2013:26).

La literatura sobre calidad democrática ha explorado la relación entre los medios de comunicación y la regulación democrática —rendición de cuentas horizontal o gubernamental; social y la vertical o electoral.²⁴ De acuerdo a estos estudios habría una estrecha relación entre información, medios y regulación democrática. Algunos estudios señalan que los gobiernos tendrán mayores “incentivos para ser más responsivos si enfrentan un electorado informado que participe masivamente en las elecciones” (Camaj, 2013: 23); en este sentido, la evidencia sugiere, por ejemplo, que dicha responsividad es *mayor en ambientes ricos en suministro de información* (Besley y Burgess 2002; citado en Camaj, 2013:23), donde hay mayores niveles de participación electoral, alfabetización y de desarrollo y circulación de medios informativos (Besley y Burgess 2001:638); o en donde “la gente pueda sostener líderes responsables por medio de elecciones libres” (Lindstedt y Naurin, 2010:314). Asimismo, hay evidencia de que el “*acceso público a la información es un poderoso elemento de disuasión de la captura local*” de bienes públicos (Reinikka y Svensson 2004; citados en Camaj, 2013:23), no obstante, dicho acceso “no sería suficiente para sancionar la corrupción de los políticos, si las condiciones para la publicidad —acceso ciudadano a los medios y libertad de medios como agentes de información— y

²⁴ La rendición de cuentas de medios parece ubicarse entre la noción de rendición de cuentas y el principio de la libertad de prensa (Voltmer, 2010: 140-141). Es decir, entre la responsabilidad de producir un bien público o ejercer un derecho: la información útil o el ejercer la libertad de expresión. Sin embargo, no existe tal dicotomía, ya que la libertad de expresión conlleva la libertad de información.

la rendición de cuentas son débiles”; ya que a la par sería necesario “fortalecer la capacidad de las personas —sus niveles de educación— para acceder y procesar la información —comprenderla y actuar en consecuencia—, así como el hacer efectiva la imposición de sanciones” —de tipo electoral y legal—. En consecuencia, la transparencia inducida por los medios de comunicación “es claramente más eficaz si esta se acompaña de la publicidad y rendición de cuentas dentro de condiciones adecuadas para la libre circulación de los medios, un electorado letrado y la celebración de elecciones libres y justas” (Lindstedt y Naurin 2010:316-317).

Igualmente, diversos teóricos apuntan que la libertad de prensa es un derecho que existe para un propósito: el servicio público de libre expresión y el acceso a la información pública (Norris, 2010; Coronel, 2010 y; Voltmer, 2010). En general, la investigación académica sugiere que los medios de comunicación tienen un impacto en el público, que depende en gran medida de un conjunto complejo de circunstancias individuales y sociales (Voltmer, 2010:153). Asimismo, el periodismo cívico o de denuncia, suministra datos clave respecto del uso de los recursos públicos; el comportamiento de entidades públicas o; sobre la ética pública; llenando ciertos vacíos en los contenidos de la comunicación política dictada por los medios dominantes. Este tipo de periodismo permitiría el debate social y la participación cívica de públicos diversos; que incluye a comunidades locales, u originarias que no tienen acceso a los grandes medios —como en el caso de radios comunitarias— (Voltmer, 2010:143).

En consecuencia con la argumentación y evidencia ya señaladas hasta ahora, se ha demostrado un creciente debilitamiento de los mecanismos democráticos de regulación, al tiempo que se observan nuevos perfiles de los actores, mecanismos, relaciones de control-influencia e, insumos informativos; sumados a una mayor capacidad de intervención de los medios de comunicación estatal y comercial en la configuración de información, legitimidad, entendimiento, opinión, y discurso públicos, frente a la regulación democrática. Lo que llama la

atención hacia la relación entre la información pública, los medios dominantes y la propaganda que afectan la regulación democrática.

1.4. La información pública frente a la propaganda

Como puede apreciarse en aquellos estudios los medios de comunicación habrían sido concebidos como el espacio ideal para la defensa de la libertad de expresión o el vehículo de la voz del interés general con efectos positivos en la regulación democrática —rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información—.²⁵ Sin embargo, hoy más que nunca cobran vigencia las observaciones recabadas en un amplio estudio realizado en la década de los ochenta por Noam Chomsky y Edward Herman (1990:14), quienes anotaron que los medios de comunicación ya no son únicamente bastiones de la libertad liberal que tan solo delimitan un espacio de comunicación, son además empresas con una agenda, controlada por poderosos individuos o grupos, que emplean dichos medios a manera de mecanismos de filtrado de información; que luego articulan a la comunicación de lo público, ello acorde a un modelo sistémico de propaganda; lo cual resulta difícil de advertir en regímenes que gozan de condiciones de mercado y libertades formales, tales como: propiedad no estatal de medios, libre competencia; reproducción de ciertas críticas —limitadas— al poder y; presentación de diversas opiniones respecto de lo público (Chomsky y Herman, 1990:20-21). No obstante, el *modelo de propaganda* por ellos propuesto, descifra el poder estructurado alrededor de los medios y la comunicación de masas, acorde a la concentrada posesión y ejercicio de recursos económicos y comunicativos que estos poseen (Chomsky y

²⁵ Estos estudios se apoyan en análisis estadísticos de regresión logística obtenidos con datos arrojados, muchas veces, por encuestas sobre la percepción de un tema o tópico; por lo que ello también estaría obviamente influido por los medios.

Herman, 1990:22);²⁶ a su vez describe las fuerzas que impulsan a los medios hacia la comunicación masiva de contenidos —o noticias— seleccionados o sesgados acorde a un sistema que condiciona la exactitud y suficiencia de la información reproducida (Chomsky y Herman, 1990:19).

Por ello, la comunicación política en clave de propaganda permite evidenciar el tratamiento otorgado a la cobertura informativa —elección de las historias, calidad y cantidad de la información— en orden a la utilidad de ésta para los intereses de poderosos grupos o elites (Chomsky y Hernan, 1990:80). En tal sentido John Scott, —avivando la discusión sobre el poder entre pluralistas y estructuralistas— subraya que la dominación de las elites ocurre cuando su poder ya está estructurado, lo cual se manifiesta en su concentración, por ejemplo, cuando “el conocimiento es monopolizado por un grupo y aceptado por otro, este deviene en instrumento del poder y de la autoridad” (Scott, 2008, citado en Salas-Porras y Luna, 2013:19). Para dichas élites —desde una perspectiva Schumpeteriana y pluralista— el conocimiento y su difusión en los medios es un proceso fundamental para la definición de las políticas públicas que consienta la concreción de su agenda e intereses y que luego permite a dichas élites su cohesión, legitimidad social y ejercicio de gobierno (Salas-Porras y Luna, 2013:10).²⁷

²⁶ El modelo de propaganda se divide en cinco determinantes: 1) la envergadura —económica— y fines perseguidos por los medios de comunicación dominantes; 2) la publicidad como fuente principal de ingresos; 3) la dependencia de las fuentes información que son financiadas y aprobadas por los agentes gubernamentales, de empresas, y de expertos; 4) la existencia de mecanismos coercitivos para disciplinar a los medios y; 5) la defensa a ultranza de los intereses de la propiedad en oposición a los intereses de la clase trabajadora o anticomunismo, a su vez un nacionalismo y patriotismo no siempre alejado del fascismo (Chomsky y Herman, 1990:22).

²⁷ Alejandra Salas-Porras y Matilde Luna, señalan que la dinámica en México en el contexto de implementación del Tratado de Libre Comercio requirió de la producción y difusión de

Definir la propaganda nos permite entender que la configuración y distribución del conocimiento —entendido como información organizada— en la inteligencia de lo público, es afectada por la concentración del poder, la mediación de instituciones y de sus estructuras relacionales” (Salas y Luna, 2013:10); y que para los fines de la observación en esta investigación es determinante para lograr una clara distinción entre un proceso público de información y la propaganda, entendida como la *fabricación de consenso* (Walter Lippmann, citado en Chomsky y Herman, 1990:12).²⁸

“La propaganda, a diferencia de un proceso público de información, es un *proceso de diseminación de ideas* por múltiples vías con el fin de sembrar *los objetivos del emisor*²⁹ que involucra un *proceso de información* y un *proceso de persuasión* determinada por: *el control del flujo de la información, dirección de la opinión pública* y manipulación de *modelos de conductas*” (Pizarroso, 1990:7; citado en Rezaba, 1999:33); que se dirige, a un público heterogéneo y disperso geográficamente (Reyzábal, 1999:33), y el cual es *una función política natural*; que se “mezcla con la información y se oculta detrás de las noticias y las estadísticas” (Domenach, 1986:105; citado en Reyzábal, 1999:33).

conocimiento o ideas cuya distribución se produjo desde los centros de pensamiento. Según su análisis, este comportamiento de las elites permite entender la íntima relación entre el control de mecanismos de persuasión —determinante de valores compartidos y entendimiento de lo público y sus intereses (2013:19-20).

²⁸ Jacques Ellul, en su obra *Propaganda* (1965:58-59, citado en Chomsky, 1990:17), señaló que: “el propagandista no puede revelar evidentemente las auténticas intenciones de aquel a cuyas órdenes trabaja [...]. Ello supondría someter los proyectos a discusión pública al escrutinio de la opinión pública evitando así su triunfo [...]. Por el contrario, la propaganda debe velar esos proyectos, enmascarando su auténtica intención”.

²⁹ De un grupo emisor hacia un grupo receptor, cuyo mensaje contiene los objetivos del emisor no necesariamente favorables al receptor.

Como forma de comunicación masiva, tiene “cinco rasgos esenciales: 1) es una comunicación persuasiva encaminada a fines para influir u orientar una conducta adecuada a los intereses del emisor por medio de la comunicación de ciertas informaciones o alterando el contenido de las mismas; .2) tiene un carácter impersonal que concibe al receptor como sujeto colectivo y dominado por sus afectos; 3) con un contenido ideológico y político grupal que establece la distinción entre propaganda y publicidad; 4) que actúa sobre las estructuras de poder para preservar o cambiarlo y; 5) que persigue provocar la congruencia en el persuadido para eliminar las contradicciones entre el contenido del mensaje y su conducta posterior” (Reyzábal, 1999:38-40). Suele emplear “métodos de persuasión y otras técnicas simbólicas o psicológicas conexas con el propósito alterar y controlar las opiniones, ideas y valores, y en último término, de modificar la acción manifiesta de los destinatarios. Las intenciones de la misma pueden ser tratadas abiertamente o permanecer ocultas” (Young, 1969-.202; citado en Reyzábal, 1999:34-35). En consecuencia hay que tener cuidado de no confundir la difusión masiva de opiniones y datos, de corte propagandístico y talante elitista, con el proceso público de información sobre lo público en clave democrática.

Con el anterior recuento, hemos señalado la enorme capacidad de los medios de comunicación para intervenir en estos componentes: definición de la agenda de los asuntos públicos; implantación de significados para la representación simbólica; creación de matrices de opinión pública; masificación del discurso público; tratamiento de los contenidos informativos para la representación de la información pública y; fuente privilegiada de información o formación de opiniones para el entendimiento de la cosa pública. Por ende, la comunicación política para la regulación democrática se configura en el flujo y publicidad de las opiniones públicas y contenidos de la información, además de ser afectada por la propaganda en medios. Lo que en consecuencia condicionaría el proceso de vigilancia y evaluación de la calidad de la representación política.

En este tenor, si la opinión pública es toral en la comunicación del régimen político democrático, la información pública lo es aún más. En consecuencia la

relevancia de la información pública puede ser observable en tres dimensiones de decisión y acción política: 1) al elegir representantes en los comicios electorales; 2) al evaluar e influir en las decisiones de política pública y, 3) al demandarles responsabilidades por dicha toma de decisiones (siguiendo a Levine y Molina, 2007:22-23). Todo ello requiere la diversidad de fuentes de información pública que sean accesibles y comprensibles para todo público, además de oportunas y contrastables históricamente. Su importancia se desprende de la relación subsidiaria que tiene con la opinión pública y la comunicación política dado que la información pública es la principal materia prima observable en la comunicación y opinión y, además, en aquellas tres dimensiones de la representación democrática: al elegir, influir y responsabilizar a los representantes respecto de su actuación (ver **Cuadro 2**). Lo que ahora llama la atención hacia el proceso que implica la implementación de la política de transparencia en relación con el proceso de información pública para la construcción de ciudadanía y de la regulación democrática.

Cuadro 2. Dimensiones de observación de la información pública respecto de la regulación democrática.			
Dimensión*	Travesía y temporalidad (contexto)	Tipología de Rendición de cuentas	Ámbito de oportunidad de la información pública en la regulación
Electoral (o selectiva según Fearon)	Elecciones	Vertical-electoral	Elegir (y/o refrendar)
Decisional	Políticas públicas	Horizontal	Influir (y/o evaluar)
Responsabilidad pública	Función Pública	Horizontal y social	Responsabilizar
Elaboración propia. *Basado en el argumento de Levine y Molina (2007:22-23).			

1.5. Información pública, transparencia y derechos de información-expresión

Como ya se ha señalado líneas atrás, se han incorporado al discurso público nuevos marcos —*frames*— en los que se inscribe el conflicto democrático. Ello ha sido claramente manifiesto en los traslapes del derecho a la información con el derecho a la protección de los datos personales, la propiedad intelectual, el secreto financiero, y seguramente lo será con el desarrollo del derecho al olvido demandado actualmente a la memoria digital registrada en internet.

Asimismo, ha sido evidenciado el que la opinión pública es toral en la comunicación del régimen político democrático y el peso de los medios en formar esa opinión; sin embargo queda por atender la importancia del proceso de información pública entendido como el componente fundamental de la democratización y la regulación democrática. Ahora bien, para entender su relevancia es primordial entender el concepto de transparencia. Una de las definiciones actuales de la transparencia la denotan como “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López y Merino, 2009:10-17).

En tal definición se encuentra cierta concordancia con los criterios de la democracia procedimental que suponen que la complejidad del vasto proceso de información y de participación en la toma de decisiones en los asuntos públicos se configura y acota en el espacio institucional y que la producción del insumo informativo es una labor estatal, idealizando con ello la buena voluntad de este actor central. Por otra parte, cada vez son más dinámicos los procesos de participación y de construcción de la ciudadanía, por lo cual la política de transparencia no es un proceso que solo atañe y dirige el Estado. La transparencia como política se desarrolla con la intervención cívica, con su mira puesta en valores y perspectivas normativas, deliberativas y participativas de la democracia. Ello permite la constitución de las necesidades y bienes

informativos que requiere dicha política. Ante este nuevo desencuentro entre la perspectiva procedimental y el enfoque normativo que líneas atrás fue mencionado, Enrique Villalobos (1997:23), afirma:

La **transparencia** sobre los actos de gobierno al crear **oportunidades** para la **formación democrática de opinión** pública posibilita que la sociedad, ya sea apelando a los medios de comunicación o incluso a las movilizaciones y protestas, al menos **ejerza un control ex post** sobre el aparato del Estado por medio de la **presión social**. (Las negritas son mías).

Villalobos destaca que la opinión pública sería un puente entre las condiciones procedimentales —que denotan la transparencia— y el horizonte democrático normativo. También anota que “el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado ha establecido un mecanismo de “rendición de cuentas social”; además de la “apertura de la información sobre el sentido de las decisiones y políticas en construcción, y ello permitió abrir un campo de prácticas y de oportunidades a la deliberación pública y, por tanto, al control *ex ante* de parte de la sociedad” que vigilaría la actuación de los representantes (Villalobos, 1997:23).³⁰ Por ende se debe anotar que la transparencia no es una política procedimental en el vacío, antes bien, es un proceso de lucha de poder entre funcionarios y ciudadanos, representantes y representados en un juego democrático.

Al respecto es oportuno recordar que a partir de los años noventa, la libertad de expresión fue redefinida más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o derecho a la comunicación”. Por otra parte, “la doctrina del

³⁰ Véase la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, artículo 4º: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

derecho a la información es la base fundamental para el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado” (Fuenmayor, 2004:15). El derecho a la información se define como una condición necesaria de la información el que ésta se presenta ante todos de manera tal que se tenga “la posibilidad de acceder a todos los hechos de la actualidad [de la cosa pública], bien que se trate de eventos en sí, o de expresiones sobre juicios u opiniones. [...] de tal forma que ello no sea un privilegio de algunos” (Francis Balle citado en Fuenmayor, 2004:50). Desde este enfoque del derecho, la información pública es entendida a su vez como la “acción que lleva al conocimiento de un público ciertos hechos u opiniones con la ayuda de procedimientos impresos, visuales, auditivos, incluyendo los digitales, los cuales constituyen mensajes inteligibles para el público y el ciudadano en general” (Auby y Ducos-Ader, citados en Fuenmayor, 2004:24).

Consecuentemente, el desarrollo del derecho a la información está condicionado por la complejidad implícita de los procesos democráticos de información en un régimen garantista del estado de derecho. Esta distinción es vital para diferenciar la rendición de cuentas en los regímenes democráticos, de la disciplina, responsabilidad, eficacia y eficiencia en la implementación de políticas y toma de decisiones que puede observarse en regímenes no democráticos; y en tal sentido la intervención de los ciudadanos es vital.

En consecuencia, el desarrollo del derecho a la información y del acceso a la misma, implican un continuo movimiento de los puntos de balance en la relación ciudadano-gobernante y sociedad-Estado; un remover continuo de los controles a la discrecionalidad en la representación y la función pública que demanda una activa política de transparencia y que pone en juego las fronteras de la discrecionalidad y la publicidad que operan en la función pública. Que al ser un conflicto constante de regulaciones mutuas rebasa la complejidad de la relación principal-agente.

Ahora bien, desde una perspectiva institucional la información pública es definida como el “conjunto de datos producidos en el marco de la actividad del

servicio público” (Barinas, 2010). El marco normativo en México, la define como “toda aquella [información] contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. Según el artículo 3º, Fr. V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental —LFTAIPG— (2006). No obstante, como ya ha sido argumentado, una noción reduccionista o meramente institucional de la información pública, entendida solamente como un protocolo derivado de la actividad en la esfera estatal, queda entonces desbordada. Se debe de remarcar la importancia de que el proceso de configuración de la información garantice después una capacidad institucional real de informar o **informatividad**. Es necesario entonces dar cabida a un definición que integre el carácter sistémico y normativo de los procesos de información pública; entendido como la constitución dinámica de un derecho de orden social que se genera en la dinámica de un bien público (Navas, 2010:4). Para definir además las condiciones en las cuales se desarrolla un proceso público de configuración de la información “pública” y desbordar así la particularidad del dato aislado y descontextualizado. Para diferenciar a su vez este proceso de la propaganda de elites.

Por otra parte si analizamos a la información pública como parte de un proceso de conocimiento, es de gran utilidad hacerlo desde la perspectiva de los recursos o bienes de uso común. De acuerdo a esta perspectiva el conocimiento está conformado por cualquier idea inteligible, información o datos, expresados u obtenidos de cualquier forma; cuya producción y sustentabilidad implican la acción colectiva organizada, autogestiva, capital social y un conjunto de normas que regulen dicha reproducción en el tiempo (Hess y Ostrom, 2007:5-8). Por tanto es oportuno definir que el conocimiento es un proceso escalonado de: datos-información-conocimiento (Davenport y Prusak, 1998; citados en Hess y Ostrom, 2007:9); que implica finalmente la comprensión y aplicación de la información; la cual es a su vez, resultado de un proceso de organización de datos en un contexto; siendo los datos únicamente fragmentos o granos de información (Machlup, 1983 citado en Hess y Ostrom,

2007:9). Por lo tanto, cuando en nuestra investigación se habla de conocimiento público o de la cosa pública, estamos connotando un entendimiento específico de los asuntos públicos, que en su calidad de públicos deben de ser conocimientos compartidos, lo cual requiere de una información organizada y contextualizada dentro de referentes específicos de las necesidades o temas públicos y que por tanto, van más allá de la simple presentación de datos o de fragmentos de información descontextualizados que no podrían ser del dominio público. En consecuencia cuando aquí se habla de información pública se connota una información que forma parte de un proceso de entendimiento de lo público, un proceso social y por ende va más allá de los procesos individuales —o de cognición interna o subjetiva.

Por ende, el proceso de información pública se puede entender como una reflexión, proceso democrático de contraste o, forma de entendimiento sobre el estado de la cosa pública. Como una diferenciación del estado de lo público. Este proceso está condicionado por la potencia y el discurso de la comunicación política, lo que en consecuencia determina la *responsividad* de los sujetos obligados, es decir, la respuesta de los representantes — responsables— sobre las responsabilidades a su cargo.

Por ello es vital observar y analizar el proceso de configuración de la información pública como el reflejo del nivel de democratización en la política de transparencia y ponderar tal proceso sistémico como un factor que influye en la valoración positiva o negativa de la representación política y por ende, en la regulación democrática. En este tenor, en la teoría democrática, la literatura sobre la *accountability* —traducida al español, parcialmente, por el término rendición de cuentas—(Schedler, 2004), ha estudiado la dinámica de este tipo de regulación presente en los regímenes democráticos y el cual se desarrolla dependiendo del ámbito de regulación y de sus dispositivos y relaciones que implican tanto a ciudadanos como a actores gubernamentales y representantes. Estos estudios plantean diversos supuestos que relacionan la existencia de información, participación, instituciones, contrapesos y controles con el

funcionamiento y las posibilidades sistémicas en un orden político democrático que a continuación se analizan.

1.6. La información pública y formas de regulación vía rendición de cuentas

Existen varios tipos de rendición de cuentas política en democracia pero sus componentes básicos son: la información, la justificación y la sanción (Schedler, 2004:14-20). La *accountability* está integrada por dos dimensiones, la primera es la informativa: *answerability* o traducida como *responsabilidad*, que es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” —las informen y justifiquen (Hickok 1995:9, citado en Schedler, 2004:13), o incluso tengan la disposición de hacerlo sin mediar solicitud alguna (Oszlak, 2009:24). La segunda dimensión es la punitiva, el **enforcement**, que podría interpretarse como la *exigibilidad*, o la facultad para sancionar *positiva o negativamente* la conducta de aquellos y “hacer valer la ley” (Schedler, 2004:16). En la dimensión informativa —*answerability*— es vital la capacidad informativa o *informatividad*; y la *responsabilidad* o capacidad de respuesta y; en la dimensión punitiva, lo son la responsabilidad o capacidad de actuar aceptando límites y consecuencias; y la *exigibilidad* o facultad sancionadora; las cuales dependerán del tipo de relaciones de regulación (Manríquez, 2011:86).

La rendición de cuentas, desde la metáfora espacial de Guillermo O’ Donnell (1988) se clasifica en dos tipos. Primero, la vertical-electoral está constituida por un vínculo entre ciudadanos y representantes a través de la función de representatividad fundada y derivada de las elecciones y del ejercicio representativo sustanciado de alguna forma en la oferta electoral presentada y en la expresión discrecional que hace el representante respecto de lo que simboliza el interés general. Es una relación asimétrica debido a que no se verifica entre iguales, pero expresa un control fundamental al abuso del poder basado en la información que los electores poseen respecto del desempeño y comportamiento de los representantes electos. Este mecanismo formal “se basa eminentemente en la posibilidad de castigo” a malos representantes (Schedler, 2004:22). Contempla básicamente la sanción retrospectiva que hace el votante

derivada de la sanción o decisión electoral: voto de castigo, reelección, no reelección o, abstencionismo.

Dicha información se integra de **indicadores retrospectivos** tales como: el *bienestar del votante*, *asignación de fondos estatales* o gasto público asistencial; y otros referentes al *carácter personal de un político*, tales como comportamiento frente al soborno, al combate a la corrupción, la representación de los intereses de los ciudadanos o su probidad, o bien *respeto de las políticas que defiende en campaña o en otros discursos políticos*. (Fearon, 2002:142-143). Desde este enfoque, la participación del individuo o del electorado requiere de información pública sobre el pasado político de sus representantes y de su historial en la función pública, es decir, requiere de **indicadores informativos retrospectivos**.³¹ Estos indicadores permiten la reflexividad sobre la cosa pública, al permitir reconocer y contrastar sus diversos estados. En cambio, los **indicadores informativos prospectivos**, tales como las promesas de campaña o los de una posible política, solo ofrecen un hipotético escenario futuro. No obstante, el acto electoral ofrece un frágil vínculo entre el representado y su representante. Los límites de dicha relación son señalados por Adam Przeworski (1998:27), al apuntar que:

“A menos que los políticos se preocupen por la aprobación de los electores cuando vayan a dejar el puesto en forma definitiva, los límites temporales privan a los votantes de la posibilidad de crear incentivos para que los políticos los representen.”

Przeworski también anotó que “la responsabilidad no es suficiente para inducir la representación cuando los electores tienen una información incompleta”

³¹ La evaluación y decisión electoral que efectúa el electorado se fundamenta en la información con la que cuenta el electorado para sancionar a sus representantes –cuando hay reelección de cargos– o seleccionarlos –cuando no la hay– (Fearon, 2002:137-175).

(1998:17). En este mismo sentido, John Ackerman (2006:22-27), contrasta las deficiencias de la decisión electoral como mecanismo de control y describe cómo es que la “asimetría de información”, el “riesgo moral”, la “manipulación mediática” y el carácter ex-post y externo de esta sanción hacen “fracasar” este tipo de control formal. Además, como ya ha sido evidenciado en el apartado sobre la relación entre: información pública, opinión, medios, propaganda y regulación democrática; las elecciones solo pueden funcionar como mecanismo de regulación cuando se cuenta con información útil sobre el desempeño y el comportamiento pasados de los representantes o; de las expectativas futuras que sobre el recaen.³²

El segundo tipo de rendición de cuentas, es la **institucional-horizontal** — *horizontal accountability*—, esta expresa los principios constitucionales de la democracia a saber el precepto de la división de poderes y el estado de derecho.³³ Este tipo de rendición de cuentas supone una relación entre iguales o entre pares debido a que en las instituciones se verifica “longitudinalmente a través de mecanismos específicos y por medio de las relaciones institucionales de regulación a cargo de agencias estatales que están facultadas para emprender acciones de control rutinario o hasta sanciones legales (O’ Donnell, 1998:18). Estas se ven afectadas por las asimetrías de información o por la insuficiencia de indicadores informativos sobre el desempeño de los agentes.

³² Fearon subraya que la información presentada en campaña como “promesas respecto a la actuación futura, no son creíbles”; y agrega que cuando no existe la reelección consecutiva, las elecciones solo pueden funcionar como mecanismo de selección del posible mejor representante; no obstante, la información tanto retrospectiva como prospectiva, puede ser relevante para la toma de sus decisiones, aun cuando sea imprecisa y a menudo se interprete mal (2002:143-144).

³³ Lo cual estructura diversas relaciones formales de las que surgen los balances y controles inter e intra-gubernamentales (Loewenstein, 1976:54-55).

Por otra parte, la **rendición de cuentas social**—*societal accountability*—, se verifica cuando los ciudadanos a través de ciertos mecanismos formales —el derecho de petición o las audiencias— o informales —mítines, manifestaciones, bloqueos de vías y otras formas de política contenciosa— coaccionan la capacidad de respuesta del gobierno respecto de un asunto de interés público (Peruzzotti y Smulovitz 2002:17-22) con acciones políticas que escalan los costos políticos de negociación y de gobernabilidad (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:27-28).³⁴

Al respecto, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz han documentado que los procesos de desarrollo democrático en varios regímenes de Latino América impulsados desde la sociedad están relacionados con acciones cívicas directas para generar condiciones de *accountability*, por ejemplo: la renovación de instituciones existentes o la creación *ex profeso* de entidades para el curso de denuncias penales, litigios y revisión de casos; el desarrollo de medios de comunicación y herramientas dispuestas en internet como “agentes de *accountability*” y la aparición de mecanismos de regulación tales como: la iniciativa popular, el referéndum, plebiscito, o el llamado anticipado a elecciones; las nuevas instituciones garantes de los derechos: veedurías, defensorías, oficinas de precusores; y otras medidas preventivas y sancionadoras como la destitución de funcionarios, dimisiones, derrumbe de

³⁴ En los casos analizados en América Latina, Peruzzotti y Smulovitz (2003: 13-17), señalan que la exposición de las demandas en medios, aumenta el costo político de ignorar las demandas cívicas y reduce la probabilidad de soslayar el asunto. Además, los impactos sobre la regulación del ejercicio representativo dependieron de la “intensidad de las acciones y de la interacción de actores y estrategias; de la articulación hecha por los ciudadanos; de la movilización; su “estrategia de medios”; las “maniobras jurídicas”; “la distribución de las acciones” y “la autonomía ciudadana de los políticos profesionales que concedió mayor efectividad y legitimidad a las mismas.” (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:27-28).

carreras políticas, ventilación de severos casos de corrupción o soborno (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:18-20). En el ámbito de los medios de comunicación se incrementaron los espacios dedicados a la denuncia o escándalo político en los noticieros: “Página 12”, “Telenoche Investiga”, “Revista XXI”, en Argentina; “Sí” y “Canal N” en Perú; “Veja” e “Istoe” en Brasil; o el vigoroso periodismo de investigación de Colombia: “El tiempo”, “El Espectador” y “El Colombiano de Medellín” (Peruzzotti y Smulovitz, 2003: 6-22). El contexto institucional “condicionó la extensión e intensidad de las estrategias” ciudadanas empleadas. En el caso chileno, por ejemplo, el impacto de las acciones sociales fue menor al del caso argentino; en los casos de México y Perú el “contexto autoritario impuso altas cuotas al desarrollo de la accountability, de ahí que previo a las estrategias sociales que buscaban la responsabilidad gubernamental, el acceso a la información fue el foco de acción de dichos ejercicios”; en Colombia en cambio, se había inhibido el desarrollo de controles democráticos debido al “clima de violencia” (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:25-28).

Consecuentemente Nuria Cunill señala que “la disposición de información por parte del Estado constituye, en realidad, la condición básica de la *accountability social*” (Cunill, citada en Villalobos, 1997:23). En este tenor, los diversos tipos de regulación democrática requieren de una intervención continua en los términos del conflicto político sobre lo que es público y; de una activa participación cívica en la vigilancia, producción, difusión y acceso a información; y de evaluación y sanción del ejercicio del poder público. No obstante que ello esté condicionado por la temporalidad de la información: indicadores informativos prospectivos y retrospectivos o; por las condiciones de acceso a la

información en tiempo real.³⁵ Por tanto, en la rendición de cuentas democrática el estado debe garantizar la informatividad esto es:

...los insumos y entornos de acceso universal a la información útil para ejercer los derechos políticos y democráticos (...) generar las condiciones propicias para la evaluación política, social, y autónoma del ejercicio y toma de decisiones del poder público. (...) entornos sociales de exigencia de representación política responsable. (...) crear entornos de interacción y transacción de demandas, [para la] responsividad (...) que hacen posible la asignación de responsabilidad política de los entes públicos. (Manríquez, 2011:29-30).

En consecuencia a lo ya expuesto sobre la rendición de cuentas, destaca la reflexión hecha sobre la valoración del ejercicio representativo —el signo positivo o negativo otorgado a la representación política—, la cual depende en gran medida de la capacidad o el poder de comunicar y legitimar el discurso y los significados —o símbolos— que refieren a la representación política, lo cual condicionará la interpretación y valoración de la misma y los términos del proceso de participación que la comprende.

La información pública en este sentido, integraría en su conjunto los procesos informativos y la producción textual que engloba a la comunicación especializada en: 1) la publicidad de los tópicos y veredictos públicos sobre problemas, demandas, anomalías y evaluaciones sociales; 2) los insumos informativos para la responsabilización,³⁶ en el marco de la transparencia en la regulación democrática; 3) la fiscalización, vista como el monitoreo, valoración y

³⁵ Lo que podría concebirse como una especie de información sincrónica, resultado del monitoreo de la política pública o de las labores legislativas en las comisiones del poder legislativo o bien, de las transmisiones en directo a través del Canal del Congreso en México, por ejemplo.

³⁶ La responsabilización está integrada por los procesos necesarios para “configurar la informatividad, responsividad y exigibilidad requeridas para la asignación de responsabilidades y de responsables; el término responsabilización no debe confundirse con el empleo que algunos autores le otorgan como sustituto del vocablo inglés: *accountability*, como por ejemplo en Cunill, 2003 y en Oñate, 2004” (Manríquez, 2011:30).

aprobación del ejercicio de los recursos públicos y; 4) la refrendabilidad, observada en los dispositivos e insumos informativos para la evaluación, elección y sanción del ejercicio representativo. Justamente, la información está en la base de todas estas formas de regulación democrática formal e informal y del discurso y veredicto públicos y, de la comunicación política.

Por lo cual, a manera de corolario, la información pública, según lo ya reflexionado, podría ser entendida como un proceso, un tipo específico de producción informativa que facilita la comunicación política textual entre actores sociales y estatales y en este tenor, permite la formación de capital cívico,³⁷ en el entendido de que puede servir como un medio estructurador de las relaciones democráticas para la acción organizada de los diversos actores sociales respecto del tratamiento de las necesidades y problemas relativos a la representación política. En este tenor, el producir y sustanciar el conocimiento preciso de la cosa pública requiere de información con ciertas condiciones y contenidos que se recuperan en el discurso público y la puesta en práctica, que conjunta sociedad y Estado, con la política de transparencia. Aquí hay que anotar algo importante: la existencia de un enorme caudal de información pública no garantiza insumos adecuados para que el ciudadano tenga un conocimiento puntual de la cosa pública. Incluso podría suceder todo lo contrario: el exceso de información trivial podría ocultar la información útil. Por

³⁷ Aquí seguimos el concepto de capital social de Coleman (2001) que brevemente señala que la creación de un tipo específico de capital humano está asociado al desarrollo de relaciones sociales y expectativas de reciprocidad y confiabilidad que habilita a otras potencialidades; así, la posesión de información pública es una forma de expresión de dicho capital, y en el entendido de que el conocimiento de la cosa pública está habilitado por cierto capital humano: como la escolaridad y el civismo, entonces es factible generar las condiciones habilitantes que nivelen las asimetrías cognitivas que condicionan el libre flujo de la información pública y que a su vez pueden ser potenciadas por la comunicación política que permita el desarrollo de las instituciones democráticas y por tanto de un mayor bienestar.

ello desde el contenido de la producción textual informativa inserta en la comunicación política —relatos, discursos y opiniones, por mencionar algunas formas— se pueden observar, intervenir y establecer las bases de una política de transparencia y de rendición de cuentas. Por tanto, la transparencia depende de un proceso complejo de producción y difusión de la información pública — que sea inclusiva e inteligible— como una condición habilitadora para la amplia participación ciudadana en la rendición de cuentas; ambas entendidas como las directrices de la representación política y de la regulación democrática.

1.7. Configuración de la información pública: lo público y lo político.

En reacción a lo anteriormente expuesto, el generar información pública no puede ser menos que producir y sustanciar el conocimiento preciso de la cosa pública. Informar —del latín *informāre*— significa “perfeccionar, sustanciar, dictaminar o dar forma” (RAE, 2012). Por ello es de suma importancia el definir las condiciones y proceso de la información que la convierten en un insumo de lo público y lo político en los procesos de participación cívica en la problematización, enunciación y comunicación del estado de la cosa pública. Proceso que involucra a los actores del Estado y cada vez más a los actores de la sociedad civil organizada. Para definir tales condiciones es necesario enunciar ciertos elementos que caracterizan a la información y su configuración desde una perspectiva democrática, tales como: el aspecto público, su publicidad, inteligibilidad y accesibilidad. Condiciones que permiten y determinan su capacidad de informar o su informatividad. Además de su aspecto político y por tanto, la distinción de la información no pública o reservada.

Lo público: La información se entiende como un proceso público si este atributo se observa como una comunicación asequible al conjunto o “multitud ilimitada y anónima de hombres —aislados o reunidos— (Dovifat, 1980:54; citado en Villalobos, 1997:9). Lo público, permite la comunicación del estatus o situación de la cosa pública. Le permite devenir en un bien de interés público implícito en el mismo servicio y valor de la información como insumo democrático. Por tanto la información debe ser un proceso comprensivo e

inteligible a cualquier público, es decir, que comunique e informe. En este sentido, si la información comprende un proceso público es viable entonces que ésta represente un insumo para la participación —en la definición e intervención de lo público— y a su vez, un mecanismo de regulación del poder público, —por la transparencia y refrendabilidad— su observación permite a la vez observar la calidad de la representación, respecto de aquello que le da a la información el carácter de “público” (siguiendo a Rabotnikof, 2002 y 2005); y desde las propias condiciones mínimas de *legitimidad democrática* vistas desde el contexto social en que ocurre dicha representación (siguiendo a Leviney Molina, 2007) y modalidades de regulación o control de lo político (más adelante revisaremos dichos mecanismos sociales señalados por O’Donnell, 1998; Schedler, 2000; Peruzzotti y Smulovitz, 2002 y 2003; Fearon, 2011; y Pitkin, 1998).

La publicidad como elemento de la información pública debe facilitar una comunicación incluyente cuya naturaleza trascienda lo individual o lo particular para incursionar en lo social, es decir, que debe poseer la visibilidad suficiente para permitir a los ciudadanos participar en la construcción del poder público (siguiendo a Rabotnikof, 2005:18); y adquirir una forma específica del uso de la razón humana, que le imponga obligaciones para su expresión” (Rodríguez, 2008:37, 39). La información requiere por tanto de la suficiente publicidad, y en este sentido, la publicidad de la información funge como mecanismo de control para evitar que las informaciones y argumentos de la cosa política se conviertan en juicios unilaterales, o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos (Rodríguez, 2008:39). Es un mecanismo de inclusión que permite la integración de los ciudadanos en la observación de la cosa pública.

La publicidad franca de los actos del estado es necesaria para el acopio de información pública que sustente adecuadas políticas de transparencia y que permita el posterior desarrollo de las capacidades ciudadanas de discusión de la política o de inter-locución con el gobierno y que permitan la incidencia ciudadana en la política pública y el ejercicio del poder. De esta forma el actor social se puede tornar en un actor político crítico y racional que colabore en la

conducción de la deliberación política y la evaluación de los gobernantes en el referendo electoral.

Por ende, es de vital importancia para el diseño de una política de transparencia establecer que la información se produzca bajo criterios de publicidad máxima, inclusividad y, de historicidad; que permitan con oportunidad el contraste del estado de la cosa pública; y plena de contenidos inteligibles, de utilidad y calidad.

Inteligibilidad: es la condición en la emisión de datos o de información que las hace comprensibles o entendibles a un vasto público. Desde la perspectiva del derecho a la información se apela a este atributo como una condición necesaria de la información cuya producción “permita a todos acceder al estado de la cosa pública: eventos, juicios u opiniones, a través de medios de comunicación impresos, visuales, auditivos, incluyendo los digitales, que se constituyan en mensajes inteligibles de tal forma que ello no sea un privilegio de algunos” (Francis Balle citado en Fuenmayor, 2004:50).

Accesibilidad: Redefinida más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o derecho a la comunicación” que requiere de la intervención neutral del Estado para que garantice la “mayor accesibilidad” de la información a “los diferentes públicos” con “una mayor multiplicidad de medios, diversidad, pluralidad y, fluidez” (Fuenmayor, 2004:16).

Lo Político: La información como proceso público que deviene en insumo de la participación cívica, articula relaciones políticas para la configuración del poder público. En el proceso de información, lo político se expresa como un conflicto discursivo sobre el estado de la cosa pública y sus términos; lo que permite la intervención de los actores al integrarse en la comunicación política de un cuestionamiento o una diferencia. Esto permite generar una respuesta —o una, no respuesta— específica en el ámbito público lo cual condiciona su incidencia en un campo de conflicto así generado, es decir, en lo político. Lo que su vez permite generar la política más apropiada para dicho conflicto —expresiones de la política formal o contenciosa— y que habrán de condicionar el tipo de política

pública que los actores estatales y gubernamentales han de diseñar e implementar en el resultante escenario político.

Ello genera diversos tipos de interfaces socio estatales de política pública que expresan el conflicto, intensidad, dirección y nivel de cooperación en las relaciones políticas entre los ciudadanos y el estado; en los cuales va de por medio la información, concienciación y colaboración. De acuerdo al contexto y condiciones estructurales se dotan ciertas facultades para articular una relación específica en dos niveles, uno cognitivo de tres interfases: 1) de contribución social informativa, 2) de transparencia gubernamental y, 3) la comunicativa de mutua colaboración; y otras más de tipo político: 1) Interfaz mandataria —tipo regulación democrática—, 2) de transferencia de políticas desde el estado hacia la sociedad y, 3) la cogestiva, para la cogestión en el funcionamiento de la política (Isunza y Hevia de la Jara, 2006:24-29 y 2010:60-68).

En conjunto, información, entendimiento y comunicación implican procesos, insumos e incentivos que conforman variaciones de lo político. Lo cual, de acuerdo a las investigaciones de Isunza y Hevia de la Jara empiezan con una primera denotación y términos del conflicto; y después con la definición de los significantes que perfilan el tipo de política o el significado posterior atribuido al conflicto, lo cual es una connotación de las acciones necesarias que afectaran el diseño e implementación de la política pública. Que ya son intervenciones específicas sobre la cosa pública. Derivado de este esquema queda claro que lo político se construye a partir de la información, el entendimiento y el dialogo sobre la cosa pública, lo cual condiciona el camino hacia la intervención política, o bien, desde la política pública.

Información no pública o reservada: Existe por otra parte, información estatal que permanece o adquiere el carácter de información reservada. Tal información se reserva y/o deniega invocando cierta utilidad pública; la cual es motivada por cierta razón de estado —*arcana imperii*— (Rodríguez, 2008). Sean estas razones de seguridad nacional o por ser un tipo de secreto de Estado. Sin embargo, el invocar la razón de estado apela a una histórica resistencia

burocrática a la apertura que hasta nuestros días permite crear un sofisticado manto de opacidad en la información y de discrecionalidad en la función pública. En la comunicación política esta discrecionalidad y opacidad adquiere el carácter de “reserva, clasificación, o cláusula de confidencialidad”, o bien, de distorsión o insuficiencia cuando la información se proporciona de manera parcial, extemporánea o, codificada. En cuanto a esta última condición, se produce información cuyo contenido presenta ciertos sesgos o que requiere de altas facultades cognitivas para su interpretación; en consecuencia, la información se mantiene en la comunicación política como un componente que no es inteligible por completo, o bien, que genera una comunicación sin pleno entendimiento de la cosa pública generando malentendidos. Esta forma de ejercer la discrecionalidad y opacidad en la función pública es una condición propia del poder que los funcionarios aun detentan sobre la determinación de la regulación democrática.

Es aquí donde radica un gran riesgo para la participación cívica y la regulación democrática, debido a que si la configuración de la información pública dependiera únicamente de la buena voluntad (estatal) que tienen los gobernantes y representantes —fiduciarios del poder— para producirla y darle publicidad, entonces habría un incentivo perverso para aplicar la “razón de estado” en cada proceso de información; o bien, para reservar aquella información que deriva en el aumento de la regulación social sobre las justificaciones, evaluaciones y sanciones de su propia actuación. Esto constituiría entonces un aliciente para la producción de información parcial, manipulada o descontextualizada con el mismo fin de evadir la regulación democrática y simular una condicione de información pública.

En resumen, como ya ha sido expuesto, la configuración de la participación cívica ligada a la regulación democrática está inmersa en procesos de configuración de la información condicionados por el contexto institucional y sus límites tales como: 1) las garantías para el ejercicio de las libertades de expresión y prensa; 2) de información y acceso a fuentes y; 3) de las dinámicas de poder inscritas en la comunicación política; 4) el grado de *pluralidad*

informativa garantizada por el estado y que condiciona la exposición, publicidad e intervención plural en la configuración de la información desde la acción de diversos grupos organizados desde la sociedad civil (Fuenmayor 2004 y Salas, 2007); y 5) por la influencia y el control que tiene ciertos actores estatales sobre la producción de la información pública y que a su vez son sujetos a la regulación democrática; lo cual es un galimatías. Al respecto, los estudios analizados por Camaj (2013:36), indican que los ciudadanos que cuentan con capacidades suficientes para castigar en los procesos electorales el mal desempeño de sus funcionarios, lejos de tener un evidente efecto positivo para la disminución de la corrupción o para incentivar una conducta responsable, parece motivar la persecución de beneficios personales en el corto tiempo y el incurrir en conductas corruptas.

Por ello, la relación entre la presencia de información pública, elecciones libres, participación y regulación democrática, es más compleja y debe analizarse a detalle. Veamos ahora como sucede dicha intervención cívica en la configuración de la información pública, la comunicación, la configuración del discurso y, la estructuración del contexto. Para luego observar su efecto en el proceso de legislación de la reforma petrolera de 2008.

CAPÍTULO 2. LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO OBSERVADO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISCURSO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL HIDROCARBURÍFERA

La exposición en los apartados anteriores buscó hacer un planteamiento teórico como base para nuestra observación empírica de la información pública. Como ya hemos descrito, la democracia representativa tiene ciertos atributos relacionados directamente con el proceso de configuración de la información que nos interesan:

Lo público. Publicidad y participación cívica en la cosa pública. Debe ser entendida como la intervención e inclusión de una amplia, y creciente base social que participa y define las necesidades y los bienes públicos; que así permite sustentar la regulación democrática. Lo cual es observado en la **incorporación de partícipes e información clave en el discurso de lo público** —en los contenidos de la comunicación de lo público y de la política: su producción textual.

Lo político. Los insumos —informativos y políticos— **para robustecer la regulación democrática a través de la transparencia y rendición de cuentas.** Que a grandes rasgos son aquellos insumos y mecanismos formales e informales que permiten definir los términos del conflicto sobre lo público en la regulación democrática de la actuación de los representantes. Es observado en el cambio del perfil de los contenidos del **diálogo público y de los términos de la interacción política** derivados de los cambios en lo público.

De esta forma, a través de la observación de los contenidos de información en el discurso público analizaremos ciertas características de la representación política:

1) El **grado de inclusión** de los actores sociales en juego. Es decir, al observar lo público en la comunicación política y la producción del texto, sería visible el efecto de la participación con información pública en la diversificación de temas de lo público en los contenidos y en los escenarios de intervención de los partícipes del contexto del proceso.

2) El **grado de incidencia** de aquella participación, en la regulación democrática de los representantes. Esto es, observar el cambio en los términos de las relaciones políticas —en los contenidos textuales en revisión— entendido como el incremento de lo político en el contexto del proceso legislativo.

Ambos supuestos implican la existencia de cierta participación cívica en el discurso público mediada por la información y acompañada de mecanismos de regulación democrática por medio de incentivos políticos formales e informales. La teoría detrás de ello, como ya fue ampliamente expuesta líneas atrás, es que en la democracia representativa las características de la representación política están asociadas al grado de participación cívica y al tipo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en juego. Ahora bien, siendo la información pública un componente primario de la racionalidad de la participación cívica y también de la de los procesos sociales observados como mecanismos de regulación democrática es, por lo tanto, muy factible observar a los mismos a través de la configuración e incidencia de la información pública en la participación cívica y en los contenidos discursivos articulados a la regulación democrática.

En consecuencia, con nuestra observación empírica de lo público y de lo político de la información, habría que responder ciertas preguntas, tales como:

¿Qué puede ser considerado como información pública? ¿Quién y cómo efectúa la movilización de la misma? ¿Hay entonces una mutua afectación entre la participación asociado a la información pública? ¿Una mayor información incrementa las acciones políticas? ¿Cómo incide en el proceso de legislación? ¿Existen evidencias para considerar que la información pública acompaña la participación cívica y ello deviene en un insumo de regulación democrática?

En suma, en nuestro análisis se hallarían elementos para responder a estas cuestiones y verificar el papel e importancia de la información. Por ejemplo,

para el caso que nos ocupa del proceso de legislación de la Reforma Energética de 2008, habría varias cuestiones abiertas:

¿Cómo se produce la información pública, quiénes, bajo qué intereses?
¿Existen evidencias de que la participación cívica en el proceso de legislación de dicha reforma, se acompañó de información pública?, sí es así, ¿de qué forma se interviene y participa desde la información pública?, ¿dicha información deviene en un insumo que permite incidir en dicho proceso?, ¿de ser positiva la respuesta, de qué forma ocurre dicha incidencia?

2.1. México en el contexto de la democratización y la información pública

El proceso de transición y consolidación democrática en América Latina se ha distinguido por el desarrollo de la regulación democrática supeditada a la representación política. El cual ha sido caracterizado por el desarrollo de instituciones democráticas fundamentales para la división de poderes y creación de contrapesos, tales como: la descentralización o creación de instituciones electorales para la competencia política y la participación ciudadana; instituciones garante para la ampliación de la ciudadanía (O' Donnell y Schmitter, 1994:19-23); el diseño de *agencias de balance y asignadas* (O'Donnell, 2004:8-9) para la regulación democrática del poder —tribunales, fiscalías y procuradurías a cargo del Poder judicial y entidades de fiscalización superior a cargo del Poder Legislativo— y; las entidades en pro de la transparencia que gestionarían la información pública, entre otras. En este tenor, México forma parte del espectro de democracias nóveles enmarcadas en dicho proceso de transición. Con ello se abrió la posibilidad a la producción y canalización de nuevas demandas fundadas en la libertad de expresión de los ciudadanos —la organización cívica, desarrollo de la prensa local y nacional o de los medios electrónicos—, sin descontar, por otra parte, las típicas prácticas contenciosas de presión social —toma de espacios públicos, de vías de comunicación y presión sobre funcionarios.

En este contexto surgieron diversos grupos y asociaciones de la sociedad civil que exploraron otras formas de articular sus demandas y de hacer política que

han impactado en la institucionalización de las prácticas democráticas. Por ejemplo, tenemos a los colectivos ciudadanos que integraron Alianza Cívica que fortalecieron y encauzaron la demanda cívica de democratización hacia la vigilancia de las elecciones de 1994 o, a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE); o como fueron los colectivos en torno al grupo Oaxaca que impulsaron el derecho a la información, base legal de las estrategias de judicialización de lo público y lo privado de la actuación del estado; y de las acciones sociales que a través de la demanda de información pública inciden en la configuración de la regulación democrática que enmarca la política de transparencia (Ver **Cuadro 3**).

Fue bajo esa misma lógica que se constituyó en México el derecho a la información, garantizado por el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El derecho de acceso a la información, (DAI) se ha sustentado en aquella garantía constitucional, y en la legislación derivada de ello: la Ley Federal para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Dicha Ley establece como uno de sus objetivos el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados y el de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho. En materia de participación ciudadana, curiosamente no hay normatividad a nivel federal, aunque en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), se establece que los “ciudadanos pueden, por medio de las organizaciones de la sociedad civil, participar en los mecanismos de contraloría

social que establezcan u operen dependencias y entidades”;³⁸ y señala que dichas entidades facilitarán a las organizaciones el acceso a la información para dicha labor.³⁹

Cuadro 3. Marco normativo esencial de la política de transparencia en la Administración Pública Federal.
Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y Reglamento.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 -2012
Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos
Manual para la integración y funcionamiento de las Unidades de Enlace y Comités de Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).
Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal
Elaboración propia.

Al respecto, podemos destacar que la lógica de participación cívica inscrita en la legislación federal está reducida a la figura de “contraloría social”, y que cualquier otro tipo de intervención no es vinculatoria. No obstante que se

³⁸ Léase el Artículo 6, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. 2004 Última modificación considerada: 2011.

³⁹ Artículo 9, del Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

⁴⁰ Dicho Plan establece los objetivos de la política gubernamental y las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas, ello por medio de la Secretaría de la Función Pública y de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

reconoce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla para los ciudadanos, derechos esenciales para su participación en asuntos públicos: el Derecho de acceso a la información: Artículo 6; el Derecho de petición: Artículo 8; y el Derecho de asociación: Artículo 9. Del mismo modo, se reconoce el derecho a la Participación en la planeación del desarrollo: Artículo 26 (CITCC, 2008:7). Por otra parte, la Ley de Planeación prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional. Su artículo 20 establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación relacionados con su actividad.⁴¹ En contraste, en el Distrito Federal (D.F.), la legislación local en materia de participación ciudadana ha encabezado la delantera legislativa con la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana desde el año de 1995, con lo cual puede ser considerada como la entidad federal vanguardista en la materia.⁴²

En materia de fiscalización y rendición de cuentas, el Estado mexicano ha institucionalizado una serie de controles formales. En el ámbito del poder ejecutivo se cuenta con la Secretaría de la Función Pública (SFP) la cual está facultada para la contraloría interna de la Administración Pública Federal (APF) y para la aplicación de sanciones. Esta entidad al estar subordinada al poder ejecutivo constituye formalmente un limitado contrapeso al mismo, debido a que

⁴¹ El Artículo 28 establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación tanto con los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados. Los Artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.

⁴² La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), contempla los siguientes instrumentos de participación: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional, y XI. Asamblea Ciudadana (artículo 4º, LPCDF).

de facto, la dependencia política, presupuestal y jerárquica con aquel poder, limitan sensiblemente su voluntad de control.

Por otra parte, en cuanto al control desde el poder legislativo, el 14 de julio de 1999, el Congreso General, a través del Constituyente Permanente, reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM) con la finalidad de crear la entidad de fiscalización de la federación: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Sánchez, 2008:32). Las nuevas facultades son: del Congreso General para “legislar en materia de contabilidad patrimonial”; de la ASF para practicar “auditorías de desempeño y dar seguimiento al cumplimiento de objetivos de los programas públicos [...] incluidos recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, tales como fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos”; y revisar información de ejercicios anteriores para proyectos que abarquen diversos ejercicios fiscales. Se instituye así la obligación de proveer la información solicitada para la fiscalización, so pena de ser sancionados (Cejudo, 2009: 60). Además, con el objetivo de fortalecer la autonomía técnica y de gestión, la ASF sería la encargada de regular a las *entidades de fiscalización locales* de los estados y del D.F. (ASF, 2011).⁴³ La autonomía de la ASF es única, vista desde una perspectiva comparada, pues no obstante que depende de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, ésta no tiene la facultad de determinar las actividades de fiscalización (Ackerman, 2008:26). Se instituye así, un sistema de regulación democrática formal para la transparencia, fiscalización y el rendimiento de cuentas. El cual, establece los

⁴³ La institucionalización de la fiscalización superior efectuada por el poder legislativo como contrapeso del poder ejecutivo se enmarca en el contexto más amplio de las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, a los artículos 6, 73, 74, 79, 116, 122, 134 de la CPEUM.

contenidos y el marco de la producción textual sustentado en las obligaciones en materias de “transparencia y acceso a la información, archivos administrativos, indicadores de gestión, publicidad en el uso de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, presupuestos por resultados, evaluación de políticas y fiscalización” (Cejudo, 2009:34).⁴⁴

2.2. Reflexiones sobre el cambio institucional en México

Como ha sido evidenciado con la anterior exposición, la formalización de la producción de información pública articula una serie de controles institucionales que suponen el marco de la regulación democrática con la participación ciudadana en el “escrutinio público” como “mecanismo de sanción” de la acción de gobierno (Plan Nacional) y de la contraloría social de los recursos públicos en programas y políticas (LFFAROSC). Respecto de los controles a la representación se imponen obligaciones de transparencia, controles meritocráticos y mecanismos de contraloría interna y fiscalización superior en el ejercicio presupuestal del sector gubernamental enmarcados en las Leyes de fiscalización, profesionalización burocrática, rendición de cuentas y de transparencia. En éste tenor, es que la sociedad civil ha impactado en la institucionalización de la regulación democrática⁴⁵ y en la revisión de ciertos

⁴⁴ Existen otras modificaciones al marco normativo en favor de los controles burocráticos, una de ellas, es la nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal. Sin embargo, existe un desfase entre el desarrollo legislativo institucional a nivel federal y el de las entidades federativas; ya que a pesar de la voluntad para crear un sistema federal en favor de la rendición de cuentas, en la práctica, hay una evolución asimétrica, y dicho marco no es aplicable en los estados. Además de que no hay armonía integral del sistema de rendición de cuentas entre niveles de gobierno.

⁴⁵ En México por ejemplo, tenemos a los colectivos ciudadanos que integraron Alianza Cívica que fortalecieron y encauzaron la demanda cívica de democratización hacia la vigilancia de las elecciones de 1994 o a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE); o como fueron los colectivos en torno al grupo Oaxaca que impulsaron el derecho a la información con la materialización de la LFTAIPG, base legal de las estrategias y acciones sociales que a

derechos políticos tales como la libertad de expresión y el derecho a la información. Por ende, a través de este devenir histórico, nos queda claro que el brindar información pública no puede ser menos que producir y sustanciar el conocimiento preciso y el estado de la cosa pública.

Ahora bien, se debe destacar que después de más de doce años de la Ley de Transparencia, la información pública ha transformado la comunicación estatal con nuevos contenidos. Esto es parte del proceso histórico del empuje cívico de derecho de acceso a la información pública que al mismo tiempo se construye reflexivamente por el cuestionamiento social que emana de los movimientos de protesta, el periodismo de denuncia y, el asociacionismo cívico. Además por las demandas cívicas de información específica en torno de aquellos temas que cobran mayor visibilidad en la agenda y opinión públicas: el desarrollo institucional de los parámetros de transparencia y de las mejores prácticas en la gestión pública y privada.

Asimismo, ciertos elementos del discurso público ahora están formados por los insumos informativos producidos al amparo de la Ley de Transparencia y el desarrollo del Derecho a la información. Esto es de suma importancia en los regímenes como el mexicano, debido a que el uso de la información pública estatal deviene en insumo legal, o de regulación del poder para la rendición de cuentas social y transversal (O' Donnell, 1998 y 2004; Isunza 2004; Schedler 2004; Hevia de la Jara, 2005 y; Cunill, 2003). La información, pues, aparece en la arena pública como un recurso novedoso al alcance de los ciudadanos que puede ser analizado como factor de control o regulación del poder o bien como

través de la demanda de información pública inciden en la dirección de la política y la construcción de la transparencia y rendición de cuentas.

insumo del proceso de construcción de ciudadanía. Sin embargo hay que resaltar el papel hegemónico de dominio de la comunicación política que impone el duopolio televisivo y que por tanto condiciona la *pluralidad informativa* y acota la configuración plural de la información pública. Lo cual no es un asunto menor.

Por otra parte, es dable subrayar precisamente aquí, que desde la perspectiva empírica-procedimental-elitista, existe pues, un vacío respecto de la dinámica y desarrollo de los diversos mecanismos informales de participación y de control de la representación que señalan diversos estudios (Norris, 2010 y; Peruzzotti y Smulovitz, 2002 y 2003). En este sentido, nuestra investigación se interesa en la observación del proceso de configuración de la información, más allá del protocolo de transparencia de la Ley, es pertinente pues, una observación de la información como insumo discursivo en el relato de función pública, de su apropiación social y que es importante en el contexto del derecho al acceso a la información pública y más allá de su institucionalización.

En este tenor, la información pública y su realización aparecen en el centro y en la base de los mecanismos de participación y control de la representación. Que habremos de observar como la específica **producción textual informativa** hecha por ciertos actores, que luego está ligada a la creación de nuevos insumos para la participación —por ejemplo, un discurso legitimado en información pública— y la disposición de incentivos políticos para la evaluación del ejercicio representativo y la fiscalización del empleo de los recursos públicos.

Sin embargo, la observación empírica de la institucionalización de la regulación en Pemex nos muestra la persistencia de conductas discrecionales, incorrectas y corruptas ¿Cómo justificar la persistencia del uso discrecional de los ingresos petroleros por parte del poder público? Es insólito observar en nuestros análisis de la política de transparencia en las contrataciones de Pemex (Manríquez y De la Fuente, 2013) y de la política de rendición de cuentas; (Manríquez, 2013, 2012 y, 2011) que año con año la rendición de cuentas deviene en *cosmética*;

que cierta información puntual es más difícil de encontrar, aunque es a la vez más abundante el conjunto de datos presentados; que el acceso se complica aún más mientras el discurso público proclama la era de la transparencia y el acceso a la información. ¿Qué tramas históricas explican que después de casi cuarenta cinco años con etapas de altos precios del petróleo, *administración de la abundancia, maximización del valor, excedentes petroleros, de tesoros en aguas profundas* y demás alegorías que significaron las fiebres del oro negro, nuestra economía se mantenga poco diversificada e industrializada, y sustentada en los ingresos obtenidos básicamente del petróleo crudo?

Aquí es necesario hacer una recapitulación y caracterización de la política energética petrolera con el fin de contextualizar históricamente las condiciones sociales, políticas y económicas que se integran en el proceso de la legislación de la reforma petrolera del año 2008. Este proceso forma parte de otro más amplio de reformas estructurales de orden neoliberal para la liberalización del sector petrolero.

2.3. Antecedentes de la reforma petrolera de 2008: De la explotación con valor agregado hacia la maximización del valor y petrolización de las finanzas públicas

La implantación del modelo neoliberal en México, en plena armonía con la economía de mercado, se encaminó a la reducción de las facultades del Estado en la gestión económica y administración de los bienes nacionales. Por medio de una serie de reformas estructurales que modificaron el marco regulatorio de la responsabilidad y propiedad públicas y, del aprovechamiento de los recursos de la nación; lo cual derivó en una mayor apertura a la inversión privada, la participación de rentas pública, transferencias de activos, competencias o actividades del Estado o; la concesión de la propiedad nacional para la explotación privada. Este modelo económico alteró la lógica del sistema económico, social y político en México; lo que ha significado la renuncia gradual del Estado a su carácter tutelar en la planeación de la política económica.

Fue a partir del año de 1982, con el gobierno de Miguel de la Madrid que las privatizaciones, comenzaron a devorar el patrimonio público con la promesa de

que dicha estrategia generaría los recursos suficientes para el financiamiento de las haciendas públicas; mantendría al Estado con las capacidades necesarias para gestionar su crecimiento económico y; abastecería con eficiencia los bienes públicos. Así fue que se privatizaron bancos, teléfonos, telecomunicaciones, ferrocarriles, aerolíneas, industria minera y siderúrgica, la industria azucarera y otros sectores productivos vitales. En el proceso de privatización se calcula que el Estado obtuvo unos 32 mil millones de dólares, no obstante, tan solo el rescate financiero y de las empresas ya privatizadas habría costado cerca de 110 mil millones de dólares (Jiménez de León, 2010:16-31). Quedaron para el registro textual de la justificación de las reformas estructurales una serie de promesas e información prospectiva sobre el supuesto bienestar generalizado, empleo, auge económico y entrada al primer mundo que traerían las reformas. De todo ello quedaron sólo las promesas.

Bajo el modelo neoliberal, el esquema económico de desarrollo del sector petrolero se transforma de la explotación ajustada al desarrollo de la paraestatal y de la producción con valor agregado hacia un modelo donde privan la petrolización de las finanzas públicas y la maximización del valor. Se busca como fin, lo que antes era un medio: el incremento de la plataforma de exportación de crudo. Por lo que pasamos a ser una economía rentista de enclave, a la vez que se abandona: 1) la diversificación del sector petrolero, 2) la articulación de éste con la economía y el mercado nacionales y, 3) el desarrollo tecnológico de la industria nacional (ver **Tabla 1.**). Como ya hemos esbozado, con Miguel de la Madrid inicia el proceso de apertura en el sector petrolero; esto a partir de una modificación a los artículos 27 y 28 constitucionales la cual determina que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, constituyen un área estratégica de la economía. Sin embargo, este carácter estratégico del área significó modificar el perfil de la industria nacional de valor agregado productivo y creciente industrialización hacia una economía rentista sustentada en la mayor producción de crudo o de “maximización del valor” que los siguientes gobiernos neoliberales han profundizado.

Tabla 1 Resumen de composición de los Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-2012. (Millones de pesos corrientes y estructura porcentual).

Año	Ingresos Presupuestarios (ISPP)	Ingresos Petroleros (IP)	Ingresos de Pemex (IPmx)	% de los IP respecto de ISPP	% de los Ingresos NO Petroleros sobre ISPP	% de los IPmx respecto de ISPP	IEPS 1/	ISR 2/	Otros 3/	Org. y Empresas 4/
1980	1161	214	191	18.43	81.57	16.41	65	246	18	478
1981	1538	253	216	16.43	83.57	14.05	61	332	12	608
1982	2833	795	642	28.04	71.95	22.65	176	464	12	1318
1983	5927	2580	1292	43.53	56.47	21.79	434	716	29	2531
1984	9803	4384	2223	44.72	55.28	22.68	669	1177	37	4714
1985	14499	6044	2599	41.68	58.32	17.92	997	1899	51	6282
1986	23275	8152	3758	35.03	64.97	16.15	2194	3344	93	10164
1987	58650	21800	8651	37.17	62.83	14.75	4887	7794	203	23968
1988	116870	36754	16603	31.45	68.55	14.21	10635	20103	542	48192
1989	143980	42983	17114	29.85	70.15	11.89	12709	27285	783	51542
1990	191898	56917	25501	29.66	70.34	13.29	11309	36004	1239	69232
1991	253152	62754	25063	24.79	75.21	9.9	12586	45302	1236	75866
1992	300957	72510	25598	24.09	75.91	8.51	19883	59272	1986	86010
1993	289656	76410	27930	26.38	73.62	9.64	21525	62947	1438	95911
1994	328518	85220	32409	25.94	74.06	9.87	30342	70503	108416	38.03
1995	418882	138997	49299	33.18	66.82	11.77	27812	73705	138738	35.47
1996	580722	206600	73353	35.58	64.42	12.63	29695	97162	188156	35.5
1997	737181	248982	85040	33.77	66.23	11.54	45351	135101	523	228437
1998	783041	233063	82066	29.76	70.24	10.48	76598	169476	279	237870
1999	956683	286215	101166	29.92	70.08	10.57	106704	216123	272	282335
2000	1179919	385147	100592	32.64	67.36	8.53	81544	258754	374	311651
2001	1271646	386579	103524	30.4	69.6	8.14	110689	285523	261	332532
2002	1387500	410038	150032	29.55	70.45	10.81	136257	318380	225	398147
2003	1600589	533421	175777	33.33	66.67	10.98	117758	337015	79	467605
2004	1771314	637360	190772	35.98	64.02	10.77	85245	345218	1503	501103
2005	1947816	726537	185529	37.3	62.7	9.52	49627	384522	-927	535311
2006	2263602	861279	317655	38.05	61.95	14.03	-5242	448100	41	704795
2007	2485785	880698	374840	35.43	64.57	15.08	-6792	527184	222	774565
2008	2817185	874164	381953	31.03	68.97	13.56	47364	534191	7	816737
2009	2860926	1054626	362531	36.86	63.14	12.67	49284	562222	58	810990

2010	2960443	973038	385437	32.87	67.13	13.02	60617	626530	30	880430
2011	3271080	1101879	395232	33.69	66.31	12.08	69246	720445	-118	950838
2012 e/	3310049	1172269	428877	35.42	64.58	12.96	72204	747986	1120	996435
<p>1/ No incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008. 2/ Incluye Impuesto al Activo. e/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías y otros no comprendidos Ingresos No Petroleros 3/ Ley de Ingresos de la Federación 2012. 4/ Excluye las aportaciones al Gobierno Federal al ISSSTE. Para el año 2004 a la fecha solo incluye lo derivado de LFC.</p>										
<p>Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (2013).</p>										

El 8 de octubre de 1986 se decreta la reclasificación de 36 tipos de hidrocarburos, que son categorizados bajo el eufemismo de *petroquímicos básicos* y que pasan a ubicarse como productos secundarios con el fin de permitir la inversión privada en el manejo y explotación de los mismos. Esta hábil maniobra se traduce en una intervención directa en el texto constitucional para luego permitir un ajuste en las relaciones políticas y económicas de regulación en el sector petroquímica.

En este mismo tenor, otros hidrocarburos, categorizados erróneamente como “petroquímicos básicos”, se reclasificaron como *petroquímica secundaria*, este proceso se desarrolló entre los años 1986 a 1992. Durante este periodo los hidrocarburos o productos básicos, pasan de 72 a una reclasificación que solo abarca a 8; mientras que los productos secundarios de 67 se reducen a 13 (Manzo, 1996:126-131). Aquellas dos categorizaciones fueron eufemismos para nombrar la privatización de los hidrocarburos. Además, durante este sexenio se privatiza Hules Mexicanos y Polysar asimismo se cedió la comercialización de los derivados petrolíferos al exterior por medio de Petróleos Mexicanos Internacional.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, continua dicha reclasificación, en agosto de 1989, se catalogan más productos petroquímicos básicos como secundarios para vincularse al proceso de refinación. Es en julio de 1992, que comienza la transformación de Pemex con un proyecto que pretendía crear un corporativo con empresas filiales. Para ello, Salinas abroga

la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971, y en su lugar se aprueba la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio de 1992. Crea la Comisión Reguladora de Energía y firma, en 1994, el Tratado de Libre Comercio. Con ello se inicia la desintegración de Pemex y comienza el esquema corporativo de subsidiarias: Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación (PR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PG y PB) y Pemex Petroquímica (PPQ).

Se emprende así la apertura de la rentable industria petroquímica, la desarticulación de la planta productiva nacional de petrolíferos y, se transfiere la capacidad de refinación hacia Estados Unidos con el proyecto en Deek Park, Texas. Se comercializan petrolíferos por medio de empresas creadas *ex profeso*: PEMEXLUB y MEXPETROL a través de esquemas de coinversión; y se inicia la contratación de servicios a empresas extranjeras en acuerdo a lo establecido en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio, y el “esquema de compras gubernamentales”. La política energética enmarcada en los acuerdos del Tratado obligó a México al abasto de energéticos a la demanda estadounidense y la apertura del sector a la inversión extranjera.

Ernesto Zedillo transfiere la facultad de inversión estatal para el desarrollo de obras de infraestructura del sector petrolero al crear esquemas de financiamiento privado, los Pideregas, con lo cual una gran parte de la reinversión estatal para capitalizar el desarrollo de Pemex se transfiere a otras áreas para dejar en manos de la banca privada dicha capitalización. Relegando así, la inversión para la restitución y el desarrollo de reservas; recuperación de campos; exploración; desarrollo de tecnología y; formación de capital humano propio. Zedillo ratificó la política de abasto energético norteamericano con la firma del Acuerdo Marco y la Carta de Intención, además de comprometerse la renta petrolera al pago de los empréstitos nacionales. Él reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 25 Constitucional en el Ramo del Petróleo; con ello se inicia la privatización de actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercio del gas natural. Todo ello, de espaldas al Congreso General y en conflicto con el marco constitucional.

Aquí cabe abrir un paréntesis para identificar en este proceso de reforma la recodificación del marco constitucional y legal hacia las premisas de liberalización definidas por la política económica presidencialista de turno —de Salinas a Zedillo. La carencia de sólidos contrapesos políticos propios de la regulación democrática del Poder Legislativo; la ausencia de condiciones políticas para una vigorosa responsabilización ciudadana para la sanción del proceso; y la falta de un poder judicial que ejerza un contrapeso efectivo. Todo ello, permea los procesos de conformación y ejecución de este proceso histórico de reformas en el sector petrolero que contextualizan el actual esquema de desarrollo económico y sus resultados adversos.

Es importante recalcar que la reclasificación de los hidrocarburos —con el uso de eufemismos para no denominar la privatización de los activos de Pemex—, se ha vuelto el paradigma de las privatizaciones en el sector petrolero: 1) legislación modificada por cuasi decreto presidencial, 2) la intervención en el texto o en el marco constitucional o secundario a través de eufemismos con el fin de disimular los alcances de la liberalización, 3) laxo proceso de deliberación parlamentaria.

En este mismo sentido se debe de apuntar aquí que, ya una vez instalados los gobiernos de “alternancia” —de derechas—, la diferencia más visible en el gobierno del sector petrolero ha sido que el Presidente habría tenido que lidiar con un Congreso dividido, aunque la orientación de la política económica del sector petrolero ha sido la misma que se venía conduciendo en los tres anteriores regímenes priistas. Por ejemplo, Vicente Fox, abre la puerta a los contratos de servicios múltiples que permiten la inversión privada en actividades en áreas estratégicas exclusivas del Estado. Promulga la Ley Minera que

acelera la desincorporación de reservas mineras del estado y las concesiones a particulares en el sector y que permite además la inversión en la explotación del gas por vía de la minería no petrolera. Fue Fox quien propuso una reforma energética que es rechazada por considerarse en conflicto con el artículo 27 Constitucional y a causa de la movilización social sindical.⁴⁶ Esta tendencia inició en los años noventa, con la intensificación del modelo extractivista y el rentismo petrolero como política económica; a la par, se abandonó la diversificación del sector y la industrialización de materias primas con valor agregado; lo cual habría sido a grandes rasgos, la evolución del proceso de liberalización en el sector petrolero a partir del modelo neoliberal.

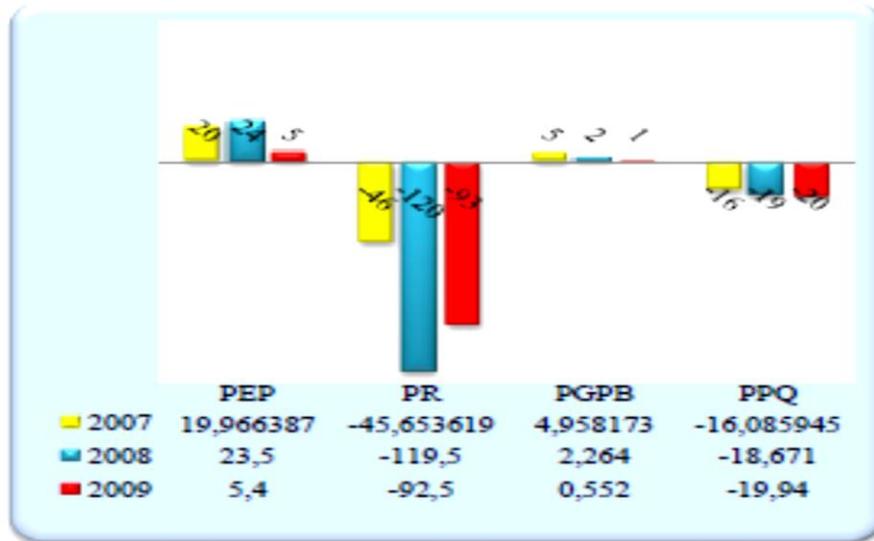
Estos fueron los antecedentes de la política implementada por Felipe Calderón y las iniciativas presentadas por aquel, continuaban con las desregulaciones iniciadas en la década de los ochentas y su objetivo era la apertura a gran escala del sector a la inversión privada en actividades de explotación del crudo y la enajenación de sus activos. No obstante que dicha lógica ya ha demostrado serios trastornos en el desarrollo de la economía petrolera y el manejo eficiente de los recursos públicos cuyos resultados negativos se precian en los balances contables por subsidiarias en el periodo 2007 a 2009 (ver **Gráfica 1**). Es relevante anotar que este proceso de reformas profundas en la política económica del sector fue posible por la verticalidad de las prácticas — persistentes o residuales— del sistema presidencialista que permitió que la legislación de la misma fuera un mero trámite. Como Susan Rose-Ackerman (2009:4) habría señalado respecto de las facultades discrecionales del Poder

⁴⁶ Esto fue coordinado también con la modificación de los esquemas laborales para la supresión del personal sindicalizado —personal experto y planta productiva— y de su contrapeso político en la gestión de la paraestatal.

Ejecutivo en América Latina, para reformar o legislar por decreto y crear agencias de regulación que sustraen de la rendición de cuentas a las entidades que gestionan sectores vitales de la economía:

“Muchos presidentes de América Latina poseen el poder de dictar decretos-leyes que excede, con mucho, el poder que tiene el presidente de los Estados Unidos [...] No obstante, en paralelo con el poderoso poder ejecutivo, muchos países latinoamericanos han privatizado empresas de utilidad pública, creando agencias reguladoras independientes en el proceso. Esas agencias varían en lo que respecta a su efectiva independencia y se armonizan difícilmente con las leyes que gobiernan la administración pública. Ellas fueron creadas para proteger los términos contractuales aislando los nuevos organismos privados de la interferencia política; pero sus creadores a menudo descuidaron la necesidad de la rendición pública de cuentas, creyendo que ésta podría minar la confidencialidad de los inversionistas”.

Gráfica 1. Resultados por subsidiarias (2007-2009).



Elaboración propia.

Rose-Ackerman, experta en los estudios de la economía de la corrupción, señala bien que en América Latina, la inversión extranjera se sobrepuso a la rendición de cuentas. En México, estas reformas impulsadas desde el poder Ejecutivo facilitaron la desarticulación de Pemex e instalaron la gestión empresarial de la paraestatal vinculada al control discrecional del Ejecutivo en un entorno ausente de rendición de cuentas legislativa y de regulación democrática.

2.4. Transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector energético.

Este tipo de problemas en el gobierno y en Pemex, identificados por la Presidencia de la República en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fueron parte del señalamiento de aquellos que no concordaba con la Reforma Energética de Calderón en temas tales como la transparencia, rendición de cuentas y la corrupción. Según el testimonio revelado por *The New York Times*, la corrupción representa en Pemex un costo de al menos 1,000 millones de dólares al año. La corrupción, puede ser entendida como “una transacción entre actores del sector público y privado por medio de la cual ciertos bienes colectivos son ilegítimamente convertidos en retribuciones privadas” (Heindenheimer, 1990:6; citado en Estévez, 2005:73). Bajo el análisis político económico de las causas y efectos de la corrupción, Rose-Ackerman, (2009:24-31) se enfoca en las transferencias de bienes o beneficios ilícitos entre privados y funcionarios. Ella señala varios tipos niveles de corrupción: la de bajo nivel, sucede cuando “funcionarios, que no pueden ser monitoreados, realizan contratos gubernamentales con empresas pobremente calificadas por medio del soborno, que por lo mismo no ofrecen la más alta rentabilidad para el Estado” (Rose-Ackerman, 2009:26-27). De este tipo de corrupción hay varios registros en Pemex.

Por otro lado, ocurre una corrupción de alto nivel, con dos variantes: un primer caso ocurre cuando una agencia pública se vuelve una fábrica de sobornos, al ser instrumentados los recursos públicos para proteger una empresa delictiva, que compra protección gubernamental y define la agenda de persecución de cárteles enemigos. El segundo caso, es caracterizado por la malversación de recursos de aplicación pública u origen anómalo de los mismos en el sistema electoral con el fin de influenciar o distorsionar los resultados del proceso electivo. Como fue el caso conocido como “*Pemex-gate*”; en el que se financió la campaña política presidencial del candidato del PRI con recursos del sindicato de Pemex (Córdova Vianello y Murayama Rendón, 2007:261-297).

Asimismo, está el gasto oneroso en medios de comunicación, cuyo efecto es la transferencia de recursos del Estado hacia televisoras obteniendo legitimidad. Lo cual formó parte del contexto del proceso político de legislación de la Reforma y de la producción textual del discurso gubernamental que fuera registrada en los sondeos; lo cual ya ha sido expuesto en el anterior apartado con la descripción de los gastos de publicidad gubernamental devengados por el gobierno Federal en la compra de tiempo comercial a Televisa y otros grandes medios de comunicación. En este tenor, el diputado Javier Corral, del mismo Partido Acción Nacional –PAN–, indicó que a la televisión se destinan 70 centavos de cada peso del presupuesto destinado al fomento de la democracia de partidos, lo que él ha llamado la “dictadura del *spot*”.⁴⁷

El tercer tipo sucede en las compras gubernamentales de gran envergadura o también en los casos de concesiones sobre recursos y privatización de empresas estatales. Precisamente lo que habría sucedido en Pemex, luego del proceso de liberalización iniciado en los ochentas. Como en el reconocido caso de **Oceanografía**, entre otros casos más, y el cual fue señalado desde el 2007 por las investigaciones del periodismo efectuado en Contralínea. Rose-Ackerman (2009:35-36), también señala la “captura administrativa o los pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la forma en que se aplican las reglas y políticas”; y, añade que este tipo de corrupción, es la más destructiva, por suceder en los altos niveles del gobierno, “donde grandes empresas, frecuentemente multinacionales, sobornan a funcionarios gubernamentales para obtener contratos, concesiones y recibir empresas en privatización.

⁴⁷ Los dueños de la Democracia, video, Canal seis de Julio”, 2006, Septiembre.

Para ejemplificar con más detalle el problema de la *corrupción sistémica* (Rose-Ackerman, 2009), en Pemex, anotamos el testimonio de Salvador Vega Casillas, Secretario de Función Pública, quien afirmó que las “empresas fantasmas” saquean reiteradamente a PEMEX y refirió que en 2009, la SFP sancionó a 116 funcionarios de Pemex⁴⁸ por su participación con los privados en dicha afectación (Mimorelia, 2010: s/d).

En un caso de daño patrimonial, tráfico de influencias y conflicto de interés, Juan Bueno Torio, senador del PAN, ex director de Pemex Refinación; Juan José Suárez Coppel, ex director de Finanzas de la paraestatal; los hijastros del ex Presidente Fox; el propietario de Arrendadora Ocean Mexicana (AOM), Marcos Issa, ex asesor de Rogelio Montemayor Seguy, ex director de Pemex; y Raúl Muñoz Leos, ex presidente de Pemex también y asesor de Blue Marine Technology Group, empresa cuyo apoderado legal es Manuel Mayoral Piana quien también es apoderado de Oceanografía, entretejen una red para obtener la adjudicación para el arrendamiento de un buque petrolero a Pemex por un monto muy por encima del precio de mercado; no obstante que la empresa AOM era investigada por corrupción (Avilés, 2002). A un tiempo, Muñoz Leos, ex director de Pemex, Luis Ramírez Corzo (ex director de PEP) y el Órgano Interno de Control (OIC) acuerdan otorgar a Oceanografía el contrato 18575108/068/04, por más de 150 millones de dólares (Badillo y Pérez, 2004). Semejantes redes distribuyen los contratos más cuantiosos entre sus

⁴⁸ En 2010, la Secretaría de la Función Pública por medio del Órgano Interno de Control (SFP-OIC) multó a siete empresas de saneamiento ambiental por un monto alrededor de los 1,624 millones de pesos. Se les acusó de falsificación de documentos sobre costos, cobro de trabajos nunca realizados e insumos no utilizados. Entre las implicadas está una empresa de ex director de Pemex.

corporativos y más aún, obstaculizan labores de transparencia y rendición de cuentas.⁴⁹

En otro caso, Tradeco, empresa del hijo de un ex directivo de Pemex, Federico Martínez Salas, recibe adjudicación de un contrato por más de 3 mil millones de pesos. En un proceso más, el difunto ex Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, como apoderado legal de la empresa Transportes Especializados Ivancar, recibe de Pemex contratos millonarios mediante los procesos de adjudicación directa para beneficio de la empresa de su familia, mientras era asesor del entonces secretario de Energía, Felipe Calderón. Contratos signados por él que datan del 20 de diciembre de 2002, 1º de septiembre de 2003 y 29 de diciembre de 2003.

Ahora bien, el problema de la corrupción por demás rebasa a Petroleros Mexicanos y se extiende por diversas entidades públicas encargadas del control presupuestario. Por ejemplo, en un caso que involucra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la ASF descubrió al revisar las Cuentas Públicas de 2001 a 2003, que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) había ocasionado un daño patrimonial por 9 mil 347.518 millones de pesos a la Tesorería de la Federación (TESOFE). Esto a través del Fideicomiso Aduanas 1, por medio de la compañía Integradora de Servicios Operativos S.A. de C.V. (ISOSA),⁵⁰ a la que el SAT pagaba servicios logísticos. La ASF intentó auditarla

⁴⁹ En julio de 2004, PEP abre la licitación 18575108-030-04, donde participó Oceanografía junto con otras empresas y mediante la adjudicación directa DOCSM-095-04, otorga a ésta el arrendamiento del barco Caballo de Trabajo –ya muy deteriorado–, tras declarar desierta la licitación. Luis Ramírez Corzo, director de Pemex, ordena clasificar como confidenciales todos los documentos relacionados con dicha naviera y reservarlos por un periodo de diez años.

⁵⁰ ISOSA fue establecida en 1993 por el subsecretario de ingresos, que sería después el titular de la SHCP. Es de notar que luego del pliego de observaciones que emitiera la ASF, sobre las anomalías detectadas, el Poder Ejecutivo Federal a través de la SHCP interpone una

pero la Secretaría de Hacienda a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) negó la información, no obstante que el IFAI falló a favor de la entrega de la misma (Sandoval, 2007:49). La ASF también encontró que a través de ISOSA se hicieron devoluciones irregulares a 34 corporaciones por un monto de mil 220 millones de pesos (Sandoval, 2007:51).

A pesar de que la labor de fiscalización de la ASF era un asunto de interés público crucial por la cuantía de los recursos que serían recuperados por dicha labor (ver **Tabla 2**), el Auditor Superior ha referido que durante su gestión (2002-2009) fue objeto de presiones por parte de la misma SHCP, utilizada como instrumento de coerción en contra de quien cuestionó sus métodos y ante las labores de fiscalización del Auditor (Badillo, 2006). Además de recibir desde presiones del Ejecutivo Federal, hasta amenazas anónimas a nombre de funcionarios, entidades públicas o privadas y de bancos (Cervantes, 2010:9-10).

Tabla 2 Resumen de las recuperaciones obtenidas por la ASF, datos al 31 de diciembre de 2011.	
Cuenta publica	Millones de pesos
Total	56,374.1
2010*	6,351.1
Subtotal	50,023.0
2009	10,399.3
2008	7,974.0
2007	5,174.8
2001-2006	26,474.9
* Recuperaciones operadas en el transcurso de 2010.	
Basado en: CVASF (2012:23).	

controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra la Cámara de Diputados para la invalidez de dicho pliego (Sandoval, 2007:46).

Este tipo de problemas de corrupción sistémica (Rose-Ackerman, 2009:28-29), en el gobierno y en Pemex, identificados por la Presidencia de la República en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁵¹ fueron un tema señalado por los críticos pero sin una adecuada ponderación y manejo en el diseño de la reforma. En este sentido, la reforma del Ejecutivo no aportaba mecanismos vinculantes para garantizar la rendición de cuentas de los entes a cargo de la gestión en Pemex; no obstante que el fenómeno de la corrupción era muy grave. Podemos recapitular que a pesar de la institucionalización de la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, existen severos casos de corrupción sistémica, y estos ponen en tela de juicio la capacidad del sistema para prevenir, procesar y sancionar a los responsables; quienes además forman parte de las más altas elites tecnocráticas, burocráticas, sindicales y empresariales. En este sentido, la corrupción y los controles e incentivos políticos para la responsabilización de los representantes no eran un tema trivial en el debate público y en la comunicación del proceso político que condicionaba la producción textual informativa al alcance de la población. Habrá que anotar

⁵¹ “El 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta. De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio soborno para obtener el servicio. (...) La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal. (...) El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. (...) es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas.” Véase, Presidencia de la República, (2006), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

además que la comunicación masiva está en manos de un reducto grupo de poderosos señores de los medios.

En este punto es pertinente destacar que nuestra observación se esfuerza por hacer las descripciones y análisis desde una perspectiva sistémica, ostensible en los acontecimientos de la comunicación de la legislación petrolera, para lo cual ha sido de gran utilidad combinar el análisis de coyuntura, el análisis de contenido, y el análisis crítico del discurso. Con lo cual podemos hacer ciertos matices para diferenciar las acciones y los procesos en sus dimensiones micro, meso y macro —procesos de racionalidad efectuadas por los actores en su calidad de agentes individuales de aquellas efectuadas por los actores en la dinámica de procesos sociales estructurados en su sistema o ámbito específico del orden social—. Sin embargo, aunque la distinción entre micro y macro es un constructo sociológico (Alexander, et al., 1987; Knorr-Cetina y Cicourel, 1981; citados en Van Dijk, 1999:25) apelamos a la misma únicamente con fines esquemáticos (Ver **Cuadro 4**). Dicha diferenciación será usada eventualmente para analizar las observaciones empíricas ligándolas a la reflexión conceptual de información que hemos realizado. Veamos la descripción del análisis empleado.

2.5. El control del contexto y del texto en el orden discursivo.

En un nivel estructural o sistémico incluso, el tener el control del sistema político implica tener el dominio del contexto en que se produce la comunicación política y de la producción textual por medio del control de los vehículos de dicha comunicación o de la determinación de que asuntos son del orden público, que actores colectivos pueden ser partícipes, lo que por tanto define los términos y el carácter de lo político. Esto es observable, según Van Dijk, en:

- a) La construcción de *modelos preferenciales de contexto* para así tener la capacidad de controlar o influenciar también el entendimiento del discurso, los acontecimientos representados, y los modelos de acontecimientos contruidos por los receptores en la comunicación (1999:30-31).
- b) El influenciar las creencias socialmente compartidas (1999:30).

Cuadro 4. Vinculación de los procesos a nivel micro, meso y macro en la comunicación del orden discursivo.			
Sector / Nivel	Macro Histórico Global Relato	Meso Coyuntural Regional Discurso	Micro Efímero Local Texto
[Lo hemos definido en función del alcance de su temporalidad y espacio social]	Estructuración del orden social. Instituciones, grandes corporaciones y sectores de interés.	Acciones colectivas que constituyen parte de los procesos o actividades sociales y/o institucionales	Miembros de variados colectivos sociales o institucionales. Identidades yuxtapuestas jerarquizables “en un momento dado” (Van Dijk, 1999:25).
Gubernamental	Actores gubernamentales. Gobierno. Comunicación estatal, política nacional.	Comunicación social. Políticas locales	Funcionario / agente institucional.
Social	Actores sociales: Asociacionismo cívico, movimientos sociales, periodismo, <i>smarts mobs</i> . Líderes de opinión pública.	Protesta social, <i>papers</i> , libros verdes, periodismo de denuncia, caricatura política, protesta gráfica – pintas, <i>esténcils</i> –	Ciudadano / principal - consumidor
Privado	Actores económicos. Consejos o gremios patronales. Matrices de opinión de hombres de negocios.	Editorialización en medios de comunicación. Sondeos. Discurso empresarial	Empresario / agente de mercado - ofertante
Elaboración propia.			

El control del contexto, según Van Dijk (1999:27-28), implica el dominar una o más de las categorías del contexto que definen el acontecer comunicativo.

- Estatuto de la situación comunicativa o definición global de la situación.
- Espacio.
- Tiempo.
- Participantes.
- Roles comunicativo, social o institucional.
- Representaciones, ideologías.

- Discursos y sus Géneros.

En un nivel más concreto y cercano a la experiencia colectiva e individual, dicho control ocurre cuando se dan las condiciones para:

1. Definir los *temas (macro estructuras semánticas)* que serán válidos; que a la postre estructuran el significado del discurso. (Van Dijk, 1999:26, 31).
2. La “presentación positiva del grupo dominante y negativa de los grupos dominados”; “polarización de nosotros y ellos” (Van Dijk, 1999:26).
3. La discrecionalidad en la asignación de *los turnos del habla* (Williams, 1995, citado en Van Dijk, 1999:26).
4. Los *esquemas discursivos (superestructuras, esquemas textuales)* jerarquizarían la presentación de información específica (Van Dijk, 1999:31). Por ejemplo el tema de la constitucionalidad de la reforma tuvo una evidente mayor jerarquía frente al tema del combate a la corrupción.
5. Los recursos retóricos como las metáforas, los eufemismos y, los símiles (Van Dijk, 1999:26).
6. Estilo, actos del habla, significado local (Van Dijk, 1999:26-27).

2.6. Modos de control discursivo de la racionalidad

Van Dijk, afirma que la *mayor parte de nuestras creencias sobre el mundo las adquirimos a través del discurso* (1999:29). En consecuencia, es posible observar a través del contexto de producción textual el control de la racionalidad de individuos y colectivos si se cumplen estas condiciones:

1. Los receptores tienden a aceptar las creencias, entendidas como conocimientos opiniones, y actitudes, según Van Dijk. –ergo información– transmitidas por el discurso (Nesler *et al.*, 1993, citado en Van Dijk, 1999:29).
2. “Los participantes están obligados a ser receptores del discurso.” (Giroux, 1981, citado en Van Dijk, 1999:29); de manera pasiva o involuntaria (Van Dijk, 1999:27).

3. “No existen otros discursos o *media* que provean de informaciones que deriven creencias alternativas.” (Downing, 1984, citado en Van Dijk, 1999:29).
4. “Los receptores pueden no poseer el conocimiento y las creencias necesarias para desafiar los discursos o la información a que están expuestos.” (Wodak, 1987, citado en Van Dijk, 1999:29).

Por ende, bajo el dominio de diversas condiciones comunicacionales, es factible controlar o influenciar las posturas —e incluso la racionalidad— de los actores si la construcción de la memoria personal y colectiva puede ser afectada.⁵² En nuestro caso, para la llamada *transición democrática* que acompañó el proceso de liberalización y privatizaciones en el bloque histórico neoliberal existen dos relatos contrastantes que lo caracterizan como un proceso de liberalización, adelgazamiento, modernización y eficiencia del estado, frente a otro que lo describe como la privatización, decaimiento, ruina y, apatía del aparato de administración estatal. Un relato de bonanza y uno de miseria. Cuyo correlato puede ser analizado desde el desarrollo contemporáneo de la administración estatal del petróleo.

Comencemos por definir qué entenderemos por poder, contexto, relato, discurso y texto, en el perfil de esta investigación. **Poder** es aquí definido como el dominio, influencia y/o acceso privilegiado a recursos estratégicos para el orden social; aquí observado en la comunicación masiva, representaciones

⁵² La memoria personal —o episódica y subjetiva— (Tulving, 1983; citado en Van Dijk, 1999:29-30) es experiencial y autobiográfica la cual significa nuestras creencias (conocimientos) y opiniones personales frente a ciertos eventos vividos” (Van Dijk, 1999:29-30). La memoria colectiva-social o semántica–intersubjetiva- consiste en las creencias sociales comunes, también denominadas «representaciones sociales» (Farr y Moscovici, 1984 citado en Van Dijk, 1999:29-30).

discursivas e, información (siguiendo a Van Dijk, 1999:26-33); tanto *en relación con el contexto como con las propias estructuras del texto y del habla* (Van Dijk, 1999:27). Que incluso alcanza una capacidad de ordenamiento sistémico tridimensional, en donde dicho poder ha escalado desde: el control objetivo, a la manipulación y, finalmente, hasta la sutil influencia subjetiva; difuminando así gradualmente su percepción (siguiendo a Lukes, 2007:1-37).⁵³ El poder del discurso” entonces se “define (contextualmente) en términos del poder manifiesto de sus autores y/o por ser considerados “fuentes autorizadas, fidedignas o creíbles.” (Nesler *et al.*, 1993, citado en Van Dijk, 1999:29). Como Scott (2007), lo define, es el conocimiento monopolizado por un grupo y aceptado por otro.

Contexto: El contexto es la estructura de aquellas propiedades de la situación social que son relevantes para la reproducción y comprensión del discurso (Duranti y Godwin, 1992; Van Dijk, 1998, citados en Van Dijk, 1999:27). Se traducen en modelos o representaciones mentales y sociales del acontecer.

Relato: Son *narraciones legitimantes* que nos *representan al mundo* y que son *prefiguradoras de la acción* y siendo la *base del discurso* le “denotan y connotan” (Mendizábal, 1999:124-126).

Discurso: Reproducción de un relato y su *realización en un texto*, dada una *situación comunicativa* determinada (Mendizábal 119-120). Incluye la validez de los géneros discursivos (Van Dijk, 1999).

⁵³ Es decir, existen conflictividades, pero estando éstas latentes y sometidas, no tienen oportunidad de expresarse, dado que “los sistemas políticos impiden que las reivindicaciones se conviertan en problemas políticos o incluso que sean formuladas” (Lukes, 2007).

Texto: Estructura de sentido mediada por algún tipo de lenguaje. (Mendizábal, 1999:116).

En tal sentido, habrá que recapitular que para el caso de la reforma petrolera de 2008, el contexto es la *democracia mínima*, la cual está representada o **simbolizada** por la elite de tecnócratas y legisladores a favor de la reforma. Esto a su vez se presentaba en la comunicación del discurso público como el *modelo preferencial* del orden democrático ante los representados. La elite a favor de la reforma estaría capacitada para tomar las mejores decisiones en favor del interés público; así, la reforma —su texto, discurso y aprobación— era una cuestión a favor de la *modernización de Pemex*, que **simbolizaba** el interés o beneficio del público; por ello, la decisión era necesaria y solo correspondía a los legisladores. Asimismo, la propaganda en la comunicación política construye dicho relato en el discurso y sus textos como *narraciones legitimantes* de las necesidades públicas justificando las decisiones sobre la administración estatal petrolera con narraciones que incluyen cierta información seleccionada desde las elites para tal objetivo. En consecuencia, si la configuración pública de la información lograra afectar notablemente el discurso público, habría una afectación en las relaciones que configuran el poder discursivo y contextual en proceso de reforma.

En este tenor, en la presente investigación el análisis de coyuntura, combinado con una breve descripción histórica de las reformas estructurales en Pemex nos permitirán observar los macro procesos sociales históricos que caracterizan las reformas del sector petrolero, de las cuales la Reforma de Calderón formó parte, y las coyunturas y micro situaciones (concepto de Zemelman) en las cuales los actores modifican sensiblemente la dirección de un proceso. Por ejemplo, en la toma de tribunas al interior del Congreso Mexicano que realizaron diputados de oposición para dilatar el proceso y obligar a una negociación y deliberación o los bloqueos en las calles aledañas a la sede parlamentaria y los Foros del Senado, realizadas con el mismo fin.

El análisis de contenido será empleado para caracterizar los contenidos de la producción textual y entonces obtener perfiles generales de la comunicación en el contexto del proceso de la reforma. La observación por medio del análisis crítico del discurso, nos permitirá entender y analizar la reproducción y dinámica del orden social que surge del discurso —el dominio y la desigualdad social, según Van Dijk (1999:32) — y la resistencia en un contexto dado, desde la reproducción textual y desde las representaciones sociales sobre la Reforma a Pemex. En este sentido, lo político, en el proceso de la Legislación de la Reforma debe de ser entendido como las significaciones discursivas que derivan el control —o dominio— y la resistencia dentro de un contexto dado.

A continuación veremos un caso de estudio en el cual podemos observar las dinámicas del proceso político de la legislación de la reforma energética del 2008 que estuvo condicionado por la configuración de la información pública y por el contexto de la producción de la información pública en los medios de comunicación dominantes.

CAPÍTULO 3. LA REFORMA PETROLERA DEL 2008, EN CONTEXTO CON LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En el siguiente caso de estudio, nuestro interés es observar desde el relato y el contexto socio político de la democracia mexicana, la forma en que ciertos actores robustecen la información pública en juego y que a la vez se constituyen en sujetos calificados para la participación y la regulación democrática. En los capítulos tercero y cuarto se emplearan diversas herramientas analíticas, tales como: 1) el análisis de coyuntura del proceso político de legislación de la Reforma; 2) el análisis de contenido de sondeos de opinión y de la comunicación en el contexto del proceso legislativo; y, 3) el análisis crítico del discurso de la producción textual en la deliberación legislativa de la reforma. La investigación lograría identificar varios aspectos relevantes en la compleja interacción entre diversas prácticas políticas sobre la transparencia, rendición de cuentas, lo cual permitiría señalar diversos hallazgos: 1) que la intervención cívica incide en la diversificación de contenidos y racionalidades de lo que es público en el discurso de la reforma; 2) que ello desborda los límites institucionales del discurso y la participación política y; 3) esto genera una periódica complejidad y síntesis de los entornos informacionales y de la toma de decisiones.

El presente capítulo tercero, comienza con la observación desde el contexto de producción del discurso, los textos, y la información en diversos entornos de comunicación política y masiva que conforman las significaciones históricas sobre la administración estatal de los hidrocarburos. Para ello, nos habremos de concentrar en la observación del contexto social e institucional y de las condiciones que enmarcan la producción textual, por medio del análisis del contenido de medios y de sondeos de opinión. Para luego desvelar las condiciones sistémicas y las formas específicas de procesar la participación cívica en el sistema político frente a los parámetros democráticos de producción de la información pública y de estructuración de incentivos políticos.

3.1. Contextos de producción textual y de opinión pública en México

Al analizar el contexto de la producción textual informativa que condiciona y/o acompaña el proceso político de legislación de la Reforma Energética, es útil destacar el papel hegemónico que tienen la televisión y la radio como medios de comunicación masiva con el fin de poner el proceso en su justa dimensión. Por ejemplo, el 80% de las concesiones para frecuencias de televisión están en poder del duopolio televisivo mexicano (Televisa y TV Azteca); el 60% de las licencias para operar las frecuencias de radio está en posesión de catorce familias, de acuerdo a los datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por otra parte, las frecuencias operando “sin fines de lucro” apenas integra un 20% del total constituido para el rubro. Cabe apuntar que estas enfrentan serias restricciones del marco normativo —no pueden ser financiadas de forma externa—. Para ponerlo en perspectiva, en países como Estados Unidos e Italia, se reserva un importante porcentaje de las frecuencias para su uso por parte de las comunidades. Cabe agregar que en Estados Unidos, Canadá y Argentina operan cientos de entidades sin fines de lucro y; en Colombia y Venezuela alcanzan miles de operadores (Salas, 2007: 77-82).

En consecuencia a lo antes expuesto, es importante subrayar que la producción textual informativa y la opinión pública del estado de lo público, son configuradas, pues, desde la publicidad estatal —propaganda— y la oferta de los grandes medios de comunicación masiva integrados por el duopolio televisivo y las hegemónicas cadenas de radio en México. Los cuales desde luego no tienen afinidad con la agenda democrática de la movilización cívica que en nuestros días demanda cambios en la estructura política del orden vigente en el régimen mexicano, específicamente respecto de: 1) la *pluralidad*

informativa y de propiedad de medios de comunicación; 2) de una política de equidad fiscal sin privilegios fiscales —de los cuales las televisoras son uno de los poderosos grupos con más grandes beneficios fiscales; 3) objetividad informativa en los medios⁵⁴ y; 4) regulación de los gastos de publicidad gubernamental (Canal Seis de Julio, 2006).

Esto significa que en México no existe una verdadera oferta alternativa u opciones vigorosas para el acceso a la comunicación política y la configuración plural de la información pública, que no estén mediados por los poderosos medios de comunicación y la comunicación social del Estado, difundido principalmente por televisión —accesible a un 95% de la población mexicana—; además, el acceso a otros medios de información es muy reducido, por ejemplo, el acceso a la televisión de paga alcanza a un 37.3 % de la población, cifra para el 2011, y solo un tercio de la población mayor de seis años, accede al internet —datos del 2010 de INEGI (Juárez, 2012).

En este tenor, los contenidos teledirigidos de multimedia (audio-imagen-video) tienen el rol más importante en dicha comunicación; y estas características son primordiales para entender la comunicación en el contexto y por ello debe de ser observado con detalle su papel como el principal forjador de insumos informativos y por tanto de las racionalidades y valoraciones de ciertas preferencias registradas en los sondeos sobre la Reforma Energética. Al igual que su papel en la información sobre los asuntos públicos y, la evaluación del desempeño de los actores gubernamentales en la competencia política.

⁵⁴ En este sentido tanto las empresas encuestadoras como los monopolios de televisión están en el centro de la polémica por ser actores y jueces en el desarrollo de la regulación de sus actividades; ello, en el contexto de la sanción a los representantes es crucial (Salas, 2007).

Es por ello que hoy predomina una nueva manera de hacer política con sondeos y campañas publicitarias que desinforman o sub-informan para integrar la opinión pública (Sartori, 1998:73-78). No obstante, cabe distinguir dos posturas al respecto: una que supone que las audiencias son críticas y que por tanto no son influidas fácilmente por las encuestas publicadas en medios. Por ejemplo, Barbero y Orozco afirman que “las audiencias se apropian de los productos de acuerdo a sus marcos culturales específicos” (Berrueto y Corduneanu, 2011:8-15). Por lo que es necesario aquilatar en papel de los poderosos medios de comunicación en el contexto del proceso político de la Legislación de la Reforma y su influencia en la producción textual.

3.2. Breve descripción del proceso político de la Reforma Energética de 2008

A principios del año 2008, se pronosticaba la liberalización de Petróleos Mexicanos (Pemex) a través de una reforma constitucional propuesta por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón. Luego de haber negado dicha intención, Calderón pretendió llevar a cabo dicha reforma al régimen del sector petrolero a través de un conjunto de iniciativas y modificaciones al marco normativo que remitió al Congreso General para su análisis y conformidad durante el periodo ordinario de sesiones de la LX legislatura. La rápida aprobación de la misma a dos semanas de concluir dicho periodo de sesiones, sería viable si se evitaba un análisis y discusión pública profundos, y con ello una minuciosa deliberación. Para tal fin, a Calderón le bastaba el voto aprobatorio de una mayoría simple en la Cámara de Diputados del Congreso General. Una de las principales iniciativas de la reforma fue la Ley

Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional,⁵⁵ la cual pugnaba por una mayor apertura del sector a la inversión privada —foránea primordialmente— para profundizar su participación en las actividades de explotación de hidrocarburos. Reestructuración que, daría una mayor autonomía de gestión a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a sus subsidiarias para la contratación y desarrollo en el sector, al tiempo que lo "modernizaría"; en este sentido, la constitucionalidad de la iniciativa era fundamental para la política pública del sector petrolero, según señalaban sus diseñadores.⁵⁶

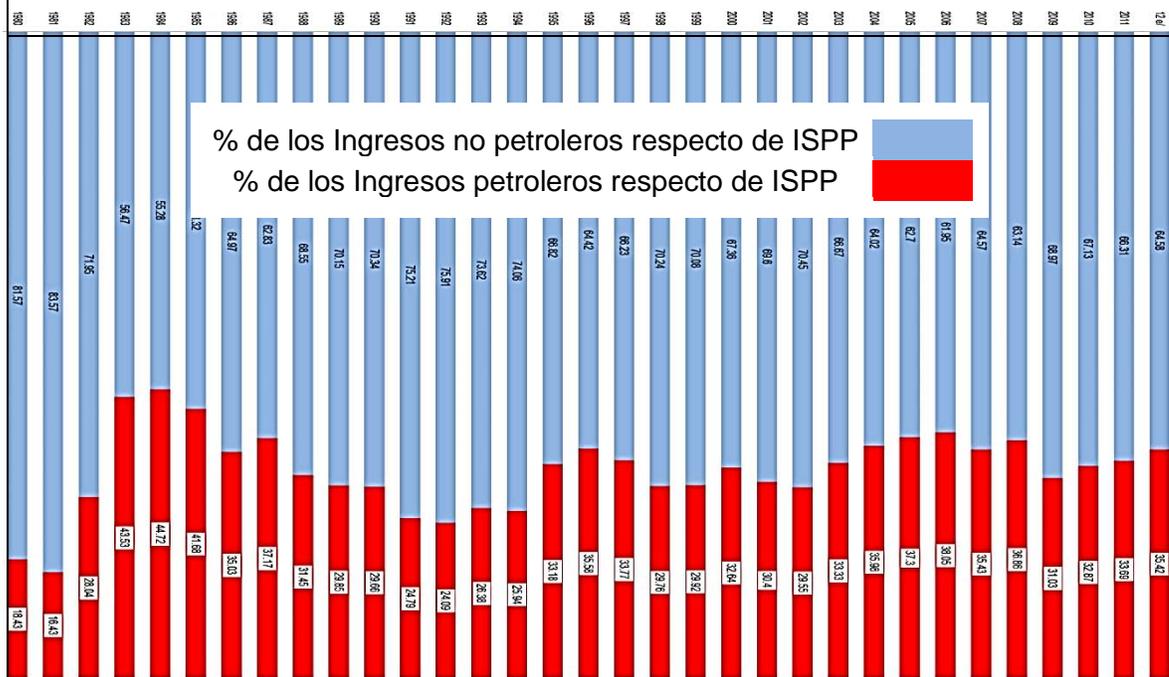
En virtud de la importancia económica y política que tiene el petróleo en México, diversos actores de la sociedad civil organizada participan vigorosamente en el proceso político que contextualiza la legislación de la reforma. Se debe señalar que los ingresos petroleros habrían representado hasta entonces un tercio de los ingresos totales del sector público presupuestario (ver **Tabla 3.**) y, esta situación persiste desde 1982 en que se implanta el modelo neoliberal hasta el día de hoy, sumando así treinta y tres años de tal dependencia (ver **Gráfica 2.**). En este sentido, la configuración de la información pública en el proceso era crucial, y en este sentido la participación cívica fue una parte fundamental para enriquecer a la opinión pública y vincularla sus diversas posturas a diálogo y deliberación celebrados en el Congreso Mexicano; modificando con ello, las condiciones iniciales de este proceso legislativo.

⁵⁵ Ello, a través de la remoción de las restricciones a tal inversión y con la introducción de un nuevo régimen de asociación en contrataciones, que bajo el eufemismo de contratos incentivados establecería un modelo similar a los contratos de riesgo o de partición de riesgo y renta; además de la legalización de los contratos—ya suscritos bajo dicha modalidad.

⁵⁶ El artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto establece la exclusividad del Estado para la explotación de áreas estratégicas, entre ellas petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; y otros sectores de energéticos.

Tabla 3 Ingresos totales del Sector Público Presupuestario -SPP- (1998-2010).						
Serie de tiempo 1998-2003						
Ingresos totales	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sector Público Presupuestario	783.045,9	956.495,1	1.187.704,1	1.271.376,6	1.388.166,7	1.599.797,2
Petroleros	252.990,4	311.027	326.927	386.579	409.201	533.420,7
Petróleos Mexicanos Pemex	82.066,4	101.165,8	108.582,8	103.523	149.846,8	175.776,6
Petroleros cual % de los Ingresos del SPP	32,31%	32,52%	27,53%	30,41%	29,48%	33,38%
Ingresos de PEMEX cual % de Ingresos Petroleros	32,44%	32,53%	33,21%	26,78%	36,62%	32,98%
Serie de tiempo 2004-2009						
Ingresos totales	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sector Público Presupuestario	1.771.314,2	1.948.173,0	2.263.602,5	2.485.785,1	2.857.148,9	2.817.185,5
Petroleros	637.360,40	777.224,50	861.279,20	880.698,20	1.054.626,2	874.163,9
Petróleos Mexicanos	190.772,00	185.578,40	317.655,00	374.839,90	362.530,70	381.953,20
Petroleros cual % de los Ingresos del SPP	35,98%	39,90%	38,05%	35,43%	36,91%	31,03%
Elaboración propia, basado en: "Ingresos petroleros en el sector público presupuestario" de la página de Fundar 2011.						

Gráfica 2. Composición de los Ingresos Petroleros (IP) en relación a los ingresos del Sector Público Presupuestario (ISPP), de 1980-2012.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del CEFP en "Estadísticas: Indicadores y Estadísticas (Ingresos y Deuda).

Con lo cual, además, se ampliaba el número de partícipes involucrados y la información respecto a dicho proceso. Durante los primeros meses del 2008, en el Distrito Federal y a nivel nacional, comenzó una fuerte movilización social en las calles, encabezada por el movimiento nacional en defensa del petróleo y la soberanía nacional (MNDPSN). La cual fue acompañada por diversas acciones de organizaciones cívicas, académicos y periodistas a la par de importantes acciones políticas de parte de la oposición política partidista que se congregó en el Frente Amplio Progresista.

En este contexto se revelaba a través de documentos de transparencia,⁵⁷ una serie de anomalías en la gestión de Pemex que planteaban fuertes cuestionamientos a la reforma de Calderón, a su discurso y condiciones legislativas. El cuestionamiento social emergía en las calles y algunos medios de difusión de corto y mediano alcance daban una cobertura al suceso, en tanto que en los grandes medios de comunicación la cobertura era marginal o nula.⁵⁸ En este escenario, el gobierno federal implementó una agresiva campaña de publicidad estatal para orientar a la opinión pública y convencerla de la necesidad de la reforma. Tan sólo en Pemex se destinaron más de 220 millones de pesos destinados al pago de 93 mil spots en 57 días del 4 de Marzo al 30 de Abril de 2008 (Tinoco, 2008: s/d). Con tal inyección de recursos económicos en medios, se generaba un efecto perverso, puesto que por un lado la iniciativa de reforma del Presidente obtenía para sí el favor de los medios de comunicación que directamente eran beneficiados por la compra de la publicidad de la reforma; se distorsionaba así la función democrática de la crítica que deberían de cumplir los medios informativos; además de que la excesiva publicidad gubernamental obnubilaba a las voces críticas; las cuales no lograban transmitir su cuestionamiento ni acceder a la difusión masiva en los medios, debido a los altos costos de la publicidad y a la ausencia de importantes medios informativos sociales.⁵⁹

⁵⁷ Obtenidos a través de Solicitudes de Información al Instituto Federal de Acceso a la Información pública.

⁵⁸ Programa de radio, algunos medios impresos y mesas de estudio.

⁵⁹ Los legisladores del FAP, señalaban que Calderón había gastado aproximadamente “30 mil millones de pesos para defender y publicitar su reforma” lo que costaba, según ingenieros petroleros, una refinería para gasolinas. Véase, la Jornada, 22 de julio de 2008, política, p. 3. Los datos precisos deben ya estar disponibles, por ejemplo en la Cuenta Pública 2008.

En consecuencia, la estrategia de publicidad estatal en los medios masivos generó la propaganda del discurso fundamentado básicamente en el contenido informativo del *Diagnóstico: Situación de Pemex*, lo que permitió temporalmente inducir una opinión pública en respaldo con las tesis propuestas por el Ejecutivo en su reforma. Dicha opinión favorable registró los niveles más altos en los sondeos en una visible sincronía con la intensidad de la publicidad en los medios entre marzo y abril. Mientras tanto, la producción de información alterna —de activistas, asociaciones y periodistas, comenzaba apenas a fluir. Es vital apuntar que en las encuestas nacionales —de Mitofsky, Parametría, y Gea-Isa entre otras— a finales de 2007 y principios de 2008, registraban una opinión favorable a una posible reforma liberalizadora cuyo sentido, medios y factibilidad aun no eran presentados y comprendidos por el público encuestado.

Por otro lado, durante los tres primeros meses de 2008 en que se llevaron a cabo las primeras movilizaciones, el tópico de la reforma a Pemex logró escalar en los medios de comunicación privados y públicos además de que empezó a visibilizarse el cuestionamiento social a dicha reforma y a configurarse información alternativa sobre el tema. La mayor visibilidad de las protestas y del surgimiento del cuestionamiento a la reforma ocurre a pesar del contexto de exigua *pluralidad informativa* por la concentración del duopolio de los grandes medios de comunicación. Destaca el hecho de que aquellos niveles iniciales de alta aceptación de la reforma del Presidente —que en general iban más allá del 50%— decrecieron al mismo tiempo en que se incrementaban las masivas movilizaciones en las calles; el flujo de información en los medios y; el debate crítico en el Congreso sustentado por activistas, expertos y los grupos de oposición. Dicho decaimiento fue más visible después de los debates

organizados por el Poder Legislativo, los cuales fueron el resultado de un proceso de huelga legislativa y movilizaciones que condicionaron la entrega de las tribunas del Congreso y el avance del proceso legislativo de reforma a la organización de dichos foros.⁶⁰

Por ejemplo, temas antes no visibles como: la privatización, corrupción e ineficiencia de la gestión en Pemex, cobraron visibilidad y modificaron las tendencias de la opinión pública que se tenían respecto de estos tópicos.⁶¹ En este tenor se celebraron el Simposio: *Petróleo y seguridad energética*, del 5 al 7 de mayo de 2008 (Partido del Trabajo, 2008) y los Foros del Senado, para poder discutir con los expertos de la sociedad civil otras alternativas a las iniciativas propuestas por la reforma de Calderón. La organización de los espacios de debate en el Congreso, del Simposio, en la Cámara de Diputados y de los Foros de la Reforma Energética, en el Senado de la República que se verificaron entre mayo y julio de 2008, fueron un efectivo medio de discusión de la reforma de Calderón y de difusión de información alterna. En estos espacios se pudieron escuchar diversas voces de especialistas en el sector petrolero y de organizaciones ciudadanas expertas en los temas ambientales, de transparencia y *accountability* o, de participación ciudadana. Logrando con ello

⁶⁰ Las “adelitas” (activistas que se disfrazaban y se asumían en el rol de las mujeres de la Revolución de 1910) rodearon calles del Centro Histórico: Donceles, Perú, Allende, Eje Central y Cuba, entre otras, para dilatar la legislación al bloquear un total de 9 accesos al recinto legislativo e impedir así el ingreso de los legisladores. Al interior del Congreso General se tomaron las tribunas para impedir deliberar y legislar a los congresistas que apoyaban la reforma del Presidente y que habrían de refrendar la misma.

⁶¹ Por ejemplo en la encuesta de Parametría levantada entre Febrero y Junio de 2008, se preguntaba: ¿La reforma energética busca privatizar o no Pemex; registró que las personas que identificaban un proceso de privatización en Pemex aumentaron del 39 al 48% y las posturas que no veían un proceso privatizador disminuyeron del 42 al 32%. Véase, Parametría, 2008.

equilibrar el fiero despliegue de recursos propagandísticos y de gasto en medios que se realizó en favor de la reforma del Ejecutivo Federal.

Esta interlocución generó un proceso legislativo más responsivo al cuestionamiento social que permitió el fortalecimiento del discurso crítico y el reconocimiento de la memoria colectiva que advertía sobre las secuelas negativas de la privatización en México; además de evidenciar con información pública, desde el ámbito estatal y no estatal, la corrupción sistemática y; los errores de la gestión tecnócrata en Pemex. Al respecto, en el gremio periodístico se generaron un gran número de denuncias basadas en el acceso a información pública, y de filtraciones o denuncias anónimas —*whistleblowers*— a partir de las cuales se lograron sustentar otras acusaciones por casos de corrupción ante el Ministerio Público, la Secretaría de la Función Pública, o ante las comisiones especializadas del Congreso Mexicano.⁶²

Asociado a la deliberación pública y a las negociaciones generadas como efecto de los Foros del Senado de la República, se realizaron modificaciones a las iniciativas de reforma del Ejecutivo Federal. Por ejemplo, se instituyó *ex profeso*, el Consejo Nacional de Energía, mismo que se encargaría de integrar un Foro Consultivo para la Estrategia Nacional de Energía, con la participación del “sector social”, integrado por funcionarios y expertos de la sociedad civil;⁶³ además, se modificó la lógica inicial de la reforma del Ejecutivo respecto de la

⁶² Las labores periodísticas e investigaciones de Contralínea, Proceso, La Jornada, Reporte Índigo, MX, de miembros del Club de Periodistas y de otros espacios, en su conjunto señalaron anomalías o la existencia del conflicto de intereses entre actores gubernamentales o funcionarios de Pemex que tenían negocios en la industria petrolera, como lo fue el recordado caso Mouriño en la asignación de contratos a familiares (Pérez, 2008 y Ramírez, 2008).

⁶³ Según el Decreto que reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

figura del consejero profesional, el cual, aunque deberá ser propuesto por el Presidente de la República, tendría que ser ratificado por el Senado de República; con lo que se modificó la influencia del Ejecutivo Federal sobre el Consejero Profesional. Disminuyendo así las capacidades discrecionales del Ejecutivo Federal y la opacidad del proceso legislativo. Así fue que la acción conjunta de ciudadanos, políticos y de actores clave en el proceso legislativo de la reforma permitió activar mecanismos de sanción y deliberación pública;⁶⁴ modificar el caudal y los entornos de información y; disminuir la opacidad del proceso y aumentar el nivel de transparencia en la deliberación legislativa.⁶⁵

Un hallazgo importante de todo esto fue el reflexionar que, en distinto grado, el acceso y uso de la información pública estatal sustentaba diversas acciones: desde los cuestionamientos concretos a la reforma de parte de activistas, periodistas y expertos de la sociedad civil; pasando por la creación de espacios para el intercambio de información pública estatal alternativa; hasta la modificación de los balances en las corrientes de opinión pública.⁶⁶ Queda por resolver, si de alguna forma la información pública se convirtió en un recurso para sancionar el proceso.

⁶⁴ Cabe subrayar además que la información pública estatal alternativa permitiría evaluar el costo político de la legislación de la reforma en relación con las preferencias de los votantes de las elecciones federativas del 2009.

⁶⁵ Otros actores gubernamentales y privados podrían beneficiarse de una legislación laxa de la reforma al obtenerse beneficios particulares debido a la institucionalización de procesos opacos de contratación en Pemex.

⁶⁶ Aunque dichas modificaciones a la reforma pudieran ser explicadas por la teoría de las estructuras de las oportunidades o la del votante mediano extrapolada a la racionalidad de los legisladores (véase Nacif, 2010), es necesario problematizar el papel de los ciudadanos y la incidencia de sus acciones en relación con la información pública

3.3. Análisis del contexto del proceso político de la Reforma Energética de 2008

Debido a la importancia económica del petróleo y de los posibles efectos de las iniciativas y modificaciones planteadas en la reforma petrolera de Calderón, un conjunto de colectivos cívicos y la oposición manifiestan sus inquietudes respecto al proceso de reforma en puerta.⁶⁷ En fechas 7, 9 y 14 de enero de 2008, los integrantes del MNDPSN, con el líder de la oposición partidista, Andrés López Obrador a la cabeza; revelan una serie de anomalías en los procesos de licitación y contratos en Pemex revelados por investigaciones periodísticas y por documentos de transparencia. En torno al evento, se convoca a la participación en la sanción del proceso de legislación en puerta y al recuento de responsabilidades por la mala administración del gobierno en Pemex. Con lo que da inicio un proceso social de evaluación y debate en torno a la posible legislación de una reforma energética.⁶⁸

Fue en el seno del “movimiento nacional en defensa del petróleo” –MNDP– que se presume que la iniciativa de reforma en conformación, sería presentada y aprobada en el periodo ordinario de las sesiones de la LX Legislatura.⁶⁹ A partir de tal supuesto, diversos sectores sociales se agregan al movimiento o inician sus propias estrategias de incidencia en la comunicación política de acuerdo a su ámbito de acción social —periodistas, investigadores, académicos o líderes

⁶⁷ El cual, gracias a filtraciones en los medios, originados en el seno de las cúpulas de los partidos, resuena como un fuerte rumor en los pasillos del Congreso mexicano.

⁶⁸ Léanse, comunicaciones del 7, 9 y 14 de enero de 2008, en el Sitio del Gobierno Legítimo. <http://www.gobiernolegitimo.org.mx/noticias>.

⁶⁹ Cabe resaltar que así se habían aprobado gran parte de las modificaciones al marco normativo del sector petrolero desde el sexenio de Carlos Salinas, y que actualmente, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE y la Ley de Medios o Ley Televisa, se aprobaron mediante procesos de muy bajo perfil legislativo, es decir, sin un minucioso análisis y deliberación en el Congreso.

sociales. Es así que del 25 al 28 de febrero, inicia el ciclo del “Círculo de Estudios”, como uno de los tantos espacios en los que se retroalimenta la diáspora informativa a través de múltiples foros organizados por periodistas, académicos e intelectuales.⁷⁰ En donde participan asociaciones expertas, como la del Grupo de Ingenieros de Pemex Constitución de 1917 (GIPC-17),⁷¹ o FUNDAR.⁷²

Para el 30 de marzo, se presenta en voz de Georgina Kessel, Secretaria de Energía, y de Jesús Reyes Heróles, director de Pemex, el *Diagnóstico: Situación de Pemex*. En dicho documento, se plantea la necesidad de una modificación al marco regulatorio del régimen de Pemex y de la política pública del sector petrolero. La información suscrita en dicha comunicación, era limitada y polémica; sin embargo, abonaba a la reforma de Felipe Calderón, publicitada ampliamente en los medios. El mensaje del *Diagnóstico* apelaba a la necesaria modernización de Pemex, para sustentar las finanzas públicas, el progreso y el desarrollo de programas sociales; lo cual sería únicamente viable a través de un esquema de asociación con privados para la ampliación de la inversión en actividades de explotación y desarrollo de reservas. En el documento se plantea

⁷⁰ Distribuidos en diversos espacios de difusión tales como: el Círculo de Estudios del Centro Cultural "José Martí", el Círculo de Estudios Central, y el Círculo de Estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM; también organizados en el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México o en el Club del Periodista; en donde participan varios grupos de expertos de la sociedad civil.

⁷¹ Profesionistas que ocuparon los más altos cargos directivos en Pemex y que aportaban análisis técnico experto.

⁷² Fundar A.C. se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. Vease, Sitio de Fundar, en: http://fundar.org.mx/mexico/?page_id=235

tácitamente que hay una crisis espontánea en Pemex, sin claras responsabilidades ni responsables.

En este contexto, las tesis de la reforma son ampliamente discutidas desde la sociedad civil y en sus diversos espacios. La incertidumbre respecto al sentido de la reforma y sobre la fecha en que se daría este proceso, escalaban en la comunicación en la inmensa mayoría de los medios.⁷³ Para el 8 de abril, en un mensaje de alrededor de 13 minutos difundido por cadena nacional, Calderón explicaba las particularidades de su reforma. El mensaje estaba cargado de imágenes incitantes y de frases emotivas, por lo que aparentaba más un comercial o video clip promocional que un insumo informativo para aclarar temas controvertidos de las tesis de la reforma. Dicha reforma fue enviada por Calderón ese mismo día a la Cámara de Diputados, para su análisis y posterior dictaminación. En respuesta a la inminente anuencia legislativa, el 10 de abril, un grupo de mujeres activistas del MNDP, conocidas como “adelitas”,⁷⁴ implementó un bloqueo en las calles aledañas a la sede de las sesiones del

⁷³ El 4 de abril, Juan Camilo Mouriño, Secretario de Gobernación, al ser cuestionado sobre los detalles del posible proyecto de reforma, afirmaba no tener una fecha para la presentación de la iniciativa presidencial. Incluso, el día previo a la presentación de las iniciativas en el Congreso General, Felipe Calderón respondía ante medios que “no sabía y no tenía idea de la presentación de alguna reforma”. Calderón evade dos preguntas expresas: “¿su partido presentará la propuesta de cambios al régimen legal de Petróleos Mexicanos ante el Congreso?” y “¿su partido presentará la iniciativa de reforma legal entre este martes y miércoles?” respondiendo “No tengo idea, no sé; Ya veremos”. Léase, Herrera, (2008), s/d.

⁷⁴ “Adelita”, es una mujer activista del mndp, que tiene una postura nacionalista y se declara en defensa del interés público, que juega un papel central de articulación en la lucha; entre ellas se generaba y circulaba una gran variedad de información respecto del análisis de la reforma. Su empatía con la memoria colectiva del papel de las mujeres de la Revolución Mexicana, como presupuesto de identidad, permite a las Adelitas integrar un núcleo táctico vital en la confrontación simbólica entre activistas y gobierno. La convicción en la causa que defiende la Adelita es fundamental para “soportar el ataque mediático que se traduce en escarnio en medios y mofa pública; para soportar las inclemencias del clima en la intemperie y la intimidación de las fuerzas de seguridad pública” Ortega, Alma (Entrevista personal 11 septiembre 2013).

Senado, para impedir una deliberación laxa y por ende una legislación al vapor de la reforma.⁷⁵ Así, después del mediodía comenzaron a cercar un total de 9 accesos al recinto para impedir el arribo e ingreso a dicha sede, de los legisladores del PAN, —Partido donde militaba el Ejecutivo Federal— y del PRI que podrían conformar en conjunto la mayoría legislativa para aprobar la reforma. Simultáneamente, a unos kilómetros del cerco, al interior del Congreso General, fracciones parlamentarias minoritarias de oposición, tomaron las tribunas,⁷⁶ para impedir que los legisladores —en pro de la reforma del Ejecutivo— consumaran el “madrugete” o “albazo legislativo”.⁷⁷ El objetivo de ambas acciones, se decía, fue impedir una legislación laxa, concertar un espacio de debate para la inclusión de la sociedad civil y profundizar la deliberación con la información que se generara en dicho espacio.

Tras las acciones conjuntas de los diversos activistas, la participación cívica desbordada en mítines del MNDPSN; el pronunciamiento de académicos, expertos e intelectuales; y las manifestaciones colectivas e individuales de todo tipo,⁷⁸ en el espacio público —y también virtual en las redes sociales—; logran en conjunto constreñir la negociación entre las fuerzas parlamentarias para el

⁷⁵ Concentradas en el Hemiciclo a Juárez, en la avenida homónima del Centro Histórico, se encaminaron a la sede del Senado de la República y comenzaron su marcha y bloqueo en torno a las calles de Donceles, Perú, Allende, Eje Central y Cuba, entre otras.

⁷⁶ En el interior del recinto legislativo, el congresista Ricardo Monreal, entonces Legislador del Partido de la Revolución Democrática, (PRD) coordinaba la toma de tribunas y la huelga legislativa, mientras que en las calles de la Ciudad de México se intensificaban las manifestaciones que cuestionaban la opinión oficial sobre la reforma, publicitada en medios.

⁷⁷ Se cataloga como “madrugete” o “albazo legislativo”, al acto de oportunismo político, cuando previo acuerdo se ha consensuado discrecionalmente una mayoría legislativa que permita votar en condición de mayoría una iniciativa; esto sin llamar al acuerdo a las fuerzas políticas que integran el Congreso. Esto se hace súbitamente, y sin que tal iniciativa esté en la orden del día o aún se esté sometiendo a discusión.

⁷⁸ Producción artesanal de suvenires, estenciles o *body paint*.

establecimiento de un protocolo para la deliberación amplia y pública de la reforma. Como resultado de ello, en la Cámara de Senadores se organizan los *Foros de Debate de la Reforma Energética*. Es así que finalmente, en un contexto plural sin precedentes, con la participación cívica y de múltiples funcionarios públicos, el 23 de octubre se aprueba la reforma, que tras el debate cívico gubernamental, los Foros en el Senado de la República y la deliberación política, sufre modificaciones importantes respecto de la iniciativa presidencial.

3.4. La incidencia de la participación cívica en la comunicación y deliberación legislativa de la reforma petrolera de 2008

Como ya se ha señalado líneas antes, desde nuestro enfoque identificamos diversas estrategias diferenciadas e insumos particulares empleados por ciudadanos y colectivos cívicos en la configuración de la información pública y la configuración de corrientes de opinión pública autónoma. Comencemos con la estrategia del MNDPSN, en cuyo seno se concentró buena parte de la participación cívica. El cual estaba integrado por el movimiento cívico político de oposición y por amplios sectores sociales. El movimiento se constituye por diversos sectores ciudadanos y militantes políticos de oposición, que tradicionalmente optan por la política contenciosa: movilización social, toma de espacios públicos y radicalización del discurso de oposición.⁷⁹ También estaba

⁷⁹ En el MNDPSN convergen ciudadanos partícipes de anteriores movilizaciones: 1) la “marcha del silencio” de 2005, convocada en contra del desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador –candidato de oposición a la Presidencia de la Republica en 2006– a la que asisten cerca de 1,2 millones de partícipes; 2) del movimiento para impugnar los resultados de las elecciones presidenciales del 2006 y, 3) de la movilización del 2008 llamada: “Sin maíz no hay país”.

integrado por amplios sectores sociales, por ejemplo: sindicatos,⁸⁰ universidades públicas estudiantiles, movimiento urbano popular —como la Asamblea de Barrios—, grupos de la tercera edad, comerciantes, transportistas y taxistas, artistas y colectivos culturales,⁸¹ gremios artesanales, *altermundistas*, movimientos verdes, feministas; tribus urbanas, y grupos étnicos. Los cuales habrían sido los más visibles en medios informativos. Confluye también un amplio grupo de académicos que constituyen el *Comité de Intelectuales en Defensa del Petróleo*.⁸² Dicho Comité, convocó y organizó diversos foros de estudios en materia de economía y política petrolera, de tal manera que funcionó como una de las primeras tácticas de balance ante la asimetría de información derivada del poder comunicacional e institucional en manos del Ejecutivo Federal, para la divulgación masiva del discurso de su iniciativa a través del aparato de comunicación del Estado, sus simpatizantes y los medios de información que suscribían con gusto cuantiosos contratos para ello; como ya detallaremos líneas adelante.

La participación fungió como un espacio no estatal o sistema de acceso y divulgación informativa, ya que la comunicación en mítines y espacios de discusión pública abarcó una amplia gama de redes que coordinaban la

⁸⁰ Trabajadores del Estado, electricistas, maestros y telefonistas cuyo discurso rechazaba las políticas neoliberales de flexibilización laboral y de supresión de prestaciones sociales.

⁸¹ Colectivos como La Luciérnaga, el Faro de Oriente o Flor y Canto, entre otros más.

⁸² Integrado entre otros por Bolívar Echeverría, José Emilio Pacheco, Carlos Monsiváis –q.e.p.d.–, Elena Poniatowska, Enrique González Pedrero, José María Pérez Gay, Lorenzo Meyer, David Ibarra, y Arnaldo Córdova –q.e.p.d. Los cuales convergen en labores de análisis y debate público. Además participan activamente otros académicos y expertos en materia petrolera, como Víctor Rodríguez Padilla, John Saxe-Fernández, Antonio Gershenson, Felipe Ocampo Torrea, José Manzo Yepez, Francisco Garaicoechea, Javier Jiménez Espriu, Rosa María Campa, Alfredo Jalife, Rolando Cordera, Víctor Flores Olea, Enrique Semo, entre otros más.

organización de movilizaciones; con un nutrido intercambio de materiales informativos inteligibles y didácticos. No obstante, dicha interacción no se limitaba al canje de información puesto que la interacción social permitió dosificar la esfera pública deliberativa con el desarrollo de una opinión pública crítica —vital para la formación de opinión en la democracia representativa. Fue en este sentido que la participación cívica configuró una corriente de opinión alternativa y nueva información pública, las cuales funcionaron cual contrapeso a la mediatización de la corriente de opinión de perfil estatal o en favor de la reforma. La opinión alterna se retroalimentaba en diversos entornos de información en los cuales circulaba la información con mayores contenidos que cuestionaban los datos publicitados por la publicidad gubernamental.

No obstante, se denigraba la enérgica participación cívica y su sinergia con los legisladores; puesto que fue reiterativo el escarnio hecho en todo tipo de medios por parte de comunicólogos, personalidades de la farándula, analistas e informadores.⁸³ En este sentido, la táctica de producir información alterna a la tesis gubernamental y forzar su presentación en el debate en los medios —llamada por el *MNDPSN*: “romper el cerco informativo”— fue muy adecuada para complementar la endeble *pluralidad informativa*, responsabilidad gubernamental e informatividad, además de fortalecer el derecho de acceso a la información *DAI*. Fue así que el movimiento no tuvo una lógica contestataria *per se*, ni revolucionaria, o “subversiva”, como fue calificado por políticos, locutores e

⁸³ En la comunicación en medios masivos se emplearon epítetos despectivos para describir la participación cívica en la huelga legislativa como: “toma violenta de calles”, “secuestro de las tribunas”, “secuestro del Congreso”, “violentos contra el estado de derecho”, y hasta se catalogó como “golpe de Estado”. Un legislador panista caracterizaba a la organización de López Obrador y su movimiento de resistencia civil pacífica, como “la integración de un grupo paramilitar” Pérez, (2008).

informadores en muchos medios que simpatizaron con la propuesta de reforma del gobierno.

Sin embargo, fue gracias a la articulación de los insumos informativos presentes y emergentes dispuestos en un contexto más participativo, que se logró suministrar mayor información sobre la reforma a los ciudadanos y ante las corrientes de opinión pública. El surgimiento de liderazgos en los colectivos acompañó las acciones de divulgación y análisis de la información para dar seguimiento y sanción al proceso de legislación de la reforma. En el seno de la sociedad civil ocurrió esta notable función de socialización de la información. Tales condiciones permitieron la formación de diversas representaciones cognitivas y sociales sobre la administración petrolera. La participación cívica activa como un ente político y crítico, permitió la expresión de una opinión pública alterna sobre un tema tan controvertido. Por medio de la generación de entornos para la discusión pública de la reforma fueron normados en cierta medida por una *racionalidad comunicativa* que brindaba condiciones para una mayor información y debate públicos. En este sentido, las asociaciones civiles – algunas de ellas expertas en los temas del sector energético, otras en temas de transparencia, rendición de cuentas o participación ciudadana— organizan y disponen espacios de discusión respecto del tema; generan propuestas alternativas a las tesis de la reforma y; coordinan acciones de análisis y difusión de información necesarios a la labor de los demás actores. Como por ejemplo, el análisis de las iniciativas de reforma en torno a la matriz energética, la

desarticulación de los proyectos de infraestructura y la pertinencia de los nuevos modelos contractuales, por mencionar algunos.⁸⁴

El conjunto de distinciones y señalamientos de los expertos, desactivaron varios argumentos de la reforma del Ejecutivo Federal, en virtud del análisis y el debate, ya que algunas tesis de aquella contenían una carga de vicios lingüísticos y cognitivos que se sublimaban en el lenguaje publicitado por los medios y todo tipo de propaganda estatal o privada. En este sentido, la eufemización y opacidad del lenguaje fueron muy comunes en la publicidad de gobierno, por ejemplo, se denominaba *reforma energética* a lo que en verdad solo era una reforma a Pemex sobre el régimen de explotación petrolera; se usaba el término “reservas prospectivas” inexistente en el lenguaje técnico internacional, para calcular o, mejor dicho, proyectar la existencia de yacimientos en aguas profundas; se proponía un modelo de explotación y de contrataciones similares a los modelos de “asociación” y “contratos de riesgo” pero bajo otros eufemismos y se equipara el concepto de “modernizar” con “liberalizar”, entre otras imprecisiones del lenguaje y construcción de representaciones *ad hoc*.

En cuanto a la labor periodística, se generaron un gran número de denuncias a partir de las cuales se lograron sustentar otras acusaciones por casos de corrupción ante el Ministerio Público, la Secretaría de la Función Pública, o ante las comisiones especializadas del Congreso Mexicano. Las labores periodísticas e investigaciones de Contralínea, Proceso, La Jornada, Reporte Índigo, MX, de miembros del Club de Periodistas y de otros espacios, en su

⁸⁴ Fundar realizó un análisis de los dispositivos de transparencia y rendición de cuentas inscritos en las iniciativas de reforma. Léase, la propuesta de FUNDAR, inscrita en los Foros del Senado en Fundar (2008).

conjunto señalaron anomalías o la existencia del conflicto de intereses entre actores gubernamentales o funcionarios de Pemex que tenían negocios en la industria petrolera. Como sucedió con el recordado caso de Juan C. Mouriño en la asignación de contratos a familiares (Pérez, 2008 y Ramírez, 2008). Dichas denuncias permitieron sustentar procesos legales por casos de corrupción ante las comisiones especializadas del Congreso Mexicano. Con lo cual se produjeron diversos insumos informativos para la lucha contra la corrupción y los procesos de rendición de cuentas (ver **Cuadro 5**). Por otra parte, mucha gente se comprometió activamente con la demanda de información a través de las entidades públicas de acceso a la misma; la difusión de datos y fuentes a través de su red de contactos o de las redes sociales virtuales; la producción artesanal de vehículos informativos; o la expresión pública de su opinión y postura en prensa, radio y medios alternativos —internet, radio y televisión locales, comunicación gráfica, artística y artesanal. Enriqueciendo con ello, las corrientes de opinión pública y configurando un proceso público de información.

Cuadro 5. Denuncias basadas en el acceso a información pública.	
Solicitudes de información	
1857200122807	185760006137
1857500070507	1857800151107
1857700017907	
Elaboración propia.	

Estas tácticas y estrategias conjuntas hicieron posible un sistema decodificador de información especializada, regularmente inaccesible al público en general, que se socializó cuando se transfirió a través de formas más didácticas que permitieron su fácil intercambio —folletos, discos, panfletos, etc. La interacción con la información útil producida brindó capacidades de interlocución a los actores interesados en el tema de debate, ello fortaleció las facultades deliberativas de dichos actores sociales. La difusión y apropiación social de información útil por vías de comunicación alternas y la conformación de corrientes plurales de opinión pública, retroalimentó un sistema de información

para la transparencia y regulación democrática; con nuevos insumos informativos que inyectaron oxígeno a los dispositivos en desuso del esquema formal de rendición de cuentas horizontal, para la publicidad de indicadores retrospectivos para la sanción electoral e incluso, para la responsabilidad penal. Con ello, se brindaron insumos para robustecer la configuración de la información pública y del discurso público en torno de la administración petrolera; lo cual fortaleció la necesidad de profundizar en el debate y demandar la óptima deliberación de la reforma de Pemex.

En este sentido es importante resaltar que varias organizaciones civiles —y algunas clientelares— se articularon con legisladores de oposición del Frente Amplio Progresista para coordinan tácticas de presión política pero también para organizar diversos espacios de análisis. Con lo cual queremos señalar que las relaciones y el poder manifiesto en la posesión de recursos cognitivos, comunicacionales o de redes de apoyo político es fundamental en la capacidad de incidencia de los actores sociales en el proceso legislativo; puesto que no todos los sectores sociales opuestos a la reforma pudieron contar con un espacio para alzar su voz. Enseguida analizaremos el impacto de todo ello.

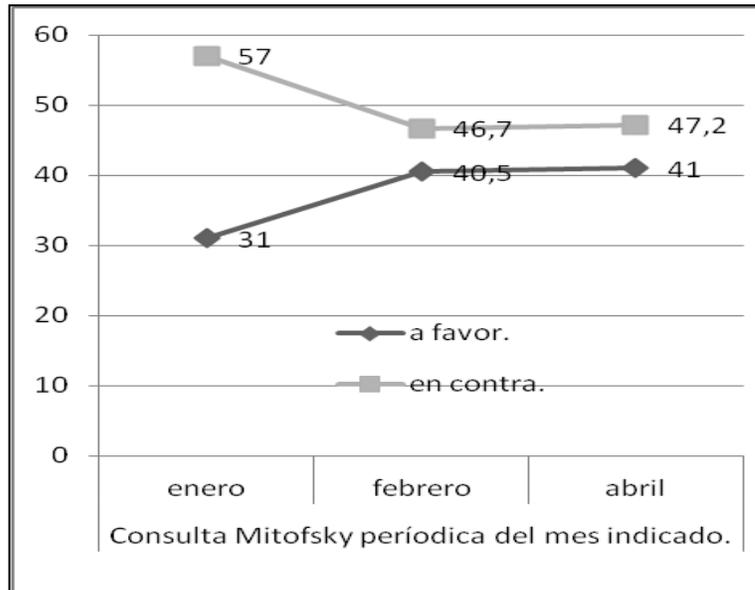
3.5. Impacto de la sociedad civil organizada en el contexto y discurso

La sinergia cívica para el proceso público de información y la conformación de incentivos políticos para refrendar la toma de decisiones en torno a la legislación de reforma requirió de condiciones excepcionales para la convergencia de las diversas estrategias y energías sociales encausadas a ello. La movilización ciudadana se articuló con los colectivos cívicos de diversa forma, por ejemplo, en los mítines se demandaba información sobre el tema, sentido y magnitud de la política petrolera y la reforma; las asociaciones cívicas enriquecían el debate de especialistas —*expertise*— con señalamientos y propuestas; y el periodismo sacudía los medios con la denuncia de severos casos de corrupción alrededor de los procesos de licitación y contratación en Pemex. De esta manera las distintas estrategias y capacidades sociales se conjuntaron combinando el ímpetu del movimiento social, la pericia de las

asociaciones cívicas y la publicidad en medios del periodismo, para con ello conducir el mandato y vigilancia sociales más allá del proceso electoral.

Se debe destacar la concordancia existente con las asociaciones civiles expertas en funciones de análisis de la información gubernamental y generación de información alternativa. Todo aquello, articulando las sinergias internas de cada espacio y lógica de acción colectiva, haciendo uso de los derechos de información y las herramientas que brinda la Ley para el acceso a la misma. Tras la integración de diversos colectivos en labores de acopio y difusión de información continuó la secuencia del reclamo social vía movilización, que se articularía con las denuncias periódicas de un conjunto de informadores y medios vigilantes, fortalecido con las tácticas de análisis y difusión en foros de debate emprendidas por analistas, investigadores y periodistas. Juntos, integraron procesos de información autónomos que modificaron la producción y difusión de la misma. En este tenor, cabe recordar que en las encuestas y sondeos nacionales alrededor de una reforma en el régimen de Pemex, a finales de 2007 y principios de 2008, se indicaba una mayoritaria aprobación ciudadana de una “posible” reforma en el sentido y contenido preciso propuestos por la comunicación de gobierno. Cabe señalar que en los contenidos de los reactivos de diversos sondeos se alineaban el discurso de la publicidad estatal con los temas abordados en dichos sondeos. Sin embargo, tras las acciones ciudadanas comenzaron a exponerse otros contenidos y realidades en torno al tema, intensificando en los medios el tópico de la reforma en Pemex como cuestión de interés nacional. Ante este panorama, el gobierno federal implementó una agresiva estrategia de comunicación estatal para convencer de la necesaria reforma y “modernización de Pemex” puesto que tan sólo en Pemex se destinaron más de 220 millones de pesos destinados al pago de 93 mil *spots* en 57 días del 4 de Marzo al 30 de Abril de 2008; cuyo reembolso se hacía también con base en las “menciones” favorables a dicha reforma en los programas de la barra de entretenimiento y los noticiarios (Tinoco 2008: s/d).

Gráfica 3. Mitofsky: ¿Qué tan de acuerdo está usted en que se permita la inversión privada en la perforación de pozos petroleros?

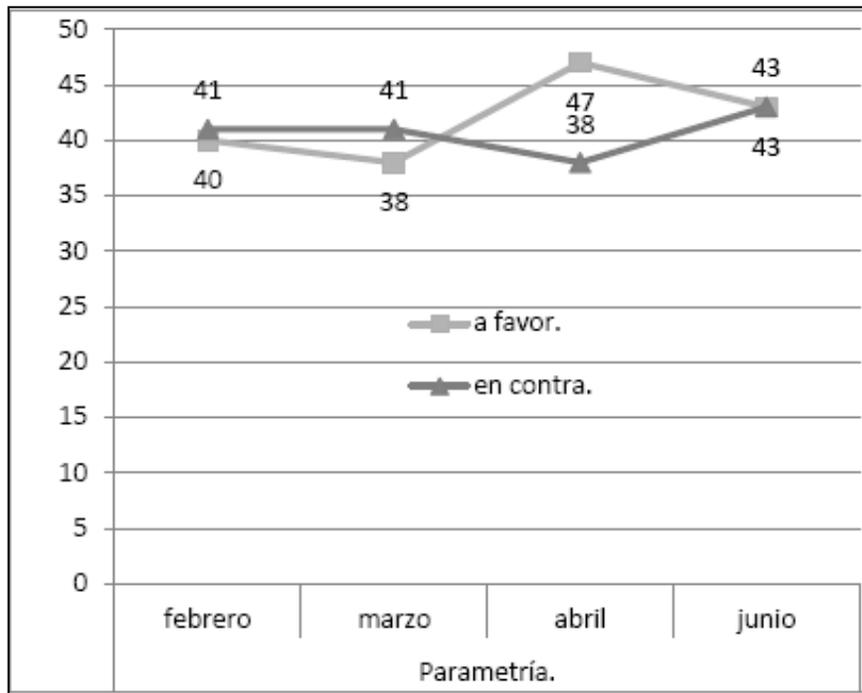


Elaboración propia. Fuente: Campos y Penna (2008:5).

Esta estrategia de difusión intensiva del diagnóstico gubernamental en torno a las necesidades de Pemex permitió temporalmente inducir una opinión pública favorable a la propuesta del Ejecutivo y tener una gran capacidad de brindar uniformidad al discurso estatal y de los contenidos expresos por aquellos quienes concordarían con la reforma. En la misma publicidad gubernamental y la comunicación en medios se destacaba la aprobación de la reforma que se registraba en las encuestas ya mencionadas, lo cual también formó parte de los insumos discursivos del gobierno para justificar la reforma. Se debe remarcar que la opinión favorable hacia la reforma del Presidente registró los niveles más altos de aceptación de forma paralela a la intensidad de la publicidad en los medios entre marzo y abril (ver **Gráfica 3**), mientras que la producción cívica de información alterna –del *MNDPSN*, las asociaciones y los periodistas– comenzaba apenas a fluir. No obstante, una vez que la propaganda en pro de la reforma se confronta con un mayor flujo de información alterna, la favorable tendencia creciente se detiene al final del mes de Abril –justo cuando termina la campaña de propaganda masiva de la reforma– y comienza incluso a decrecer

hasta el punto en que dicha corriente de opinión se torna desfavorable al llegar al mes de junio y julio (Ver **Gráfica 4 y 5**).

Gráfica 4. Parametría: ¿Usted está a favor o en contra de ampliar la participación de capital privado en la industria petrolera?

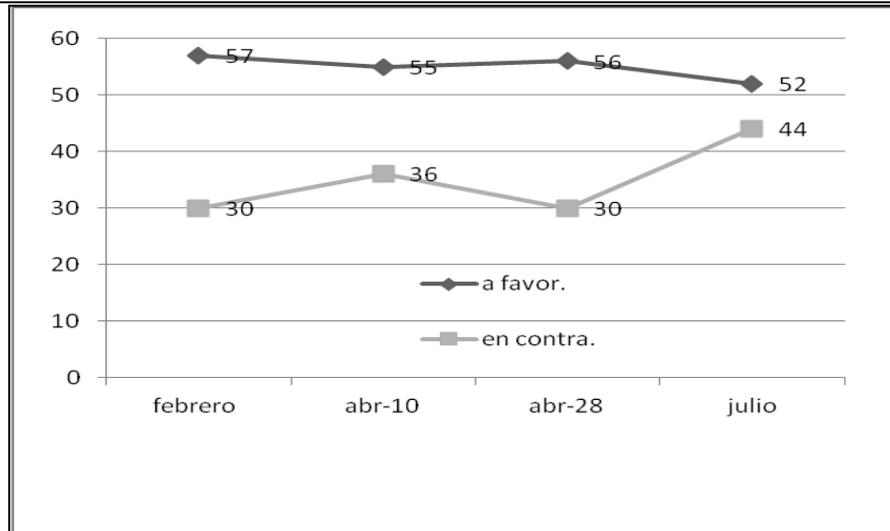


Elaboración propia. Fuente: Parametría (2008).

Un primer análisis en las tendencias en las encuestas nos permite descubrir que aquellos niveles de aceptación de la reforma del Presidente decrecen a la par del mayor flujo de información y el debate crítico; los cuales lograron una fuerte presencia primero en las calles y luego en los grandes medios de comunicación, y que obedeció a las acciones paralelas o a veces conjuntas del MNDPSN, el periodismo, y las asociaciones, y ya que tuvieron un fuerte eco entre

el público —cual audiencia que evalúa y sanciona el ejercicio del poder señalaba Bernard Manin.⁸⁵

Gráfica 5. GEA-ISA: Se pregunta sobre la postura del respecto de la participación de los privados en actividades de explotación petrolera y de la propiedad de infraestructura.⁸⁶



Elaboración propia. Fuente: GEA-ISA (2008a, b, c y d).

Se debe enfatizar que en los resultados de los diferentes sondeos se registraron los máximos niveles de aceptación de las propuestas de Calderón durante las dos primeras semanas de Abril; lo cual coincidía con la campaña gubernamental en pro de la reforma y a la vez ajustaba con la baja información alterna en los medios de comunicación masiva. Por ejemplo, en las preguntas

⁸⁵ Bernard Manin (1998:72), afirma que la importancia de la opinión pública en la “democracia de audiencias” radica en la capacidad que esta tiene en la configuración del mandato ya que el “poder discrecional del cuerpo gubernamental no significa poder irresponsable puesto que el electorado funciona como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político.

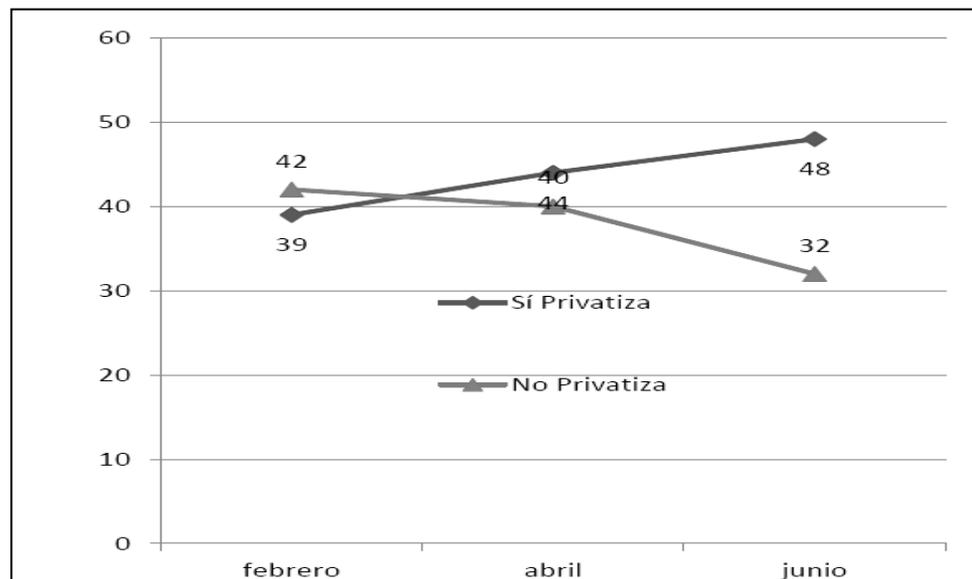
⁸⁶ GEA-ISA tiene como socio a Federico Reyes Heróles, hermano de Jesús Reyes Heróles, quien fuera Director de Pemex para el año 2008.

de la encuesta GEA-ISA y la evolución de sus respuestas a lo largo de siete meses puede observar este hecho (2008 a, b, c y, d):

Febrero: *¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita legalmente la participación privada, junto con PEMEX, en la exploración de las reservas petroleras del país?*; Abril 10: *¿[que] particulares puedan operar y ser propietarios de tuberías, instalaciones y equipos para apoyar la producción petrolera del país?*; Abril 28: *¿Usted aprueba las reformas a la legislación en materia petrolera propuestas por el Presidente de la República?*; y, Julio: Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos son actividades exclusivas del gobierno. *¿Está usted de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?*

Este cambio en la situación va asociado a las intervenciones del *mndpsn*, de actores, asociaciones, periodistas y ciudadanos que se conjuntaron con las acciones políticas de los legisladores. Las encuestas también registran el cambio de las corrientes de opinión pública que dejan de favorecer la reforma de Calderón y sancionaron negativamente el signo privatizador de la misma — participación de los privados en la explotación petrolera y propiedad privada de infraestructura (ver **Gráfica 6**).

Gráfica 6. Parametría: ¿La reforma energética busca privatizar o no Pemex?



Elaboración propia. Fuente Parametría (2008).

Dicha disminución en el nivel de aceptación de las iniciativas de Calderón fue más visible después del debate cívico-legislativo en el Senado de la República que se verificó entre mayo y julio de 2008. Un ejemplo muy claro de la reacción institucional ante el rechazo de los ciudadanos respecto de la posible privatización implícita en las iniciativas de reforma fue el *spot*: “*Pemex no se privatiza, se moderniza*”, el cual negaba el sentido privatizador que desde la oposición y la sociedad civil se le atribuía a la reforma.⁸⁷ La encuesta de Mitofsky refería este rechazo ciudadano (ver **Gráfica 7**).

Cabe subrayar que el mayor flujo de información permitió el fortalecimiento del discurso crítico y del reconocimiento de la memoria colectiva que advertía sobre las secuelas de la privatización en el sector petrolero y en México; además de evidenciar la corrupción sistemática; y los errores de la gestión tecnócrata en Pemex. Este cambio en la informatividad —o en la configuración de la información pública— y en los espacios de comunicación concuerda con la combinación del trabajo de los diversos protagonistas sociales encaminado a la ampliación de la información y a la afirmación de la responsividad de los actores gubernamentales en el proyecto legislativo. Este incremento en el contenido informativo se acompañó de la organización de espacios de retroalimentación y debate informativo en el que se conjuntaron las energías de los actores gubernamentales, las agencias y los actores cívicos cuya simbiosis generó un

⁸⁷ La encuesta de consulta Mitofsky, así lo refería: ...“En este momento, [abril 24-29, 2008] por lo que usted ha escuchado, ¿considera usted que los diputados y senadores deben o no aprobar esta reforma? No: 42.6; Sí: 36.3. [...] ¿La iniciativa propuesta en este momento incluye o no incluye la privatización de todo o de alguna parte de PEMEX?; la respuesta, según Mitofsky fue: “De todo o alguna parte: 60.6 (31+29.6); No incluye: 14.6” (Campos y Penna, 2008:6-7).

proceso legislativo más responsivo a la demanda social y con la interlocución de los interesados.



Es necesario subrayar que a pesar de las restricciones en medios masivos para el acceso de las voces críticas a la reforma, la información alternativa sí encontró acomodo en los principales espacios de los grandes medios como el posible efecto de la retroalimentación mediática con las audiencias, logrando con ello equilibrar el fiero despliegue de recursos y gasto en medios que realizaron las entidades de la APF en favor de la reforma del Ejecutivo Federal. Así fue como los actos conjuntos entre ciudadanos y políticos modificaron el discurso y los entornos informativos en el contexto de la legislación de la reforma; asimismo se incide en la regulación democrática al acrecentar los insumos para la transparencia, el caudal de información accesible y los mecanismos de interacción entre ciudadanos y gobierno. Con ello, la informatividad, responsividad y la exigibilidad de un ejercicio representativo responsable en el proceso de legislación de la petrolera. A partir de la articulación cívica para el recuento y asignación de responsabilidades públicas —*responsabilización* cívica— y las acciones del poder legislativo, las propuestas generadas en los Foros del Senado de la República se tradujeron

en las modificaciones a las iniciativas de reforma del Ejecutivo Federal que ya se han mencionado.

3.6. Los sondeos de opinión pública en el periodo, 2006-2008.

Ahora bien, luego de un breve análisis de los sondeos de opinión ya referidos, se pudo corroborar que en la mayoría de ellos, se repetía el discurso y la semántica usada por el gobierno para hacer del conocimiento del público encuestado la materia de la legislación de la reforma energética (**Cuadro 6**). Es decir, los temas que estructuraban los sondeos de opinión se reducían a la problematización hecha por el Gobierno Federal en el *Diagnóstico Situación de Pemex*, esto significa que se le comunicaba al público sobre la apremiante necesidad de generar valor económico, darle capacidad y autonomía de gestión; y flexibilizar o liberalizar el sector hidrocarburífero. Tal como se destacaba en la “información” difundida en medios de comunicación respecto de las necesidades y bondades de una reforma energética.

Para ser específicos, en el diseño de las diversas encuestas y sondeos, los enunciados que estructuraban las preguntas se acotaban a cuestionar al público sobre un puñado de afirmaciones hechas por la comunicación producida por el sector gubernamental, se preguntaba por ejemplo si el encuestado estaba de acuerdo con permitir la inversión privada en los sectores específicos que subraya la propaganda gubernamental; si se estaba de acuerdo en que así, se modernizara a Pemex, y por modernizar se podría entender cualquier cosa; que Pemex produjera sus propios energéticos; si le agradaba la idea de recibir un “bono” por la renta petrolera; su opinión sobre las protestas y movilizaciones; se preguntaba además si era adecuado mantener la ineficiencia. En resumen, se reciclaba el discurso gubernamental.

Esto significaría que se empleaba la información prospectiva sobre la posibilidad de beneficios que la reforma atraería; sin reparar en el verdadero contexto burocrático en el que se implementaría dicha reforma. Es decir, se omitían indicadores retrospectivos sobre cuestiones cruciales para razonar las preguntas, por ejemplo: las condiciones económicas de Pemex, del país, de la

asfixia por la insostenible recaudación fiscal que soportaba Pemex; la competencia internacional; la corrupción; los riesgos y desastres ambientales que conllevaría la explotación petrolera en aguas profundas y en general de sus efectos en el *upstream* –actividades de exploración, explotación, tratamiento y almacenamiento a boca de pozo–.

Cuadro 6. Dieciséis sondeos de opinión pública entre 2006 y 2008.⁸⁸
1. Beltrán, Ulises y Asociados. (2008, 3 de marzo). Tiene poco eco la cita a una resistencia civil. Temas relevantes de la coyuntura política. Encuesta Telefónica Nacional. Febrero 27 y 28 de 2008. Excélsior, de, p. 6.
2. Campos, Roy y Penna, Carlos. (2008). La opinión pública antes de las discusiones reforma petrolera: un debate en proceso. Consulta Mitofsky.
3. CESOP. (2008). Tendencias de opinión en torno a la reforma energética. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Abril 2008.
4. Consulta Mitofsky. (2006, a). Las Reformas posibles: La Reforma de Pensiones. La Reforma Energética. Consulta Mitofsky. Encuesta en Vivienda Nacional. Marzo 6 al 19 de 2006.
5. Consulta Mitofsky. (2006, b). Reforma electoral; reforma eléctrica; tamaño del congreso y otras. Consulta Mitofsky. Vivienda Nacional. Diciembre 9 al 13 de 2006.
6. De las Heras, María. (2008, 14 de abril). Pide 82% a AMLO debate en el Congreso. Encuesta Telefónica Nacional. 12 de abril de 2008. Milenio Diario, p.10.
7. Departamento de Investigación Reforma. (2007, 14 de mayo) Reforma energética. Encuesta a Diputados de la LX Legislatura. Entre el 6 de febrero y el 2 de abril de 2007. Reforma p. 6.
8. Departamento de Investigación Reforma. (2008, 3 de marzo). Energía y petróleo. Encuesta Nacional Vivienda. Febrero, 16 al 18 de 2008. Reforma, p. 6.

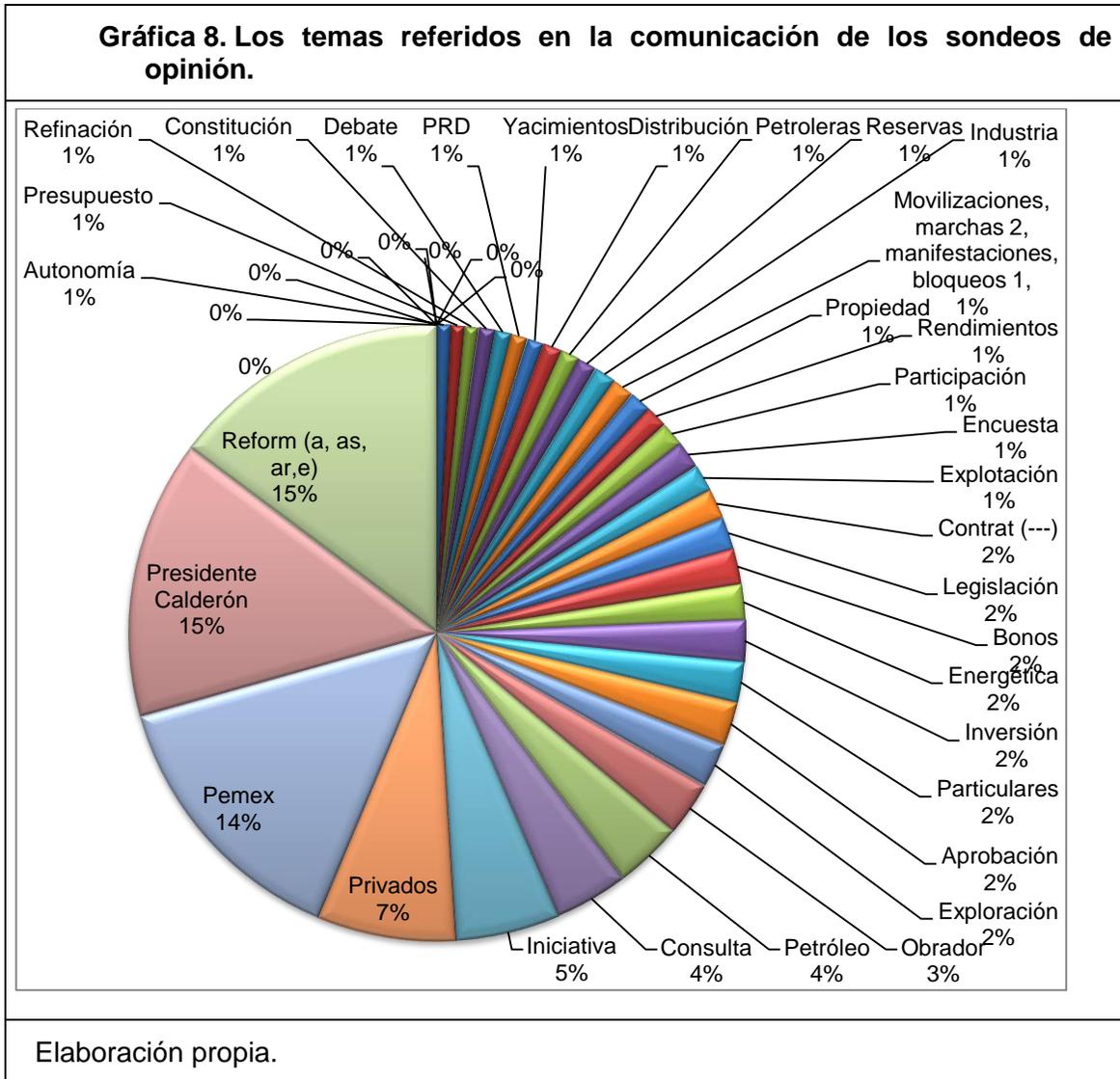
⁸⁸ Para mayor información sobre la metodología de los Sondeos, se puede consultar la base de datos de este trabajo.

9. GEA-ISA. (2008). Escenarios políticos, 2007-2009. Cambio y continuidad. GEA-ISA. Encuesta Nacional Vivienda. Febrero 14 al 17 de 2008.
10. GEA-ISA. (2008, a). Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre una posible reforma energética. Reporte gráfico de resultados. GEA-ISA. Febrero 21 de 2008.
11. GEA-ISA. (2008, b). Primera Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados. GEA-ISA. Abril 10, 2008.
12. GEA-ISA. (2008, c). Segunda Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados. GEA-ISA. Abril 28, 2008.
13. GEA-ISA. (2008, d). Encuesta Nacional. Opinión ciudadana sobre las iniciativas de reforma a la legislación en materia petrolera. GEA-ISA. Reporte de resultados. Julio, 2008.
14. Parametría (2008, a). La privatización petrolera divide a mexicanos. Carta paramétrica. Encuesta Nacional Telefónica. Febrero 18 y 19 de 2008. Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica.
15. Parametría. (2008, b). La privatización petrolera divide a mexicanos. Carta paramétrica. Encuesta Nacional en Vivienda. Del 9 al 16 de Febrero de 2008. Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica.
16. Parametría. (2008, c). Pierde gas la reforma energética privatizadora. Encuesta Nacional en Vivienda. Del 8 al 11 de Junio de 2007. Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica.
Elaboración propia.

Se repetía el diagnóstico alarmista del Gobierno Federal sin reparar en los determinantes de su contexto ni en las responsabilidades históricas de los ejecutores de la administración estatal del petróleo. Es decir, no se integraba indicador o información retrospectiva al sondeo que permitiera hacer una evaluación histórica de la situación que contextualizaba el problema en Pemex y por tanto, las propuestas de la Reforma Energética de 2008.

Para observar dicha situación se procedió al análisis de dieciséis sondeos de opinión sobre la reforma. Así, en el análisis se contabilizó el número de veces en las que un tema era mencionado en la batería de preguntas en las diferentes encuestas. Luego de este breve análisis del contenido de los temas en torno de la legislación de la reforma se pudo comprobar que básicamente en la encuestas se desdoblaba el discurso gubernamental difundido en medios y

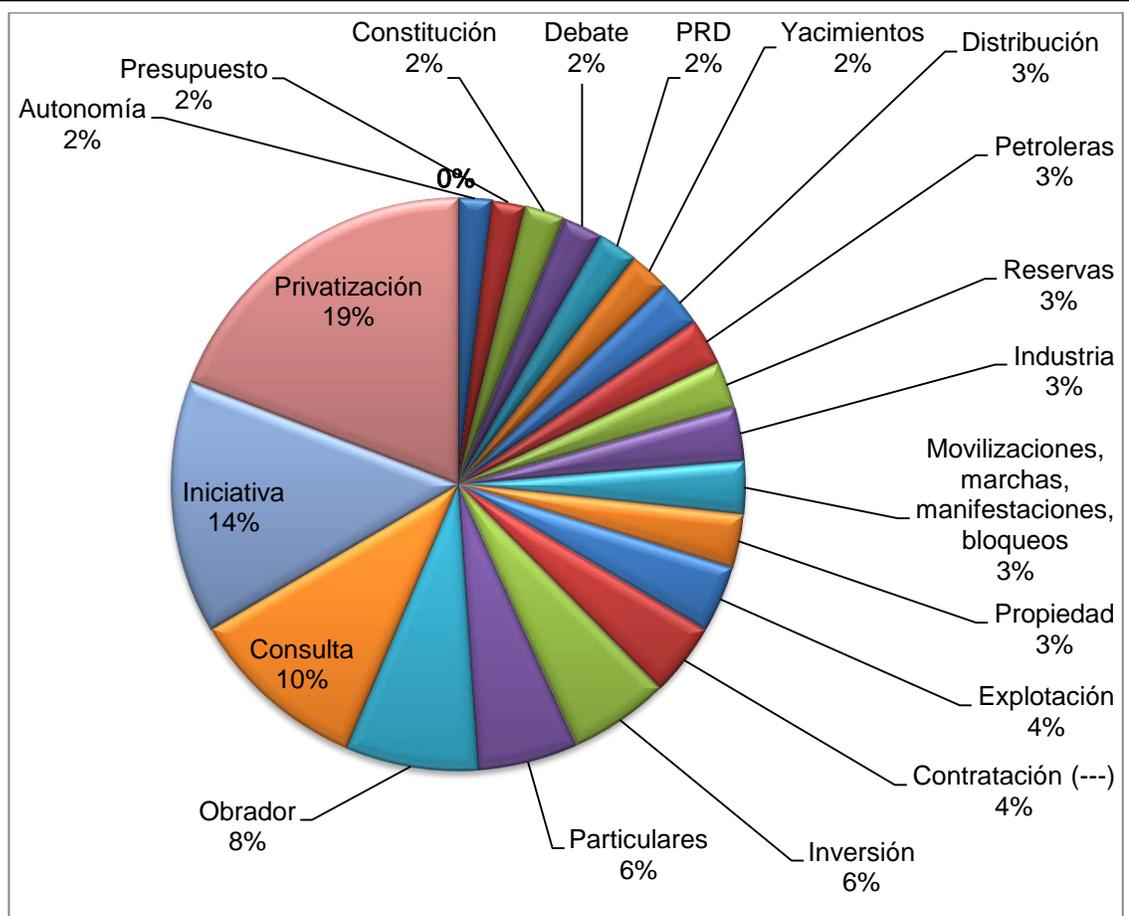
respecto de él, se construían las baterías de preguntas. Como se puede observar en la **Gráfica 8**, temas tales como: reformar, Presidente Calderón, Pemex, modernizar, actividades específicas de la explotación petrolera, inversión, participación de los privados, movilizaciones y protestas; por ejemplo, integraron el contenido de los sondeos.



Ahora bien, cuando se observaba con mayor detalle cuáles eran los temas que más destacaban en el contenido de los sondeos (**Gráfica 9**), sin incluir los temas que se destacaban en el *Diagnóstico: Situación de Pemex*, se pudo observar que aparecen temas sobre los cuales se habría despertado un interés especial y que podrían atribuirse a la polémica suscitada por las movilizaciones,

protestas y toma de tribunas en el Congreso Mexicano, efectuadas por el movimiento social (MNDPSN); específicamente tomaron relevancia temas como: privatización, opinión sobre el líder de la oposición López Obrador, la consulta ciudadana sobre la Reforma, y la relación con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 9. Impacto de los temas en la comunicación de los sondeos de opinión.



Elaboración propia.

3.7. Reflexiones sobre el impacto en el contexto del proceso legislativo

Como ya se ha señalado antes, la informatividad institucional tenía importantes carencias y el desarrollo de la publicidad de la reforma se ajustaba a un formato propagandístico, el cual, no incorporaba suficientes insumos informativos ni abonaba al debate plural de importantes temas; además, carecía de un

coherente proceso de justificación y legitimidad democrática. En este sentido cabe destacar que concurrieron prácticas de actores gubernamentales y de otros con ostensible poder —empresarios o líderes de opinión— que repulsaron el flujo libre de la información y de la participación activa de los ciudadanos en este proceso de decisión. El pronunciamiento de dichos líderes —muy influyentes en la conformación de la opinión pública— y de los voceros de los grandes medios de comunicación —empresas muy beneficiadas con los multimillonarios gastos de la propaganda gubernamental—⁸⁹ también representó un fuerte obstáculo a la *responsabilización* que requiere la regulación democrática. Además, el control del discurso en los medios dominantes legitimaba el proceso expedito de reforma bajo una lógica no deliberativa sino de reciprocidad o de intercambio de favores. También, algunos funcionarios desde una velada visión elitista, sostenían que el público era incapaz de comprender temas tan técnicos como la reforma, otros se pronunciaron por sujetar la participación ciudadana al entorno electoral. Por ejemplo, Germán Martínez, el dirigente del Partido Acción Nacional, rechazó una deliberación de la reforma con la incorporación de la opinión pública, o la realización de las consultas a nivel estatal o nacional —descalificando la Consulta Energética realizada en el D.F.—, arguyendo que la voluntad general estaba ya delegada en el voto, por lo que la definición de la reforma era una tarea exclusiva del Congreso y limitada a la construcción de una mayoría de legisladores que la aprobasen.

⁸⁹ El gobierno de Felipe Calderón habría erogado en publicidad más de 21 mil millones de pesos en cinco años de gobierno, los cuales se suman a los 16 mil millones que gastase el ex Presidente Vicente Fox (Ramos, 2011), la mayor parte de estos ejercicios se ha destinado a las dos principales televisoras de México.

Respecto de la regulación democrática, cabe destacar el efecto perverso de las acciones empleadas para el control discrecional del flujo informativo y del proceso legislativo pues, por un lado, la información sesgada menguaba las condiciones principales para el juego democrático que implican el sano disenso y la crítica desde los medios de comunicación y de parte de los ciudadanos participantes; además entorpecía las funciones de evaluación y sanción del proceso decisorio por parte de los legisladores y; de la discrecionalidad y el excesivo gasto gubernamental en medios que precisaba la propaganda de la reforma. En consecuencia la corriente de opinión publicada en los medios suponía un artificial apoyo social a la reforma planteada por Calderón, que como se ha podido observar en el análisis previo de los sondeos de opinión, habría requerido de un marcado énfasis en el protagonismo del Presidente y en las tesis que sustentaban el discurso de la reforma petrolera, basado en el *Diagnostico: Situación de Pemex*.

Es importante remarcar que el bombardeo publicitario abrumaba todo discurso crítico en las calles y en los nacientes espacios de discusión. Esto dejaba fuera a un caudal de actores e información vital que podrían enriquecer y legitimar el proceso legislativo de las iniciativas, además de que se limitaba la libertad de expresión y el derecho a la información. Por tales condiciones la posibilidad de conformar una esfera pública con un debate plural era muy baja, de hecho, diversos espacios en los medios de comunicación de periodistas y comunicólogos en los cuales se daba voz a las posturas con un discurso crítico a la reforma de Calderón padecieron algún tipo de restricción.⁹⁰ En este mismo

⁹⁰ Por ejemplo, Carmen Aristegui, Francisco Rodríguez, Ricardo Rocha y José Gutiérrez Vivó, padecieron recortes en los horarios de transmisión de sus programas, además de que también

plano, las facultades discrecionales de los agentes burocráticos en la producción, manejo, y clasificación de la información permitían que la opacidad menguara los insumos informativos que solicitaran investigadores, periodistas y los mismos entes públicos para sus labores de vigilancia y fiscalización. La baja informatividad gubernamental sumada a la poca accesibilidad a la información alternativa, y la ausencia de espacios institucionales de expresión y debate público, dañaban seriamente las legítimas intenciones que podría tener la reforma. En este sentido, uno de los más grandes peligros que pueden señalarse fue la deficiencia de información confiable y oportuna que permitiera formar juicios y que caracterizó a la publicidad inicial del proyecto legislativo; lo cual ponía en riesgo toda la lógica legislativa y la regulación democrática.

Sin embargo, es necesario subrayar que la participación cívica tuvo incidencia en un mayor flujo de información que afectó el contexto del proceso político del proyecto legislativo. Generando ambientes más responsivos e interactivos —en las calles, los medios y entornos de información o en las instituciones— y que permitió a los actores civiles, gubernamentales y entidades públicas, articular la información con la pluralidad de corrientes de opinión pública; la estructuración de insumos informativos y; de mecanismos de asignación de responsabilidades —sanciones prospectiva y retrospectiva— para la regulación democrática específica del proceso legislativo. El mayor flujo de información útil y accesible a un vasto público en torno al proyecto de reforma aumentó la visibilidad de los temas en juego en la toma de decisiones, lo cual implicaría una carga mayor de responsabilidad y *responsividad* de los actores gubernamentales y que así

fue cerrado el espacio televisivo del que disponía el movimiento político de oposición que se transmitía por Televisión Azteca.

permitiría una vigilancia permanente y la evaluación de las justificaciones y decisiones de los actores gubernamentales.

Para recapitular, se debe destacar también la función vital de acceso a la información garantizada por las agencias asignadas para la transparencia y fiscalización tales como el IFAI y la ASF, lo cual permitió la revelación de información útil para la evaluación cívica y gubernamental. Todo ello, hizo posible articular las labores de socialización de la información, de análisis y de denuncias del periodismo de investigación, permitiendo así la gestión social de la información y la formación de una opinión pública con más libertades de información. Estos insumos fueron visibles en la deliberación y el debate públicos de la reforma en los Foros de la Reforma Energética del Senado de la República. En el siguiente capítulo vamos a analizar dicha relación y el impacto de la información.

CAPÍTULO 4. LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO RECURSO POLÍTICO PARA LA INCIDENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

El presente capítulo analiza la intervención informativa y discursiva desde la sociedad civil organizada en el proceso de configuración de la información pública durante la legislación de la Reforma Energética de 2008 en México; lo cual constituiría insumos informativos e incentivos políticos de regulación democrática de los representantes durante dicha legislación. Se detecta así: la diversificación y el conflicto en sus contenidos; la vigorización de la información y del discurso al respecto; la inclusión de nuevos actores en la deliberación circunscrita y; la reflexión crucial alrededor de lo que es público. El posterior análisis habrá de profundizar en la observación de los efectos de la participación de los diversos actores de la sociedad civil organizada — académicos, líderes políticos, activistas, periodistas y, expertos de las asociaciones cívicas— y de ciertos actores gubernamentales en el proceso de legislación de la reforma energética, apoyados con la información pública. En este plano, se observará si acaso la intervención en la configuración de la información pública pudiera estar asociada a cambios en el discurso público informativo del relato sobre la administración pública hidrocarburífera; y si dicho proceso robustece la participación de actores en lo público y las relaciones de control derivadas de nuevos referentes informativos para el control político.

Ahora bien, para el análisis contextual de la configuración de la información pública en la comunicación política sobre la administración estatal hidrocarburífera ya hemos prestado atención a los antecedentes históricos; la coyuntura del proceso de legislación de la reforma; el registro histórico desde diversas fuentes de información y sondeos de opinión. Ahora, para determinar el perfil de la producción textual y caracterizar la comunicación habremos de observar:

1. El Diagnóstico de la Secretaria de Energía sobre Petróleos Mexicanos: Situación de Pemex.
2. Los Foros del Senado de la República sobre la Reforma Energética.

De acuerdo a nuestros objetivos teóricos y empíricos, la información pública se observa y analiza desde el **impacto en lo público del contexto** —definición y cambio en la representación del acontecer y de los partícipes involucrados— y de **lo público en los contenidos suscitados en los textos**. Esto es, a partir de los cambios en el contexto y discurso expresos en los contenidos de la comunicación política en las principales fuentes: documentos oficiales, los Foros del Senado, la comunicación entre los actores de la sociedad civil y los sondeos de opinión, entre los más importantes. Los cuáles como ya hemos visto, generan ciertos registros observables en el estado de la comunicación política y de la opinión pública existente e, incidente, en el proceso de la Legislación de la reforma energética. El siguiente análisis del proceso de configuración de la información pública en la comunicación y el discurso del proceso legislativo de la reforma requiere de un detallado acercamiento al *Diagnóstico: Situación de Pemex*, texto base para el discurso y propaganda de la reforma.

4.1. Análisis de la información pública en la comunicación y el discurso: Diagnóstico, Situación de Pemex

El diagnóstico de la Secretaría de Energía sobre Petróleos Mexicanos: *Situación de Pemex*, consignaba un conjunto de temas ligados a tesis y planteamientos que prescribían la necesidad de una modificación al marco regulatorio del régimen de Pemex. Toda la información contenida en dicho documento apremiaba a la necesaria “modernización” del marco regulatorio para eliminar las “restricciones al desarrollo de capacidades de ejecución, y fortalecer la rectoría del Estado”. Lo que se dividió básicamente en los aspectos referentes a: 1) la maximización de la producción de crudo; 2) la desregulación del régimen del marco contractual y; 3) la despolitización de Pemex —léase, disminución de contrapesos para la regulación democrática. El Diagnóstico insistía en que “el reto de PEMEX era además de financiero, también operativo, tecnológico y de capacidad de ejecución”. Apelaba a la necesaria reestructuración de la paraestatal a través de la desregulación de su régimen administrativo y jurídico de contrataciones. Era necesario profundizar el perfil

del “gobierno corporativo” en Pemex, es decir, la desincorporación de la paraestatal; lo cual derivaría en la “fortaleza de los mecanismos de planeación de mediano y largo plazos; de seguimiento del desempeño de la empresa y la transparencia para una mejor rendición de cuentas”. Se argüía que tal capacidad de ejecución, permitiría el “desarrollo de campos en aguas profundas y la adquisición del conocimiento —*know how*—, para operar nuevas tecnologías”. Esto se justificaba debido a que la producción petrolera demostraba una preocupante caída en la reservas, con la consecuente disminución en la producción y declinación de las reservas probadas —un abasto para 9.2 años— y; por el aumento del gasto destinado a la importación de gasolinas, que en consecuencia afectaría al gasto público y al financiamiento de los programas sociales. PEMEX debería entonces de “aventurarse en aguas profundas y aumentar el portafolio de proyectos”; lo que implicaba buscar el “apoyo de empresas especializadas bajo mecanismos eficientes que permitiesen tener la mejor tecnología y la maximización de la renta petrolera para el país”. Era una combinación *ad hoc*, de información histórica y prospectiva. El siguiente cuadro, sintetiza los temas que integraban el Diagnóstico de Pemex, en donde los grandes problemas se podrían sintetizar en tres o cuatro grandes dificultades y retos con una veintena de temas muy específicos (ver **Cuadro 7**). En general, la problematización hecha por las agencias del Estado⁹¹ sobre Pemex y los temas que eran más visibles en la comunicación de la reforma energética de 2008, se acotaban a los temas antes citados (ver Anexos, **Cuadro 12**).

⁹¹ Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Energía, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Economía, Instituto Federal de acceso a la Información, Secretaría de la Función Pública, Senado de la República, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, entre otros.

Cuadro 7. Principales problemas y temas visibles de la comunicación de la reforma energética.
Declinación de las reservas probadas;
Reducción de la plataforma de producción de crudo;
Aumento/Insuficiencia para cubrir los costos de operación de Pemex.
Exploración
Aumentar la plataforma de producción;
Aumentar capacidad operativa.
Administrar la declinación de reservas
Desarrollo de campos con reservas probables y posibles y de campos abandonados
Descubrimiento de reservas prospectivas
Refinación
Construir refinerías.
Reducir las importaciones de petrolíferos
Incrementar la productividad
Incrementar la capacidad de importación
Fortalecer la infraestructura de almacenamiento y distribución
Acciones de protección ambiental
Gas y petroquímica básica.
Flexibilizar la infraestructura y capacidad del transporte de gas y la de transporte.
Construcción de infraestructura de abasto de gas natural
Petroquímica
Realizar alianzas para la producción de la petroquímica más rentable.
Transparencia, y rendición de cuentas y fiscalización
Que la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas no obstaculicen la operación de Pemex.
Regulación

Un esquema tributario y presupuestario más flexible.
Autonomía de gestión
Mejorar estándares de seguridad industrial y de protección ambiental.
Gobierno corporativo que permita:
Desarrollar proyectos de exploración y explotación en yacimientos más complejos y mejorías en la operación cotidiana de Pemex.
Elaboración propia. Fuentes: Diagnóstico: Situación de PEMEX y, Presentación, Diagnóstico: Situación de PEMEX, Abril 9, 2008.

Como pudo observarse en el análisis del texto, el Diagnóstico presentaba un escenario catastrofista y no hay mención alguna de los hechos asociados al origen de la crisis que habría sumergido a Pemex en dicho escenario. Eran un conjunto de tesis sobre la crisis espontanea en Pemex, sin la responsabilización por el abandono del modelo de desarrollo por industrialización a raíz de la implementación de la liberalización del sector; ni por la tecnocratización de la paraestatal que mermó el *expertise* técnico y el capital intelectual de Pemex; ni por la privatización paulatina de activos, actividades y capitalización; tampoco se menciona la responsabilidad de la política hacendaria que persigue el superávit fiscal mermando las finanzas de Pemex y su renta; se oculta el hecho de que la urgencia de aumentar la plataforma de producción obedece a los acuerdos transnacionales suscritos por los Presidentes de la era neoliberal, en los que se han comprometido las reservas y producción hidrocarburíferas para el pago de empréstitos. La semántica en los textos analizados se enfocaba en la generación de valor económico, se dejaban de lados los aspectos políticos del manejo del recurso hidrocarburífero en lo relacionado a su valor estratégico como recurso geo-político-militar y económico-estratégico; sobre el conflicto social en su dimensión histórica; la dimensión ambiental respecto de la necesaria diversificación hacia una matriz energética sustentable o; sobre el tratamiento de los pasivos ambientales, la reparación de daños a terceros, recuperación de ecosistemas; tampoco se abordaba el aspecto de la corrupción

sistémica en las altas esferas gubernamentales y empresariales que participan en las contrataciones de Pemex; y también se soslayaba el aspecto ético, señalado desde la perspectiva de la sociedad civil organizada; entre otros temas como más adelante se podrá demostrar, con el análisis de contenido. En este sentido, el discurso se construyó con base en el Diagnóstico catastrofista de nula responsabilización. Seguidamente, este fue el bastión comunicacional que integraría el relato y el discurso que permeó la comunicación y publicidad estatal durante el proceso de legislación de la reforma.

Además, el análisis de los sondeos de opinión pública nos pudo revelar que a grandes rasgos, en los cuestionamientos se retroalimentaba la percepción de los encuestados con el discurso gubernamental expuesto en los medios de comunicación; sin abrir dicho cuestionamiento a la opinión sobre otros importantes temas. No obstante, como se podrá ver más adelante, los actores de la sociedad civil, la movilización social y la crítica aportaron a la semántica del discurso otros temas —la consulta, la privatización, los usos de la renta petrolera— y otros significados; lo cual demostraría el efecto de su participación en lo público, y específicamente, de la incorporación de ciertos temas apoyados en la revelación de información pública.

En la sección de Anexos se detallan los elementos de los veintiún temas y los perfiles de los 169 participantes en los Foros del Senado de la República, la codificación y categorización empleada en el análisis, para asignar a cada participante un ámbito de acción e influencia, lo cual en el posterior análisis de la información pública en las ponencias observadas, nos permitirá observar atributos, características y relaciones entre el uso de la información, el impacto discursivo y sus efectos en el contexto político (ver **Anexos, Tabla 6 y 7**). Más adelante podrá observarse el abanico de actores que dialogó en los Foros del Senado, así como los contenidos del mismo en las temáticas propuestas y el contenido de los textos expuesto en este espacio de comunicación y debate. A continuación analizamos con detalle el impacto de la información en este contexto y discurso.

4.1.1. Constitución de los Foros del Senado sobre la Reforma Energética

Los *Foros de Debate de la Reforma Energética*, fueron formalizados por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y por las Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos, para la “Reforma Energética” (Convocatoria, Senado de la República, 2008). En el Senado fueron celebrados un total de 22 foros, que se conformaron por la Fundamentación y 21 foros más respecto de diversos temas y numerosas exposiciones a cargo de 178 participantes registrados en un expediente de 7000 fojas. Durante 70 días, del 13 de mayo al 22 de julio, 163 expositores desarrollan alrededor de 19 temas que enriquecen la discusión inicial y que en su desarrollo suman 210 intervenciones de los legisladores; con 132 horas de transmisión en el Canal del Congreso.⁹² Para el análisis de los Foros de la Reforma Energética de 2008, aquí realizada, hemos considerado lo ya teorizado, respecto del mutuo control entre representados y representantes observado en la comunicación y su discurso así como a través de los mecanismos sociales de *accountability*, que se expresan en los contenidos de discursivos y los textos, tales como el *impeachment*, la denuncia pública, las posturas de la opinión pública, la responsabilización de los agentes del Estado, la demanda de juicio político, ejercidas en el espacio de discusión del Senado de la República, por los representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, asociaciones civiles, de los movimientos sociales, de representantes de medios de comunicación, periodistas, empresarios; en su condición de actores sociales.

⁹² Durante la duración de los mismos, políticos profesionales, expertos y ciudadanos, debaten en torno a la naturaleza del proyecto de reforma, las alternativas, carencias y las necesidades inherentes. Si el lector desea conocer al detalle el contenido de dichos Foros, puede hacerlo en el siguiente sitio: http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/.

La observación sistematizada de los partícipes en los Foros nos ha permitido resaltar algunas particularidades del proceso. Por ejemplo, fue notorio que en dicho espacio de discusión no se hubiesen incorporado un abanico más amplio de actores. Es decir, si bien en los Foros hubo una amplia participación del sector social, hubo ausencias que posiblemente pesaron en la pluralidad de contenidos del discurso público en temas de aspectos técnicos, de energías alternativas, desarrollo tecnológico y sobre conflictos por el acceso a recursos y pasivos ambientales derivados de accidentes o negligencias industriales en la operación de Pemex y sus operadores privados. A continuación se destaca en la **Tabla 4**, la participación del sector social en los Foros, la cual, es muy importante en el análisis de este trabajo, ya que desde la observación de los textos y el uso que dieran a la información pública, se pretende comprender el impacto en lo público y en lo político de los contenidos de información que configuraron el discurso y el proceso político de legislación de la Reforma. La observación evidenció que la participación del sector social fue más amplia en ciertos temas del foro del Senado (ver **Anexos, Tabla 11**). Destaca además que dicha intervención tiene una marcada participación de los **sectores académicos público y privado**. Entre los diversos representantes clasificados en estos sectores habría quienes poseían carreras de corte meritocrático o políticas de gran extensión. Es decir, algunos iban en representación de un sector académico pero con toda una vida en cargos públicos o con sólidas carreras políticas.⁹³

⁹³ En este sentido, la clasificación respondió a la información especificada en el registro de inscripción a los Foros y a la de su presentación como ponentes, o bien, a la información obtenida a partir de la investigación recabada de sus hojas curriculares (ver Anexos, **Cuadro 12 y 13**).

Tabla 4 Proporción de la participación de los diversos Sectores, en relación al total de ponentes-expositores.							
Categoría / tipo de Sector	Sector gubernamental (1)	Sector privado (2)	Sector social (3)	Exterior a México (4)	Totales	Proporción de Académicos	
						S. Público	S. Privado
Total de ponentes o expositores	54	34	77	4	169	22	19
Porcentaje respecto al total	31.95	20.12	45.56	2.37	100	10.48	9.05
Elaboración propia.							

La **Tabla 4**, nos permite observar que la participación de los Foros se dividió en tres grandes sectores: el sector gubernamental (1), estuvo representado por 54 expositores, esto es, un 31.95% del total de partícipes en el Foro. Por parte del sector privado (2), se contó con una fuerte participación que fue del orden del 20.12, ya que el sector fue representado por 34 expositores. En cuanto al sector social (3), se puede decir que fue el sector con mayor representación al contar con 77, ponentes-expositores, lo que es equivalente al 45.56% del total de participantes; sin embargo hay que anotar que el sector social es una categoría con una amplia diversidad de sub sectores: la sociedad civil, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, el sector académico público y privado, los medios de comunicación, la opinión pública, la prensa y el periodismo vigilante. Lo cual permitía integrar diversas voces y racionalidades.

Esto de entrada, en el nivel de análisis actual, viene a demostrar que la movilización y la visibilización de nuevos temas en torno al problema de la gestión estatal del petróleo están asociados a los cambios e impactos que definen **la situación** —cambia el contexto hermético legislativo que englobaba la Legislación de la Reforma—, el **espacio** —ya no es únicamente al interior de las Cámaras —, el **tiempo**, los **discursos** y sus **géneros** —de ser un discurso tecnocrático fundado en la representación democrática pasa a ser un discurso

participativo basada en la regulación democrática con mayor convergencia de la información—, así como los roles comunicativos, sociales o institucionales, puesto que los legisladores ya no son entidades con una jerarquía discursiva mayor, ahora el sector social puede dialogar frente a frente en el recinto Legislativo, en donde está vetado la intervención de los ciudadanos comunes.

Retomando las observaciones hechas a la composición de los foros del Senado, cabe señalar que los actores de un **sector exterior a México** (4), sumaron un total de 4 participaciones, es decir, un 2.37%. No obstante que dicha participación habla de la diversidad de los partícipes del Foro, resultó extraño el que no hubiese más participación de otros actores, tales como movimientos sociales de diversa índole.

Aquí hay que destacar la notable presencia del sector privado, y esto fue muy significativo puesto que la presencia de empresarios fue a todas luces más visible y más evidente que las de otros sectores, tales como el de los técnicos y expertos petroleros, académicos, la sociedad civil, o ante la evidente ausencia de representantes de los movimientos sociales y de los activistas ambientalistas o la de representantes de pueblos afectados por las actividades petroleras. En medio de la polémica acusación de las intenciones privatizadoras de dicha reforma, el sector privado indicaba al menos que eran un actor con una voz importante en la legislación del manejo de los hidrocarburos. Al analizar la composición de los sectores y partícipes en los Foros del Senado, se pudo observar, la participación del **sector gubernamental** fue acentuada por la representación de las Secretarías de Energía y Hacienda, Pemex y sus subsidiarias, y muchos representantes de la Administración Pública Federal, los cuales son designados por el Presidente de la República, y este factor era un elemento estructurador del discurso oficial del Gobierno Federal, el cual era sintetizado en la propaganda difundida en medios de comunicación y frecuentemente repetido durante las ponencias analizadas del Foro (que más adelante se abordaran). Además de que existían representantes de los partidos políticos, quienes en su gran mayoría, no eran críticos de las tesis de las iniciativas de la reforma presentada por Felipe Calderón.

Cabe apuntar además que los representantes del sector social estaban muy vinculados a los representantes del sector gubernamental, ya sea bien como asesores, como militantes de partidos políticos, como oposición política organizada o también como organizaciones de coalición a favor del Gobierno, además de ser también parte de las burocracias en el Gobierno Federal, en los Estados con actividad petrolera y ex funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, quienes formaron un bloque crítico a las iniciativas propuestas en la Reforma energética de 2008.

En cuanto al Sector Académico, fue notable la presencia de la UNAM y sus institutos de investigación, y aquí también cabe destacar la ausencia del Instituto Politécnico Nacional, pieza fundamental en el desarrollo tecnológico de Petróleos Mexicanos en los inicios de su actividad como empresa estatal, inmediatamente después de la expropiación de 1938. Esta ausencia y la marcada presencia de institutos de docencia del sector privado, con un énfasis en la especialización gerencial, la técnica jurídica y la económica, era otra señal evidente de la desarticulación y desentendimiento de las instituciones del Estado como artífices y actores del proceso de “modernización” pregonado en Pemex.

Ahora bien, luego de realizar un breve análisis de contenido de los textos que integraron los Foros (alrededor de 170 participaciones programadas y diversas intervenciones), fue posible observar que los discursos se estructuraron en torno de enunciaciones que hicieron un marcado énfasis en diversos problemas, temas y datos que ampliaron los contenidos del discurso más allá de los temas acotados por el discurso gubernamental sintetizado en el *Diagnóstico: Situación de Pemex*, difundido en medios y repetido sistemáticamente por la comunicación masiva de diversos medios de comunicación. (Ver **Anexos, Gráfica 16**). Por ejemplo, se abordaron de forma muy evidente los siguientes temas: la revisión del actual régimen de contrataciones, la discusión sobre el nivel real de reservas hidrocarburíferas, el grado de privatización implícito en la reforma, la transparencia, la rendición de cuentas, la corrupción y la discrecionalidad, las empresas fantasma o

fraudulentas, el papel fiscalizador de la Auditoría Superior de la Federación, e incluso, la revisión de severos casos de ineficiencia y tráfico de influencias, como el caso de Camilo Mouriño, funcionario del equipo del Presidente, documentados por medio de datos obtenidos por medio de solicitudes de información pública por el equipo de periodistas de la Revista electrónica Contralínea —destaca su papel como prensa vigilante en el caso—. Por cierto, no invitada al Foro.

Uno de los impactos observables, a raíz de la participación de nuevos actores y sus aportes de información pública en la semántica del discurso sobre la Legislación de la Reforma fue el señalar que el sintagma: “**reforma energética**”, era engañoso, debido a que la reforma únicamente contemplaba una liberalización a PEMEX; y además pretendía ocultar la ausencia de una política gubernamental para solventar el problema de la dependencia de los ingresos petroleros que colocan, hasta día de hoy, en peligro a las finanzas públicas. Puesto que al ser un país rentista, se depende en exceso de la renta petrolera, ello, también debido a la ausencia de diversificación en la economía, la falta de una matriz energética sustentable y complementaria del extractivismo petrolero y por demás, ante la ausencia de una política fiscal que mantenga un sector gravable capaz de sostener las finanzas del Estado.

En el discurso presentado en el foro del Senado, de los actores que no avalan la reforma, generalmente aporta en sus contenidos datos obtenidos a través del IFAI, la Auditoría Superior o de escándalos políticos, dicha información se presenta como argumento que usa indicadores retrospectivos tales como: nivel de bienestar luego de las reformas en el modelo de gestión de Pemex, casos de corrupción, opacidad y otros. Quienes **discrepan con temas específicos de la Reforma Energética**, son por lo general expertos en el tema a tratar del Foro.

Es tiempo de analizar en detalle la producción textual y el discurso. Hasta ahora hemos visto las condiciones estructurales del proceso político de implementación de las reformas estructurales en el sector petrolero. Hemos dado un vistazo a los intereses en juego, los actores, el blindaje de la

comunicación en manos del duopolio. El discurso gubernamental en pro de la Reforma energética y el relato del bienestar de mercado detrás de él.

Es entonces evidente que el discurso político, es el espacio público para la participación, el control y el ejercicio del poder y de dominación. “La mayor parte de nuestras creencias sobre el mundo las adquirimos a través del discurso” (Van Dijk, 1999:25-29). Tener el control del contexto y del acceso a los medios que permiten la reproducción del discurso de lo público (reproducción discursiva) permite generar un orden discursivo. Con ello, el dominio y control del discurso público, y por tanto, de aquellos factores que influyen en la cognición de lo público y de las formas de actuar de las personas frente a dicha realidad, o de incorporarse al discurso público, apoyando o resistiendo. A continuación se presenta la descripción y análisis de la muestra observado para los Foros del Senado de la República.

4.2. Lo público y lo político. El discurso, temas, contenidos; incidencia de la información pública en la conformación de diálogos e incentivos políticos.

"El control del texto y del contexto es el primer tipo de poder asentado en el discurso. (Van Dijk, 1999:28).

Como se ha demostrado en los apartados anteriores, una parte fundamental de la comunicación política sobre la Reforma se basó en el *Diagnóstico: Situación de Pemex* y en las *Iniciativas de la Reforma Energética* propuesta por el Presidente. Específicamente, **quienes concuerdan con la Reforma**, fueron quienes recurrieron a dichas fuentes.

Por otra parte, **quienes discrepan con la Reforma**, emplean activamente diversas fuentes de información que cuestionan el discurso informativo sobre Pemex, basados en el *Diagnostico* y los argumentos de la Reforma propuesta por el Presidente Felipe Calderón. Por citar algunos ejemplos, diversos actores aludían a la información periodística que la revista *Contralínea* obtuviera por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), sobre los excesos de publicidad gubernamental de la reforma. Dicho medio periodístico obtuvo fotocopias de las órdenes de

inserción para la publicidad de “aguas profundas” que solicitó Pemex en diversos medios de comunicación.⁹⁴ Respecto del caso de Repsol, se presentaban los datos obtenidos por medio de solicitudes de información pública al IFAI, que antes fuera presentada en conferencia de prensa, por el líder opositor Andrés Manuel López Obrador, realizada el 1 de abril 2008.⁹⁵ Asimismo, el Diputado Alejandro Chanona presentaría información de la Secretaría de Hacienda para señalar que “no existía un problema de ingresos” respecto de la capacidad de financiamiento que tiene Pemex, sino un problema de sobrecarga fiscal que debe soportar.⁹⁶ Por otra parte, Martín Esparza también presentaría datos de la Bolsa Mexicana de Valores y de la Secretaría de Hacienda para señalar los extraordinarios rendimientos de Pemex y apuntar que la Comisión Federal de Electricidad atravesaba un problema de descapitalización por la sobrecarga fiscal semejante a la que sufría Pemex.⁹⁷

El Dr. Ricardo Prian Calletí, usando las cifras de la Memoria de Labores de 2007 de Pemex, anotaría que las cifras sobre reservas en *aguas profundas*, presentadas en el *Diagnóstico*, por la Secretaría de Energía, eran inconsistentes con las anteriormente presentadas por Pemex. Por lo cual, señalaba, habría que desestimar “la información que proporcionaba la Doctora Kessel”, representante de dicha Secretaría. Señalaría además, con datos

⁹⁴ Pemex destinó 220 millones 952 mil 304 pesos para la colocación de 93 mil spots o anuncios comerciales en 57 días; del 4 de marzo al 30 de abril de 2008. Se documentó incluso, que los pagos se hacían también con base en las “menciones” favorables a dicha reforma en los programas de barra de entretenimiento y noticiarios. Léase, Tinoco, Yenise. (2008).

⁹⁵ Fue una operación internacional que se llevó a cabo entre la Comisión Federal de Electricidad y las autoridades del Gobierno Federal, con la empresa Repsol de España, para la importación desde Perú, del Gas natural de Camisea.

⁹⁶ Foro 2, Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (2), 15 de mayo.

⁹⁷ Foro 5, Transición y seguridad energéticas, 27 mayo 2008.

obtenidos a través del IFAI, que PEMEX *habría perdido casi 614 millones de dólares en 4 años, por recurrir a transnacionales*.⁹⁸ El Legislador, Graco Ramírez, también señalaría las responsabilidades de la gestión estatal de Pemex y de la política fiscal. Haciendo uso de los datos obtenidos del informe de la Auditoría Superior de la Federación, apuntaría que “del 2000 al 2005, el Gobierno habría recibido 720 mil millones de ingresos extraordinarios, 8 puntos del PIB” los cuales, habrían sido destinados “al gasto corriente, y no al gasto programable [ni a la] “inversión en infraestructura, en proyectos productivos” ; además de que en la Secretaría de Hacienda “casi habría devuelto 7 puntos del PIB, de impuestos”.⁹⁹

En el Foro 20, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos*, celebrado el 17 de julio, el Auditor Superior, CP., Arturo González de Aragón, presentaría datos de diversos Informes de la Cuenta Pública de la ASF, con lo cual señalaría severos casos de discrecionalidad, ineficiencia y corrupción en Pemex: “otorgamiento de préstamos, donativos diversos y asignación de contratos. Al respecto, acusaría la presentación de denuncias penales por parte de la Auditoría Superior, por cerca de 3 mil 500 millones de pesos. Los cuales habrían recuperados gracias a la labor de fiscalización superior de la Auditoría. En este mismo sentido, el Ing. Octavio Romero Oropeza describiría algunos casos de grave discrecionalidad, sobrepagos y de tráfico de influencias con base en los datos de Informes de Pemex, y de la información pública –ya antes señalada–, obtenida por el seguimiento periodístico del caso de discrecionalidad de la operación de la Repsol en Camisea-Perú y Manzanillo-México. El mismo Ing. Oropeza, citando

⁹⁸ Foro 7, Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras. 3 de junio.

⁹⁹ Foro 13, Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos. 26 de junio.

información financiera de Bergesen, empresa ganadora de una licitación que asciende a los 1,135 millones de dólares para la operación y mantenimiento del buque “Señor de los mares”, acusaría del sobre precio pagado por los tecnócratas para dicho buque, cuyo costo en los libros de dicha empresa era tan solo de 230 millones de dólares.

En este mismo plano, el Diputado Rutilio Escandón¹⁰⁰ haría referencia al caso de discrecionalidad en la asignación de contratos a empresas familiares del ex Secretario de gobernación de Calderón, Juan Camilo Mouriño. Caso que fue revelado por Ana Lilia Pérez de *Contralínea* apoyada en solicitudes de información al IFAI. Asimismo, el Ing. Francisco Garaicochea, invocando información obtenida a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, y los estudios generados en la asociación cívica Ingenieros de Pemex, 1917, a la que estaba adscrito, acusaría que el modelo de contratación de servicios a particulares seguido en el proyecto de explotación de Chicontepec, no habría sido rentable.¹⁰¹ En un ejemplo más, el Senador Dante Delgado, en el Treceavo Foro de la Reforma, también habría citado diversas fuentes de información proveniente del Informe de Resultados de la Cuenta Pública en el año 2006 y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, para acusar los excesos, responsabilidades, el manejo discrecional de los Pidiregas.

Ahora bien, en seguida veremos con mayor detalle, el análisis del impacto de la información sobre contenidos explícitos en la producción textual sobre la Reforma Energética y la administración estatal del petróleo. Como se puede

¹⁰⁰ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

¹⁰¹ Foro 16, Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética. 2 de julio.

observar, en este análisis inicial de nuestra muestra de 40 expositores (ver **Anexos, Cuadro 16**); el Grupo 0: *Concuerdan con la Reforma en términos generales*; integrado por 17 expositores, estuvo conformado, en su mayor parte, por representantes del Sector Privado, seguido del Sector Social y luego por el Gubernamental.

Cuadro 8. Comportamiento de la muestra y de los Grupos 0 y 1, en los Foros de la Reforma			
1) Muestra o bloque; 2) números de casos y; 3) su proporción	Sector y Número de código		
	Sector gubernamental	Sector privado	Sector social
	1	2	3
Composición general de la muestra en los Foros de la Reforma			
Casos	13	8	19
Proporción dentro de la muestra	32.5%	20%	47.5%
Composición del Grupo 0, de quienes “Concuerdan con la Reforma en términos generales” (17 casos).			
Casos	4	7	6
Proporción dentro del Grupo	23.50%	41.20%	35.30%
Composición del Grupo 1, de quienes “Discrepan con la Reforma en puntos críticos” (23 casos)			
Casos	9	1	13
Proporción dentro del Grupo	39.13%	4.35%	56.52%
Elaboración propia.			

Un primer indicio del tipo de discurso que habría de predominar y del relato detrás de él. En contraste, el Grupo 1: *Discrepan con la Reforma en puntos críticos*, en su mayoría se compuso por representantes del Sector Social, en este sentido, el orden discursivo de este grupo guardaría un alto contraste con el otro (Ver **Cuadro 8**).

Como pudo observarse en la **Tabla 4**, y que ya fue destacado en un apartado anterior, en la pluralidad de voces se observaron ausencias importantes como la de activistas ambientales, periodismo cívico, universidades técnicas y

movimientos sociales que han confrontado al Estado por los daños, riesgos o pasivos ambientales que son responsabilidad de Pemex. A continuación el análisis de los textos.

4.3. Análisis de textos del Foro del Senado según las observaciones por Categoría (Variable o Indicador) en el discurso de los actores

En el siguiente apartado se harán las descripciones correspondientes a la voluminosa sistematización de los Foros del Senado (aproximadamente una cuarta parte de las 7000 fojas del grueso de los textos producidos en los 21 Foros). Para ello, se han preparado una serie de matrices de análisis de datos que despliegan seis operadores que funcionan como *unidades de información* (Barriga y Henríquez, 2011) básicas para el análisis de contenido y el posterior análisis de discurso. Se aplican estas matrices de datos y los seis operados para observar las características de los textos y el discurso en los Grupos de análisis; no obstante el análisis va a privilegiar el estudio de Grupo de quienes ***Discrepan con la Reforma***. Esto en razón de que se van a observar y analizar los efectos de la presencia y/o conformación de la información pública que acompaña el discurso, y por ende, la participación de este Grupo en la construcción del dialogo y del acontecer comunicativo observado en los textos.

El primer operador: ***Total (N_K) casos observables A***, nos indica el número total de los casos observables en la categoría o indicador que se obtuvo en el examen de la Muestra para dicha categoría. El segundo operador: ***Total (n_k)B***, nos indica el subtotal de los casos observados en el Grupo analizado para la categoría. El operador: ***% respecto del Total (N_K) C***, pondera el subtotal de casos observados en el Grupo, entre el total de los casos observables en la categoría. El operador ***Acumulados por categoría D***, muestra el total acumulado de observaciones de los casos existentes en el Grupo. El operador: ***% respecto de la Categoría observada $B/(n_k)$*** , pondera el subtotal de los casos observados en el Grupo, entre el tamaño del Grupo.

El sexto operador: ***Índice de potencia $((D*B)/A)/nk$*** , es un índice que nos muestra en cada categoría o indicador, el grado de intensidad observado, ponderado proporcionalmente en cada Grupo. Lo cual nos permite comparar

resultados entre los dos Grupos. Con el primer término de la ecuación ($D*B$) observamos el factor de intensidad de la categoría analizada en el Grupo; el segundo término [$(/A)$ que significa el total de casos observables (NK)] nos permite ponderar dicho factor de intensidad respecto del total de casos posibles a observar de tal categoría en la muestra; el tercer término ($/nk$), pondera la intensidad en relación con el número de partícipes para el Grupo analizado.

Ahora bien, después del análisis de contenido hemos preparado también un conjunto de gráficas para poder describir y analizar el discurso de acuerdo al desarrollo del análisis de cada categoría o indicador. Las gráficas describen los componentes de la categoría analizada, cuando es pertinente, o el conjunto de categorías que integran una de las variables: **lo público** y **lo político**. Este nivel de análisis se acompaña por la descripción de los temas, los datos, las argumentaciones, las relaciones políticas, vínculos y relatos que establecen u ocultan las representaciones y significaciones del asunto en cuestión. Enseguida el análisis.

4.3.1. Análisis de Fuentes de los datos usadas en los textos, por Grupo.

El análisis de la **Tabla 5**, nos indica que existen nueve *Fuentes de datos* usadas en los textos de las diversas exposiciones de los Foros del Senado, las cuales son:

1. Datos de la SENER y de la APF,¹⁰²
 2. Datos por judicialización interpuesta por la ASF o la SFP.
 3. Datos de la SFP,
-

¹⁰² Los datos empleados por el Auditor Superior provenían de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) e Informe de Resultados de la Auditoría Superior (ASF-IR), por ejemplo.

4. Del Diagnóstico: Situación Pemex,
5. Del IFAI,
6. De Hacienda,
7. De la ASF y la Cuenta Pública,
8. Fuentes externas a las identificables como de información pública,
9. Datos de PEMEX.

Tabla 5 Análisis de Fuentes de los datos usadas en los textos, por Grupo.					
Total (NK) casos observables A	Casos observados en el Grupo 0				
	Total (n _k) B	% respecto del Total (N _k) C	Acumulados por categoría. D	% respecto de la Categoría observada B/(n _k)	Índice de potencia $((D*B)/A)/n_k$
9	6	67%	19	35%	0.75
Total	Casos observados en el Grupo 1				
9	9	100%	50	39%	2.17
Elaboración propia.					

Como puede apreciarse, en el Grupo 1, quienes **Discrepan con la Reforma**, emplearon el total de las fuentes observables (9 de 9). Además de que en comparación con el Grupo 0, se emplean con mayor intensidad dichas fuentes entre los textos del Grupo 1. Se debe de anotar también que en el Grupo 1, se recurre a las fuentes de información generadas en los tres Poderes de la Federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; lo cual demuestra que hay un acceso y exposición diversificada a las fuentes de información que produce el Estado aunado al uso de fuentes que no son *identificables como de información pública*.

En este sentido, destaca como un importante factor, el que se ponga en juego información que produce el Estado de acuerdo a los protocolos de las *obligaciones de transparencia* frente a la “otra información” que se produce desde otros Poderes o en un ámbito exterior al Estado; lo que permite evidenciar en el análisis del contexto del proceso político de la legislación:

1. El ensanchamiento del contexto institucional de producción informativa al ampliar los entornos de información accesibles al discurso informativo.
2. Un mayor contraste de la información pública presentada.
3. Y, a la vez de que se amplía el origen del contenido informativo, también lo hace el concepto de la información pública que integra otras fuentes a la producción textual informativa en juego, en el discurso de lo público.

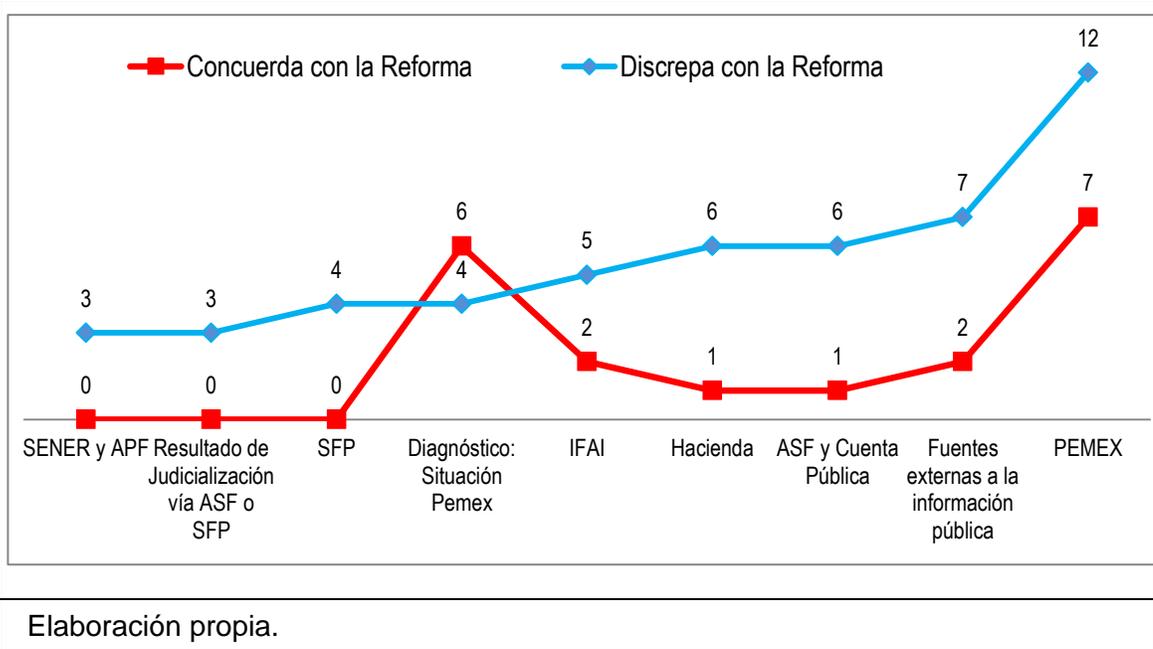
Ahora bien, el **índice de potencia** de las **Fuentes de los datos** —diversidad y uso de datos en el texto— nos confirma que en el conjunto de los textos producidos en el Grupo 1 (2.17), hay un uso mucho más intensivo del conjunto de las Fuentes de datos, que en el Grupo 0 (.75). El Grupo 1, utiliza tres veces más **Fuentes de Datos** que en el Grupo 0, en el agregado de sus textos. Más adelante veremos que esta gran diferencia radicaría en el énfasis que en el Grupo 0, se procuró dar al uso de **Datos del Diagnóstico: Situación de Pemex**, lo cual era parte de una estrategia de comunicación política del discurso que repetía incesantemente las tesis sobre una crisis repentina en Pemex —relato neoliberal— que así legitimaba la reforma de Calderón. Dicha construcción del discurso en la comunicación al mismo tiempo permitía la reproducción de *modelos mentales* y sociales de representación del proceso legislativo dentro de un contexto en el que solo participaban con legitimidad ciertos actores institucionales. En este tenor hay que anotar que en el Grupo 0, se habría privilegiado el uso de los datos producidos por las agencias y entidades a cargo del Poder Ejecutivo (Administración Pública Federal), Pemex, la Secretaría de Hacienda, el IFAI, frente a los datos producidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), perteneciente al Poder Legislativo.

Más adelante habremos de profundizar en las formas en las que se expresó el conflicto entre los Poderes de la Federación por medio del control del contexto y de la producción textual informativa en la comunicación política.

En la **Gráfica 10**, podemos visualizar el distinto empleo de los datos en las exposiciones entre el Grupo 0 y el Grupo 1, pues es notable que quienes **Concuerdan con la Reforma** (trazo azul) prefieren usar los datos producidos

desde el Poder Ejecutivo a través de la APF y se suele prescindir de los datos dispuestos por las entidades de fiscalización superior (EFS) y de control de los Poderes, tales como la Secretaría de Función Pública (SFP), que pertenece al Poder Ejecutivo o de la Auditoría Superior, que pertenece al Poder Legislativo.

Gráfica 10. Intensidad y diversidad de fuentes de los datos usadas en los textos, por Grupo.



Esto marca una diferencia sustancial, ya que al observar al Grupo 1 (*Discrepa*, trazo en azul), notamos un mayor empleo de Fuentes de Datos que se presentan desde los ámbitos y entidades de control —o agencias asignadas de *accountability señaladas* por O´Donnell—, como las de Auditoría Superior o el IFAI, combinados con las “fuentes del Ejecutivo”, como la SFP y Hacienda. Esto va a marcar una importante fractura en el diálogo político entre los dos discursos en juego que fue expresado en las fuentes usadas desde sus argumentos. Pero más espinoso aun, con el uso de las instituciones como instrumento de presión política sobre algunos actores discordantes con la reforma —como en el caso de las presiones de la Secretaría de Hacienda sobre el Auditor Superior, por ejemplo.

4.3.2. Análisis de las Variantes de las Fuentes de Información usadas en los textos, por Grupo.

El análisis de la **Tabla 6**, nos indica que existen once **Variantes de las Fuentes de Información usadas en los textos**, de las diversas manifestaciones de los Foros, las cuales son:

Tabla 6 Análisis de las Variantes de las Fuentes de Información usadas en los textos, por Grupo.					
Total (NK) casos observables A	Casos observados en el Grupo 0				
	Total (n _k) B	% respecto del Total (N _k) C	Acumulados por categoría. D	% respecto de la Categoría observada B/(n _k)	Índice de potencia ((D*B)/A)/n _k
11	9	81.8	60	60	2.89
Total	Casos observados en el Grupo 1				
11	11	100	123	57	5.35
Elaboración propia.					

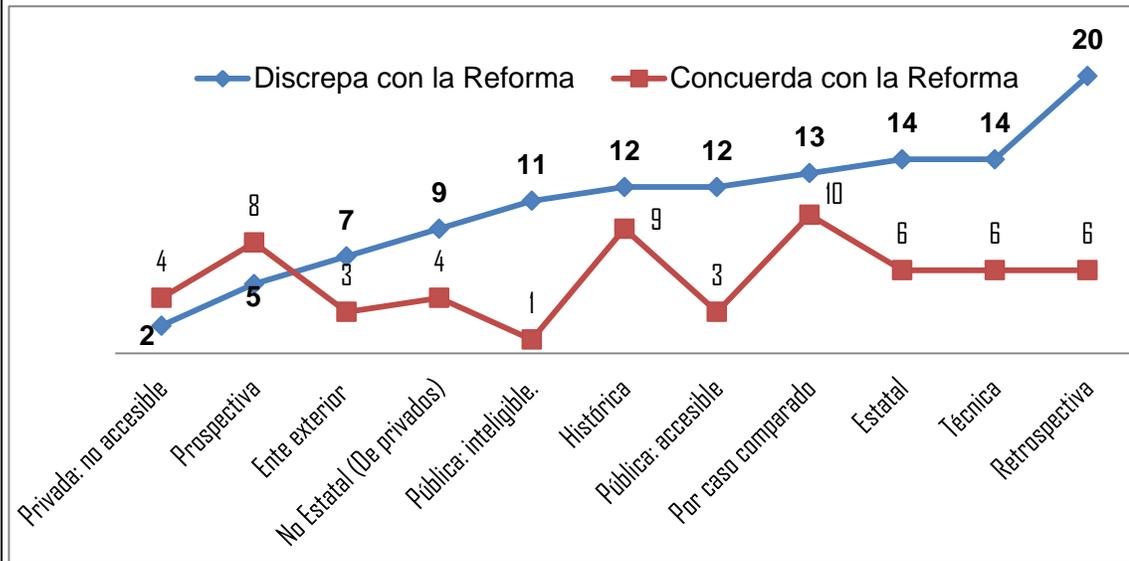
1. **Privada: no accesible.** No se produce bajo los protocolos estatales (LFTAIPG, Art. 7), y no hay acceso a la fuente que produce el insumo informativo.
2. **Prospectiva.** Promesas. Brindan información pública sobre el futuro estado de la cosa pública, y de los escenarios previstos; es decir, sobre las acciones futuras de los actores estatales que comprenderán el estado de la cosa pública. Basado en Fearon (2002:142-143).
3. **Ente exterior.** Información producida por un agente exterior al estado Mexicano.
4. **No estatal (De privados).** Información cuya fuente está dispuesta en el texto pero que no la produce el estado.
5. **Pública inteligible.** Información asequible a cualquier público, debido a que no requiere de conocimientos sofisticados para su entendimiento ni recursos especiales para su acceso.
6. **Histórica.** Información de fuentes historiográficas.

7. **Pública accesible.** Información estatal que se encuentra disponible en internet y que se produce bajo los protocolos de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley de Transparencia (LFTAIPG, Art. 7).
8. **Por caso comparado.** Insumos informativos originados en observaciones comparativas en contraste con cuestiones del caso mexicano.
9. **Estatal.** Información que no se encuentra disponible en internet pero que se produce bajo los protocolos de las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia (LFTAIPG, Art. 7).
10. **Técnica.** Información que proviene de observaciones y/o fuentes técnicas que requieren de cierto grado de conocimientos especializados para su entendimiento.
11. **Retrospectiva.** Información pública histórica del estado de la cosa pública, y su contexto; es decir, sobre el pasado político de los actores estatales frente a las decisiones y acciones que comprenden el estado de la cosa pública (siguiendo a Fearon, 2002:142-143).

Como puede apreciarse, en el Grupo 1, quienes **Discrepan con la Reforma**, emplearon el total de las fuentes observables (11 de 11). También se emplean con mayor intensidad dichas **fuentes de información**, en comparación con el Grupo 0. Ahora bien, el **índice de potencia** de las **Variantes de Fuentes** —variedad y uso de fuentes de información en el texto— nos confirma que en el Grupo 1 hay un uso mucho más intensivo del conjunto de las **Variantes de Fuentes** (5.35), que en el Grupo 0 (2.89). Por tanto, en el agregado de los textos del Grupo 1, se emplea el doble de **Variantes de Fuentes de Información** respecto del Grupo 0.

Como puede visualizarse en la **Gráfica 11**, en el Grupo 1 no se usan con frecuencia 1) **fuentes privadas de información**; 2) **prospectivas**, 3) de algún **ente exterior** al Estado, o 4) de alguna **Fuente no estatal**, ya que como puede observarse en la **Gráfica 11**, estas cuatro variantes apenas suman 21 casos, frente a los 20 casos observados solamente en las **fuentes retrospectivas de información**.

Gráfica 11. Intensidad y Variantes de Fuentes en la construcción de Información por Grupo.



Elaboración propia.

Esto señala con claridad que el discurso del Grupo 1, **Que discrepa con la Reforma**, utilizó con cierta intensidad indicadores retrospectivos para confrontar los datos presentados por el Grupo 0, de **quienes concuerdan con la Reforma**, y para contrastar el historial reciente de los resultados de la administración estatal del petróleo. En este mismo sentido, la variante: información **histórica**, tuvo un peso importante, con 12 casos observados. Con una importancia semejante se observaron las variantes de **información por caso comparado**, con 13 casos y; de **información técnica**, con 14 observaciones.

Es importante señalar que en el Grupo 0, de **Quienes concuerdan con la Reforma**, el centro del discurso gravitó en torno de las **fuentes de información** 1) **prospectivas** —escenarios y promesas sobre futuro, 2) **históricas**, 3) y **por caso comparado**, otorgándole un perfil más bajo a la información **estatal**, **técnica** y **retrospectiva** (seis casos observados respectivamente).

Aquí es dable anotar que la intensidad en el uso de indicadores retrospectivos, empleados en el discurso del Grupo 1, para confrontar los datos presentados

por el Grupo 0, hizo referencia a casos muy significativos o paradigmáticos en la gestión de los hidrocarburos. En este mismo polo, la información histórica tuvo un peso importante. Como podremos detallar más adelante, la referencia a casos de corrupción, negligencia, o ineficiencia en el reciente historial de los resultados de la gestión del petróleo —de la época neoliberal— fue crucial en la composición del discurso informativo, es decir, aquella comunicación, diálogo y textos que fortalecen el estatus informativo sobre la administración estatal de los hidrocarburos. Lo que en consecuencia afecta la representación de *modelos mentales y sociales* que contextualizan el estado de la gestión petrolera —lo público—; lo cual además apelaría a cierta memoria histórica de acontecimientos importantes en dicha gestión; y que por ende contesta y sanciona retrospectivamente el relato neoliberal de la súbita crisis en Pemex.

Esto en consecuencia nos permite apelar nuevamente a una ampliación del concepto de información pública que permita articular estos contrastes y formas de entendimiento de la cosa pública. Como ya se ha apuntado antes, la proliferación y la presentación de información, *per se*, no son condiciones suficientes para el entendimiento de la cosa pública.

4.3.3. Análisis de las Variantes Discursivas usadas por Grupo

El análisis de la **Tabla 7**, nos indica que se presentaron nueve **Variantes Discursivas usadas en los textos**, para la representación del problema que abordaba la Reforma. Por tanto, de la “reproducción del relato y realización de éste en los textos” en dicha comunicación (Mendizábal, 1999:119-120).

1. **Discurso de Liberalización.** Texto que hace un especial énfasis en los relatos que hablan de los beneficios de la apertura económica al mercado de los hidrocarburos, la competencia y la liberalización de activos y actividades a cargo de Pemex y/o el estado mexicano.
2. **Discurso de estatización.** Texto que hace un énfasis especial en la necesidad de implementar una mayor regulación e intervención estatal en la administración del sector hidrocarburífero por cuestiones políticas y estratégicas.

3. **Discurso de Teoría económica.** Texto basado en el discurso de la macroeconomía, y en especial en los supuestos de la teoría económica clásica.
4. **Discurso Econométrico.** Texto apoyado en información e indicadores econométricos.
5. **Discurso de Propaganda pro Reforma.** Texto que presenta una postura favorable a la reforma, con datos que integran el discurso "oficial" que promueve la reforma.
6. **Discurso de lo Geopolítico.** Texto que contextualiza la situación actual mexicana en relación con acontecimientos y factores políticos, económicos o, sociales; a nivel global internacional o, regional.
7. **Discurso en Tensión-Agresividad.** El texto está enmarcado en una confrontación entre expositores, ya sea verbal, por los temas de sus debates o su discurso; entre quienes discrepan y quienes concuerdan con la Reforma
8. **Discurso de Histrionismo. Denostar al adversario.** El texto por medio del uso de alegorías, metáforas, eufemismos o, argumentaciones *ad hominem*, busca descalificar las explicaciones y el discurso del adversario.
9. **Discurso de Emotividad.** El texto apela a las emociones, ello al invocar la solidaridad, empatía con los pobres, el bienestar de los hijos, el nacionalismo, la memoria de los héroes, o mitos de un relato *ad hoc* con el discurso construido.

Ahora bien, como puede apreciarse en la de la **Tabla 10**, al comparar el **Índice de potencia** de las **Variantes discursivas usadas** del Grupo 1 (1.59), frente al del Grupo 0 (2.41), se puede ver que el primero tuvo una menor potencia que el segundo. Como se puede apreciar en la **Gráfica 12, quienes discrepan con la Reforma**, hicieron un gran énfasis en la necesidad de implementar una mayor regulación e intervención estatal en la administración del sector hidrocarburífero (17 observaciones). En segundo lugar aparece la **emotividad** en el discurso del Grupo 1 (13 casos), y en tercer lugar el aspecto **Geopolítico** (9 casos).

Tabla 7 Análisis de las Variantes Discursivas usadas por Grupo.					
Total (NK) casos observables A	Casos observados en el Grupo 0				
	Total (nk) B	% respecto del Total (NK) C	Acumulados por categoría. D	% respecto de la Categoría observada B/(nK)	Índice de potencia ((D*B)/A)/nk
9	9	100.0%	41	52.9%	2.41
Total	Casos observados en el Grupo 1				
9	7	77.8%	47	30.4%	1.59
Elaboración propia.					

Lo cual señala que en el discurso de **quienes discrepan**, las anteriores características prevalecen ante otras representaciones agresivas del discurso – **denostar al adversario** y/o **tensión-agresividad**-, aunque se debe de anotar que dichas características fueron más notorias en el Grupo 1, que en el Grupo 0. Para ser más específicos, en el Grupo 1, se utilizaron, con cierta regularidad, algunas caracterizaciones del adversario que les calificaban como “corruptos”, “vende patrias”, “entreguistas” o “traidores a la patria”.¹⁰³ Lo cual indicaría la intensidad del enfrentamiento discursivo. Destaca además que en el Grupo 1, no se dio mucha importancia a los argumentos basados en la primacía de la macroeconomía o del análisis econométrico. Prevalió en cambio apelar a la necesaria fortaleza del Estado y una especie de nacionalismo frente a las actuales condiciones geopolíticas. Más adelante ahondaremos en ello.

¹⁰³ Léanse las exposiciones de José Agustín Ortiz Pinchetti, diputado José Antonio Almazán, Senador Arturo Núñez, Alfonso Hickman, Senadora Yeidckol Polevnsky, maestro Luis Linares Zapata, senador Rubén Camarillo. Luis Javier Garrido, senador Graco Ramírez, y Diputada Patricia Castillo (Senado de la República, 2008).

Gráfica 12. Intensidad y diversidad de las Variantes Discursivas usadas, por Grupo.



Elaboración propia.

4.3.4. Análisis de la construcción del Discurso en torno a la Reforma.

El análisis de la de la **Tabla 8**, de los textos nos revela que se presentaron tres ejes de diálogo alrededor de la **construcción del Discurso en torno a la Reforma**:

1. **Datos del Diagnóstico: Situación de Pemex.** El diálogo se circunscribe a la presentación de los datos ya expuestos por la estrategia de comunicación del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía en el **Diagnóstico: Situación de Pemex**.
2. **Información de las Iniciativas Reforma Energética.** El diálogo se circunscribe a la presentación de los datos ya expuestos por la *exposición de motivos* de las **Iniciativas de la Reforma Energética** brindadas por la comunicación del Poder Ejecutivo Federal.
3. **Reflexiones sobre la Reforma Energética.** El texto aborda los temas expuestos en el **Diagnóstico: Situación de Pemex** y las **Iniciativas de la Reforma Energética** para conducir una reflexión sobre la implementación de la Reforma Energética.

Tabla 8 Análisis de la construcción del Discurso en torno a la Reforma, observada por Grupo en tres categorías referidas						
Total (NK) casos observables A		Casos observados en el Grupo 0				
		Total (n _k) B	% respecto del Total (N _k) C	Acumulados por categoría. D	% respecto de la Categoría observada B/(n _k)	Índice de potencia ((D*B)/A)/n _k
1	23	23	100	69	140	4.06
2	7	7	100	31	40	1.82
3	7	6	85.7%	14	35.3%	0.71
Total		Casos observados en el Grupo 1				
1	23	9	39	11	39	0.19
2	7	4	57	7	17	0.17
3	7	4	57.1%	6	17.4%	0.15
Elaboración propia.						

Como puede apreciarse en la **Tabla 11**, en la construcción del discurso en torno de la Reforma, el Grupo 1, utilizaría en pocas ocasiones (nueve casos observados de entre 23 observables) **Datos del Diagnóstico Situación de Pemex**, puesto que en comparación con el Grupo 0 (23 observados de 23 observables), éste evidentemente sustenta el relato de su discurso con dichos datos (una referencia precisa se puede ver en el **Cuadro 8, Diagnóstico, Anexos**). La observación del **Índice de potencia** nos señala que dicha diferencia es muy grande (21 veces mayor en el Grupo 0). Esto explica por qué en los anteriores análisis sobre el empleo de datos, información y tipos de discurso, en el Grupo 0 había un énfasis en el orden discursivo muy visible en los datos, información y tesis sobre la Reforma propuesta por el Presidente Calderón. Esto pone de relieve que en el Grupo 1, el **discurso informativo** sobre la administración del petróleo tuviera referentes distintos. Lo cual además viene a demostrar que en la confrontación de discursos en los Foros del Senado había dos relatos y *modelos de realidad* presentándose, casi de forma separada, ante la opinión pública. Es decir, que aunque existía una comunicación sobre un mismo tema, o tópico de la administración hidrocarburífera, prevalecía una gran fractura en los referentes —cognitivos,

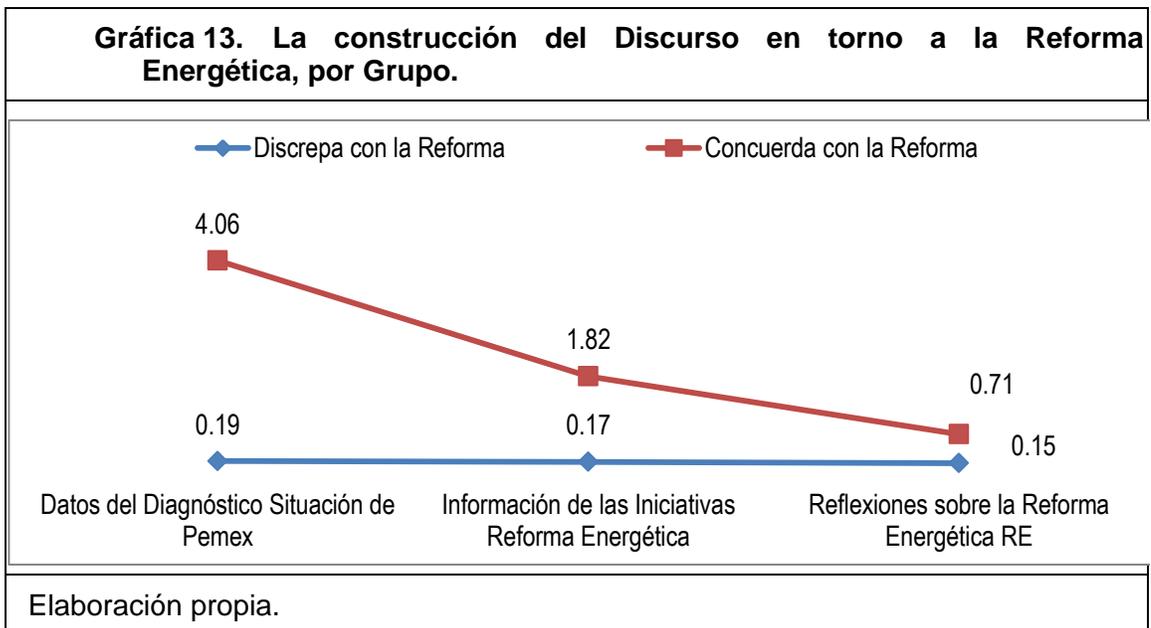
históricos, ideológicos— que significaban el pasado, presente y futuro de los relatos del petróleo.

Sucede algo semejante al analizar en la **construcción del discurso en torno de la Reforma**, el empleo de la **Información de las Iniciativas Reforma Energética**. Puesto que de manera similar, en el Grupo 1, de quienes **Discrepan con la Reforma**, ocurre un endeble empleo de dicha fuente de información. Esto es evidente al comparar el **Índice de potencia** del Grupo 1 (0.17) con el del Grupo 0 (1.82), ya que aquel es alrededor de 10 veces menor.

Lo mismo se puede acotar respecto de la presentación de **Reflexiones sobre la Reforma Energética**, en el Grupo 1; ya que, como puede intuirse, los expositores que **discrepan con la Reforma**, conducen sus textos y discurso con pocas reflexiones al respecto, de acuerdo al **Índice de potencia** (0.15). En contraste, el Grupo 0, presenta un **Índice** de **0.71**, esto es, 4.7 veces más que las menciones hechas en el Grupo 1. Esto se podrá observar con más detalle en posteriores análisis. Podrá observarse que aquellos que **discrepan con la Reforma** construyen un discurso alterno, con referentes distintos y una propuesta alternativa a la Reforma planteada por el Ejecutivo Federal. Lo cual, podemos anticipar, contesta al supuesto de que no existían propuestas alternativas a la Reforma presentada.

Como puede observarse en la **Gráfica 13**, existe una diferencia sustantiva en la **construcción del discurso en torno de la Reforma Energética**, del Grupo 1 y del Grupo 0, siendo mucho más intensiva dicha comunicación en el último grupo. Aquí es necesario especificar los temas —cual *macro estructuras semánticas* que estructuran significaciones discursivas— para precisar la forma en que se construye el discurso informativo, las coincidencias, rupturas y la incidencia del proceso de la información pública en ello. Primero destaquemos los temas en los que hubo cierta convergencia, aunque un énfasis distinto. Por ejemplo, respecto al tema de la *autonomía gestión* de Pemex abordado en el *Diagnóstico: Situación de Pemex*, el Grupo 0 hace mención de ello en 12 exposiciones (de 17), mientras que el Grupo 1, solo lo hace en dos ocasiones;

lo que nuevamente viene a confirmar que hay intereses muy distintos en el discurso informativo que cada grupo presenta.



En este sentido, **quienes discrepan con la reforma**, señalarían que más que hablar de la necesidad de legislar en la Reforma sobre el asunto de la autonomía, habría que implementar una reforma fiscal con una mayor base gravable que permitiera a Hacienda obtener los recursos que se obtienen de Pemex, por la vía del pago de derechos, impuestos y otros. Sobre el tema de la reducción de las importaciones en el subsector Refinación, el Grupo 1 hace dos menciones, mientras que el Grupo 0, solo una. Esto contrasta con el tema de la “baja rentabilidad, eficiencia, y recuperación de los productos hidrocarbúricos que tiene Pemex”, en donde evidentemente el Grupo 0 realiza varias menciones –cinco–, reforzando el relato de la crisis repentina en Pemex; frente a una mención hecha por el Grupo 1.

En el tema de la modernización, entendida como desregulación administrativa, el Grupo 0 también hace un énfasis notable –seis menciones–, en concordancia con uno de los ejes promotores de la Reforma de Calderón; por otra parte el Grupo 1 solo menciona dicho tema en una ocasión, aunque el concepto es distinto, como podremos ver después. En resumen, otros temas presentados

por el *Diagnóstico* y la Reforma de Calderón, tales como: “aumentar la capacidad operativa de Pemex”, “aumentar la plataforma de producción” —se hablaba de rebasar el umbral de los 3 millones de barriles de crudo, diarios— “incrementar la productividad”, “la capacidad operativa en el sector Exploración” o, “construir refinerías para el sector Refinación”, apenas tuvieron una mención respectivamente en el Grupo 1, sumando 4 en total. En cambio en el Grupo 0, alcanzan un total de once menciones; lo cual de nuevo confirma la uniformidad del discurso expuesto en los Foros respecto de la comunicación política de la Reforma presentada en medios y la publicidad gubernamental. También se confirma la fisura en la construcción del dialogo entre ambos Grupos.

En este mismo plano, en el Grupo 0 se hizo hincapié respecto del tema de la ampliación de la participación de privados en las actividades de *upstream* —exploración, producción y refinación— y de *downstream* —almacenamiento, distribución y ventas —hubo siete menciones de ello—; esto apoya lo que observamos anteriormente (ver **Cuadro 8**, y **Anexos, Cuadro 13 y 15**) en la composición del Grupo 0, en el cual destacó la presencia del sector privado y específicamente el de empresas extractivas, de consultoría o de servicios vinculados a la industria hidrocarburífera. En general, los temas acerca de la flexibilización del marco regulatorio de Pemex, la legalización de los contratos del tipo *join venture*, de asociación estratégica o de compartición de riesgo, marcaron un énfasis especial en el discurso de este Grupo.

Ahora bien, en cuanto retomar en los textos la información de las iniciativas de la Reforma, en el Grupo 1, hubo también ciertas coincidencias en el tema, aunque con perspectivas distintas. Para estos casos, el Grupo 0 y 1 coinciden en la disertación sobre los temas acerca de: el “Comité de Transparencia y Auditoría,” con 6 y 2 menciones respectivamente; sobre un régimen de “contratación” más discrecional para las “actividades sustantivas de carácter productivo”, con 5 y 2 menciones respectivamente; los Bonos Ciudadanos, con 4 y 2; y sobre los Consejeros Profesionales, con 7 y 1 menciones respectivamente. Al respecto, el Grupo 1 al converger en estos temas lo hacía para cuestionar la propuesta de la Reforma, por ejemplo, el representante de

Fundar señalaba que el *Comité de Transparencia y Auditoría*, “contradecía el principio de máxima publicidad establecido, por el artículo sexto constitucional”. Otros expositores también señalarían que el Comité, como nueva entidad *ex profeso*, propuesta en el organigrama Pemex, generaría más problemas de opacidad y crearía un régimen alterno al establecido por la Ley de transparencia y ejecutado por el IFAI. En este mismo sentido, un régimen de operación y contratación más facultativo para las “actividades sustantivas” no solventaba los problemas de discrecionalidad, ineficiencia y corrupción vigentes en Pemex; “incrementaría el margen de acción y discrecionalidad del Ejecutivo”, y afectaría la lógica de los “contrapesos”; problemas que también señalarían el Dr. Víctor Rodríguez Padilla, o el Ing. Alfonso Hickman Sandoval.

Por último, cabe señalar que en el eje temático relativo a las reflexiones sobre la Reforma—o más allá de la misma—, se destaca la propuesta alternativa mencionada por el Licenciado José Agustín Ortiz Pinchetti, a nombre del Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo (MNDPSN). Ambos Grupos dieron mención al tema de la necesidad de que la Reforma habría de rebasar a Pemex y llevarse a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y así, plantearse una matriz energética sustentable. En resumen, el Grupo 1, mantuvo ciertas disertaciones alrededor de los temas planteados por la Reforma de Calderón que básicamente se encaminaban hacia la crítica, pero sobre todo, como lo han evidenciado los anteriores análisis, su discurso ensanchaba el contenido temático, las fuentes, los discursos y el relato detrás de la significación del petróleo.

4.3.5. Análisis de la incidencia y diversidad de contenidos en lo público, observados en los textos, por Grupo.

Como ya ha sido descrito y evidenciado, la participación de nuevos actores en el contexto del proceso político legislativo tuvo efectos observables en la producción textual y discurso informativos sobre la administración estatal del petróleo. Ello se ha evidenciado en el ensanchamiento de los temas y contenidos respecto de: 1) el paso de fuentes de datos e información usadas en los textos y, 2) las variantes discursivas y de formas de construcción del

discurso. Ahora bien, es tiempo de observar la incidencia específica en el planteamiento de los temas abordados acompañados por toda esta gama de información ya descrita, y que va más allá de la producida bajo los protocolos de las *obligaciones de transparencia*.

De acuerdo al análisis de la **Tabla 9**, *la incidencia y diversidad de contenidos en lo público*, sobre el ensanchamiento de los temas tratados en el diálogo en el Senado, se observan en tres indicadores:

1. **Temas nuevos:** Debate suscitado entre los expositores y que no era observable en los medios de comunicación, la publicidad gubernamental o en los sondeos.
2. **Problemas señalados:** Problemas que rebasan la tesis de la crisis repentina en Pemex sustentada en el *Diagnóstico*, las *Iniciativas de la Reforma* y difundidas por la comunicación estatal.
3. **Soluciones:** propuestas y soluciones que van más allá de aquellas tesis y comunicación estatal.

Tabla 9 Análisis de la incidencia y diversidad de contenidos en lo público, observados en los textos, por Grupo.						
Total (NK) casos observables A		Casos observados en el Grupo 0				
		Total (n _k) B	% respecto del Total (N _k) C	Acumulados por categoría. D	% respecto de la Categoría observada B/(n _k)	Índice de potencia ((D*B)/A)/n _k
1	40	22	55.0%	32	129.4%	1.04
2	29	12	41.4%	35	70.6%	0.85
3	13	7	53.8%	13	41.2%	0.41
Total		Casos observados en el Grupo 1				
1	40	28	70.0%	47	121.7%	1.43
2	29	29	100.0%	90	126.1%	3.91
3	13	11	84.6%	16	47.8%	0.59
Elaboración propia.						

De acuerdo al análisis realizado y sintetizado en la **Gráfica 14**, se puede observar que el Grupo 1 fue quien aportó mayores temas de discusión al

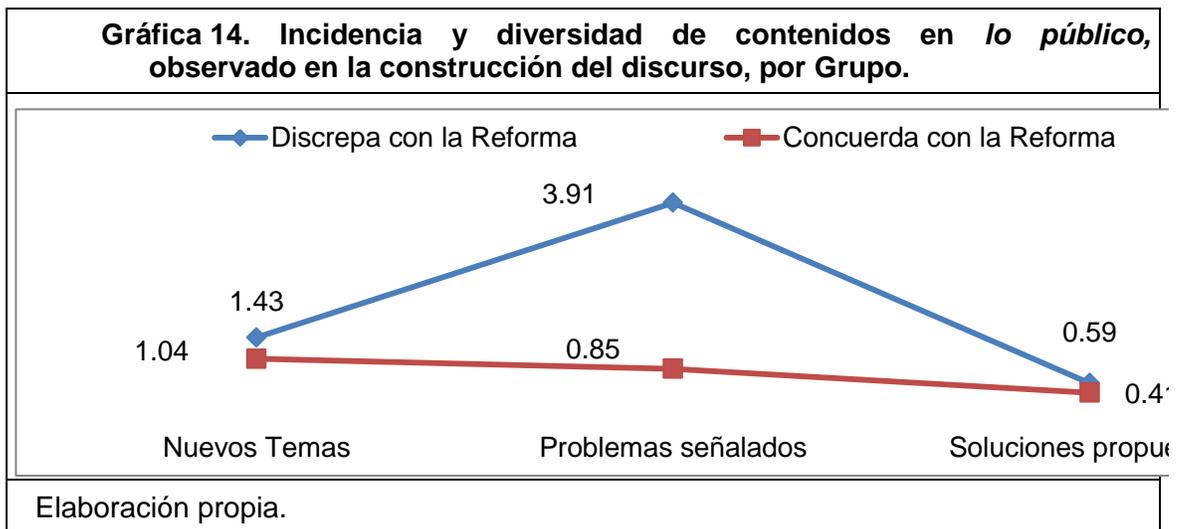
diálogo de los Foros (28 de 40). Entre los temas que destacan en el discurso del Grupo 1, se encuentran: la jerarquía de los Artículos 13, 25, 27, 28 y, 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la revisión de la experiencia sobre el esquema de financiamiento con Pidiregas y la necesidad de revisar el ámbito de la relación laboral sindical en Pemex, con 5 menciones, cada uno. La importancia de preservar la constitucionalidad en la reforma también fue un tema revisado en cuatro menciones. Se coloca también el tema del vacío que representa menguar los Ingresos petroleros de Pemex, como efecto de la liberación; el tema de la relación con privados y sus magros logros en términos de transferencia tecnológica y alza de la productividad y; también el tema del alto riesgo en aguas profundas. Se debate sobre la brutal política hacendaria y energética de privatización de la generación de electricidad que endeuda al país, eleva precio, responde a un interés exterior y que al final no es eficiente.

Ahora bien, no obstante que intuitivamente una mayor participación ampliaría los contenidos temáticos, ello es importante en la medida que refleja una *pluralidad informativa* que ahora tiene una expresión en la comunicación y en un discurso diferenciado del estatal. Sin embargo hubo diversos temas en los que hubo coincidencia aunque una perspectiva distinta sobre su definición: inversión en desarrollo tecnológico; desarrollo y competencia; la *mitología nacionalista*; la delimitación constitucional y su intención específica respecto de las áreas estratégicas, entre otros temas.

Sobre la definición de **problemas** se señalan: la política fiscal y petrolización de las finanzas como responsables del déficit fiscal que vulnera a Pemex; la discrecionalidad y la opacidad implícitas en el manejo de la paraestatal, los excedentes petroleros, cuotas sindicales y recursos presupuestarios en general; los riesgos que subyacen a la reforma al crear un régimen paralelo de contrataciones que de facto excluye la licitación pública y obstaculiza la transparencia y rendición de cuentas; sobre la contabilización discrecional de reservas; la tolerancia a la corrupción, empresas fantasmas, incumplimientos, retrasos, sobrepagos, materiales u obras defectuosos y en este contexto lo

risible de las sanciones y; sobre el problema creciente de los pasivos laborales y de jubilados.

Por otra parte, se proponen diversas **soluciones**, por ejemplo: integrar en un esquema de *cadena de valor*, al sector Petroquímica y Refinación, el uso de precios de transferencia, y de subsidios contra el esquema de precios de mercado; la creación de otra cadena a partir de la asignación presupuestal de un mayor porcentaje del PIB al Instituto Mexicano de Petróleo (IMP), y para el desarrollo de centros de educación tecnológica; se propuso un consejo de administración en Pemex, con una presencia mayor de ciudadanos; acelerar la autonomía presupuestal y; primar al mercado interno. Lo que indica un impacto en el discurso estatal homogéneo que aporta temas, problemas y, soluciones para un diálogo constructivo en el discurso sobre la administración petrolera y que habla además de la existencia de una propuesta enriquecedora; lo cual fue opacado por las proclamas en medios que tildaban de retrógradas, comunistas o enemigos del progreso a quienes discrepaban con la reforma.



4.3.6. Análisis de la incidencia y diversidad de contrastes en la argumentación contenidos en el discurso, por Grupo.

La configuración plural de la información pública ha permitido ampliar el contenido informativo del discurso. Como ya se ha expuesto con anterioridad, se crearon insumos discursivos, algunos de los más importantes fueron los indicadores históricos y retrospectivos. Tales insumos permitieron realizar un

contraste del discurso estatal y de su argumentación al presentar información histórica en el discurso. Como puede observarse en el análisis de la **Tabla 10**, *la incidencia y diversidad de contrastes en la argumentación*, se alimenta de información sobre los siguientes casos:

1. **Notables:** aquellos que habrían sido muy publicitados debido a que representan una parte importante de la actividad y administración petrolera, ya sea por la notoriedad del proyecto, yacimiento o por casos de conflicto de interés y corrupción. 0.70
2. **Históricos:** aquellos casos que permiten comparar el desarrollo de Pemex y la administración petrolera en contexto con fases históricas. 2.03
3. **Geopolítica:** son casos que permiten colocar administración de Pemex en perspectiva con factores externos, internacionales y globales que tiene una estrecha relación con la geopolítica, el intervencionismo militar, la guerra de recursos energéticos, la financiarización de la economía global, y la emancipación de regiones antes subordinadas al interés de imperios colonialistas. Los cuales encuentran en la disposición de los hidrocarburos la base energética de sus lógicas de reproducción. 0.70

En tal sentido, el discurso del Grupo 1 tuvo un contenido mucho mayor de los contrastes informativos en juego, que el del Grupo 0, por ejemplo, el Grupo 1, de **quienes discrepan**, tuvo un **índice** de 0.70 en la presentación discursiva de **casos notables**; frente al 0.24 del Grupo 0. Respecto de los casos notables sobre la administración y manejo de Pemex, como se evidencia en la **Tabla 10**, en el Grupo 1 hay un mayor aporte de dicha información (.7 frente a .24 del Grupo 0). Uno de los casos más recordados fue el de Juan C. Mouriño, funcionario cercano de Presidente. Este caso fue emblemático en el señalamiento de opacidad, nepotismo, conflicto de intereses, discrecionalidad, fallos en los sistemas de control interno en Pemex, y corrupción sistémica. El constante señalamiento de las perversidades del contrato con Repsol de España, marcaron un hito en utilización de la información pública para la

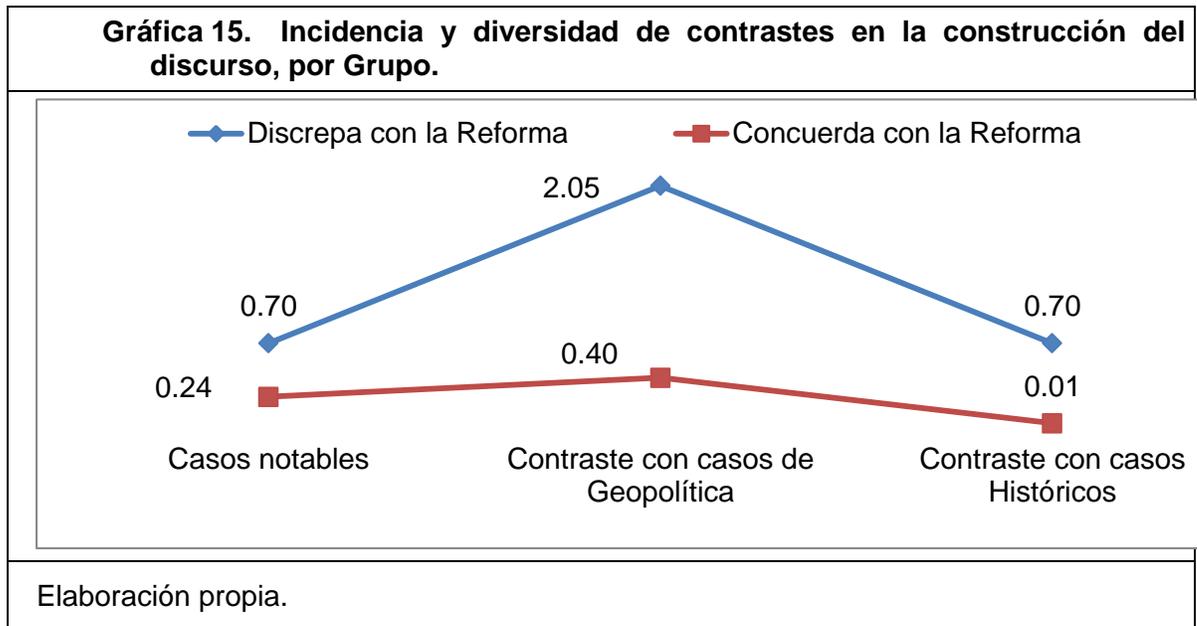
incidencia en la opinión pública, el discurso informativo y la sanción social de la función pública.

Tabla 10 Análisis de la incidencia y diversidad de contrastes en la argumentación contenido en el Discurso, basada en Casos: 1) Notables, 2) Históricos, 3) de Geopolítica. Por Grupo.						
Total (NK) casos observables A		Casos observados en el Grupo 0				
		Total (n _k) B	% respecto del Total (N _k) C	Acumulados por categoría. D	Intensidad de la Categoría observada B/(n _k)	Índice de potencia ((D*B)/A)/n _k
1	9	4	44%	9	20%	0.24
2	24	9	38%	17	50%	0.38
3	7	1	14%	1	10%	0.01
Total		Casos observados en el Grupo 1				
1	9	8	89%	18	35%	0.70
2	24	22	92%	51	96%	2.03
3	7	7	100%	16	30%	0.70
Elaboración propia.						

Respecto de la presentación de contrastes sustentados en **casos de geopolítica** —usados en el discurso para remarcar el valor político, estratégico y militar del manejo soberano de los hidrocarburos en la guerra de energéticos global— el Grupo 1, tuvo un **índice de potencia** del 2.03, frente a un risible 0.01 del Grupo 0; lo que pone de relieve el poco énfasis de **quienes concuerdan con la reforma** de Calderón respecto de las razones geopolíticas en comparación con las meramente mercantiles. Respecto de los contrastes informativos fue de gran utilidad para el Grupo 1, hacer referencia a la perspectiva geopolítica, con la cual **quienes discrepan con la reforma**, pudieron dar cuenta de la importancia que posee el sector hidrocarburífero, en su calidad de sector estratégico global, y que van más allá de las lógicas del mercado y la rentabilidad de los procesos de explotación. En este sentido el señalamiento de los grandes acuerdos regionales de América del Norte, contextualizan la importancia del petróleo en las negociaciones y los modelos de desarrollo

nacional, soberanía energética, mercado interno y regional, balanza comercial entre otros.

Finalmente, el **contraste con casos históricos** empleado en el discurso tuvo un **índice de potencia** del 2.03 para el Grupo 1, mientras que para el Grupo 0, fue de 0.38. En este tenor el Grupo 1 expuso datos e información contextualizada históricamente, de una forma más enfática.



En sentido semejante, el continuo señalamiento de las utilidades finales de los grandes proyectos como Chicontepec, Burgos y Cantarel, permitieron imputar responsabilidades, deficiencias y malos manejos a través de la contrastación de datos, información y estudios técnicos que contextualizados dentro del proceso de desarrollo de dichos proyectos abonaban a la responsabilización. Este tipo de información conduce la reflexión sobre el estado de la administración petrolera colocándola en la perspectiva del desarrollo y consolidación de Pemex desde la expropiación petrolera de 1938. Así, se contrastan los resultados de los dos distintos modelos: el estatista y el neoliberal así como el de sus políticas y desempeño bajo el respectivo contexto. Ello permite apuntalar el discurso del Grupo 1 con base en la comparación del crecimiento, nivel de deuda, desarrollo tecnológico, capacidad instalada, proyectos y capitalización; con lo cual, se robustece la información respecto de la administración petrolera y por ende, son

seriamente cuestionadas la teoría de la crisis espontánea de Pemex y la pertinencia de una mayor liberalización propuesta en la reforma de Calderón.

En resumen, la comparación de los dos grupos a partir del ***Índice de potencia*** nos permitió evidenciar en el manejo y configuración del discurso, así como en la conformación de sus contenidos el grado de complejidad y de **contrastabilidad** de la información pública en juego (**Gráfica 15**). Como habría sido evidente, el incorporar nuevos actores, información y diálogo, impactó en la configuración de lo público y de lo político en el proceso de legislación de la reforma petrolera de 2008; lo cual tuvo efectos observables en la producción de insumos informativos y de incentivos políticos para la regulación democrática. Precisamente la participación de la sociedad civil organizada y de los opositores y críticos a la reforma, respaldaron aquella incidencia en lo público y lo político.

CAPÍTULO 5. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

A continuación se presenta un breve resumen de los impactos observados en lo público y político evidenciados desde el contexto y los contenidos de la producción textual sobre el proceso político de legislación de la reforma petrolera. Como ya fue señalado, el contexto de democracia mínima o elitista prefiguraba:

1. La **construcción de modelos preferenciales de contexto** adecuados para controlar y acotar a participación, la información pública y la acción política. Se determinó que la reforma era la única manera de alcanzar progreso, bienestar común, crecimiento y desarrollo económicos; sin plantearse otros modelos alternativos, tales como una reforma fiscal, una alianza regional con estados y sus petroleras en América Latina, etc.
2. **El influenciar las creencias socialmente compartidas.** Labor propia de una excesiva propaganda en medios de comunicación privada y pública.
3. **Las opiniones transmitidas por el discurso son aceptadas.** En tal sentido la labor de los líderes de opinión en difundir el discurso de la reforma de Calderón tuvo una aceptación evidente en las encuestas cuyo cenit se observó a finales del mes de abril de 2008.
4. **Los participantes están obligados a ser receptores.** La ausencia de *pluralidad informativa*, aunada a una propaganda masiva de la reforma energética de Calderón, estructuraron tal condición.
5. **No existen otros discursos o *media* para forjar informaciones alternativas para el entendimiento público.** La ausencia de *pluralidad informativa*, aunada a la propaganda de la reforma reforzaron también ésta condición.
6. **Receptores incapacitados para desafiar los discursos e información a la que están expuestos.** Ello sucedía en virtud de que ciertos debates cruciales se blindaban con un lenguaje pomposo; porque se invalidaba el cuestionamiento desde la sociedad civil calificándolo de pasional,

ignorante, retrograda, oportunista, nacionalista; o bien, se denigraba el debate desde las masas y la protesta en las calles, sometiendo dicha participación únicamente al ámbito electoral —perspectiva reduccionista de la democracia.

Sin embargo, luego de la participación cívica hay un evidente impacto en la conformación del contexto y de sus categorías; y por lo tanto de las condiciones políticas para la participación en lo público y la regulación democrática del proceso legislativo de la reforma. Que a continuación detallamos (ver **Cuadro 9**):

Cuadro 9. Análisis de la incidencia de los actores en el contexto y discurso de la Legislación de la Reforma energética		
Categorías	Contexto y sus atributos	Incidencia en el Contexto
	Definición del contexto dado por los actores del Estado	Definición del contexto con participación de los actores de la Sociedad Civil
Definición o estatuto de la situación comunicativa de la situación (contexto que la engloba)	Proceso de la Legislación de la Reforma Energética. Agenda legislativa.	Proceso de debate público en el seno de la sociedad civil, en las calles y en el seno del Congreso.
Espacio (lugar)	Poder Legislativo	Esfera pública
Tiempo	Periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura	Proceso de debate público en el contexto de la Legislación de la Reforma Energética
Discursos y sus Géneros,	Liberalización de la gestión estatal de los hidrocarburos. El Relato del Mercado.	Estatización. Nacionalismo, Geopolítica. Evaluación y optimización de la gestión estatal de los hidrocarburos.
Roles comunicativos, sociales o institucionales,	Deliberación legislativa de las iniciativas de la Reforma energética por parte de los legisladores bajo el proceso establecido	Dialogo y debate entre legisladores y agentes del estado con Representantes de la Sociedad Civil
Representaciones, e ideologías	Democracia representativa, empírica, procedimental, elitista.	Democracia normativa, participativa, deliberativa.
Elaboración propia, basado en Van Dijk, 1999 y Van Dijk y Mendizábal, 1999.		

Ahora bien, respecto del orden y contenido del discurso, fue evidente también un efecto de la participación cívica y la intervención informativa visibles en la producción textual; lo que evidenció este complejo acontecimiento. La acción social sobre la información pública incide en la reorganización sistémica y en el proceso legislativo de la reforma —el contexto— lo cual se observa en el manejo de la publicidad oficial.¹⁰⁴ El eslogan propagandístico que mejor ejemplifica la reacción del Poder Ejecutivo ante la presión social de la opinión pública crítica, fue: “Pemex no se privatiza, se moderniza”. En el **Cuadro 10**, puede observarse de manera esquemática la incidencia en los textos y sus contenidos.

Ahora bien, como podemos recordar, los medios de comunicación hegemónicos desempeñaron un papel fundamental en la orientación de la opinión pública, la implementación de un discurso propagandístico de la reforma energética de Calderón, en la selección de contenidos informativos *ad hoc*, para la publicidad de la reforma y marginación del discurso crítico, la exclusión de actores e información que contendiese con el discurso público de la reforma presentado en los grandes medios. En este sentido, el análisis de los sondeos permitió evidenciar que a pesar del activo flujo informativo y de los impactos en la

¹⁰⁴ La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover —explícita o implícitamente— los intereses de ningún partido ni del gobierno. (...) se funda en el derecho de los ciudadanos a ser informados y en el deber de los gobiernos de transparentar su acción y rendir cuentas. (...) no es propaganda gubernamental (...) es información de interés público. La propaganda busca ensalzar los logros de los gobiernos en turno; la publicidad oficial busca informar. (...) es necesario que el contenido de la publicidad oficial se limite a la transmisión de información de interés público. (...) Cuando se abusa de la publicidad oficial se transforma en una herramienta de censura. Véase, Sitio Publicidad Oficial, disponible en <http://publicidadoficial.com.mx/%C2%BFque-es-la-publicidad-oficial>

formación de corrientes de opinión y la construcción de comunicación política alternativa, los medios siguen controlando la observación y representación de los acontecimientos, seleccionando los contenidos informativos que consumirán las audiencias y perfilando las representaciones sociales y los modelos preferenciales de la democracia elitista.

Cuadro 10. Incidencia de los actores en los textos de la Legislación de la Reforma energética desde el contenido del discurso.		
Categorías	Textos y sus características.	
	Definición semántica del texto	Incidencia en los textos en la re-definición del texto. Nuevos temas, referentes, indicadores retrospectivos etc.
	Dado por las Agencias y actores del Estado	Dado por los representantes de la Sociedad Civil
Semántica	Lo Económico,	Lo económico, lo político, ambiental, ético, social.
Comunicación	Comunicación política basada en una campaña de propaganda en medios con información prospectiva, técnica económica, histórica ideológica.	Socialización de la Información por medio del acceso a ciertos canales de comunicación pública (radio, televisión, movilización en mítines, caricatura y sátira política, escenificaciones artísticas y teatrales, redes sociales) y producida por las entidades de fiscalización (ASF y CEASF) y de Derecho de información pública (IFAI, Unidades de Enlace) con énfasis en la evaluación y sanción de la actuación de los representantes.
Participantes	Agentes estatales: Legisladores	Agentes estatales: Legisladores y; actores políticos y sociales del Estado y la sociedad Civil
Tema	Deficiencia en las capacidades financieras, operativas y tecnológicas de Pemex, según el diagnóstico de Pemex	Pemex, política hacendaria, régimen fiscal: evasión, privilegios, corrupción sistémica, contrapesos al Poder Ejecutivo Federal, Derecho de acceso a la información, matriz energética, geopolítica, conflicto social, evaluación de la gestión de Pemex y del modelo neoliberal, privatización, escándalo político,
Contenido	Alrededor de 20 temas centrados en el factor económico orientado a los intereses del mercado internacional de América del Norte	Se incorporan nuevos temas: que abarcan el ámbito fiscal, la ética del Estado, la geopolítica, el discurso ideológico estatización, alteridades sobre la perspectiva económica, tal como derechos humanos, derechos ambientales, etc.
Origen de los Datos	Informes de Pemex, cuenta Pública, Hacienda	Información pública producida con Datos del IFAI, ASF, CLASF; filtraciones periodísticas, estudios económicos privados, rumores y consignas ideológicas
Calidad de los Datos	Información prospectiva, técnica, histórica, accesible, datos agregados.	Información e indicadores retrospectivos, técnica, histórica, accesible, datos desagregados. Se identifican responsables y responsabilidades de la política y actuación de la gestión estatal de los hidrocarburos.
Elaboración propia, basado en Van Dijk, 1999 y Van Dijk y Mendizábal, 1999.		

A continuación alguna de las conclusiones más significativas:

1. **Definición de temas.** Para el caso que nos ocupa, los temas centrales fueron: reforma, modernización, producción, valor económico, por ejemplo.
2. **Presentación positiva del grupo dominante y negativa de los grupos dominados / polarización de nosotros y ellos.** Fue muy notable en el seguimiento de medios observar que quienes concordaban con la reforma, eran presentados como gente institucional, informada, moderna, demócrata; y por otra parte se presentaba a los que discrepaban con la reforma, como personas violentas, desinformadas, fanáticas, nacionalistas o súbditos de un liderazgo.
3. **La discrecionalidad en la asignación de los turnos del habla.** Una labor efectuada, según opinión de los expositores, desde el manejo de la presidencia de la mesa en los Foros del Senado; en la forma de otorgar los turnos y colocar en desventaja numérica a ciertas actores y sus posturas frente a las de otras; la forma en que los hablantes en los medios de comunicación son interpelados o interrumpidos por los conductores de una transmisión, quienes toman partido y una clara afinidad por una postura.
4. **Jerarquización en la presentación de información específica.** Por ejemplo el tema de la constitucionalidad de la reforma tuvo una evidente mayor jerarquía frente al tema del combate a la corrupción.
5. **Empleo de usos recursos retóricos: símiles, metáforas, eufemismos,** (Van Dijk, 1999:26). Este tipo de lenguaje fue muy evidente en la campaña en medios y propaganda que apelaban a sentimientos de nacionalismo, familia, o amor a México; o llamaban a la modernización, el progreso, bienestar o futuro de México; invocaban el tesoro de los mexicanos en aguas profundas; diversos eufemismos en juego se usaron cuando se llamaba reforma energética a lo que solamente fue una reforma a Pemex; llamar alianza estratégica a una concesión petrolera, contratos incentivados a contratos de riesgo, etc.

6. **Estilo, actos del habla, significado local.** El énfasis en ciertos mensajes por parte de los expositores o comunicadores en todo el proceso que se remitían al uso de lenguaje técnico o actitudes políticas de cierto actores o de políticos.

Es importante subrayar en los hallazgos de la investigación debemos subrayar que la configuración total del proceso estuvo bajo la influencia, control o dominio sobre la comunicación de los grandes actores estatales, como el Presidente o; de los privados, tales como los grandes medios de comunicación, quienes condicionaban el contexto en el que se desarrolló el proceso de legislación de la reforma. Consecuentemente, se pudo observar que la oferta gubernamental de información pública no correspondía del todo con la demanda social de información puntual sobre las tesis de la reforma energética que proponía el Presidente, lo cual:

- Afectaba la transparencia del proceso legislativo,
- Las capacidades cognitivas de individuos y de los colectivos que integran a la sociedad, para poder evaluar la reforma propuesta,
- Generaba una demanda, no satisfecha, de información pública.

En este sentido la legislación de la reforma energética estaba basada en asimetrías de información y el uso de la propaganda política para orientar el sentido de la opinión pública para generar artificialmente factores de apoyo al discurso de la reforma del Presidente.

Asimismo, al analizar la confrontación del discurso entre la publicidad de la reforma del Presidente y sus opositores se observan hechos importantes:

- La estrategia de la publicidad oficial optaba por la nemotecnia —repetir y memorizar— de la propaganda política a través de la parafernalia del spot, para con ello orientar la opinión del ciudadano.
- La propaganda gubernamental, además de ser onerosa, se enfocaba en negar el carácter privatizador que se le atribuía a la reforma más que brindar información pública suficiente.

Estos tipos de controles se observan en la construcción de modelos preferenciales de contexto acotados y codificados en la dinámica del sistema de partidocracia de la derecha mexicana y orientado a las necesidades del mercado energético regional dominado por los EEUU —tal información no es revelada en el discurso, por ello hablamos de opacidad o de eufemización. La construcción de estos modelos preferenciales de contexto ocurre en la comunicación política que se hace manifiesta en acciones institucionales y la producción de **relatos** —bienestar-mercado-modernización-reforma—, **contextos** —decisión de legisladores en la sesión ordinaria de la LX Legislatura— y **escenarios** —catástrofe espontánea hidrocarburífera y el tesoro en aguas profundas— que inundan el contenido del discurso publicitado en los medios masivos de comunicación comercial y estatal.

En la mayor parte del proceso político, este control se hizo omnipresente en el control del acceso a los medios de comunicación comercial y estatal, que permitieron el control de la reproducción discursiva del *Diagnóstico: Situación de Pemex* y de las bondades de la reforma de Calderón. Con lo cual se generó un dominio y control del discurso, y por tanto, de aquellos factores que influyen en la racionalidad; de las formas de interaccionar frente a cierta interpretación de la realidad; o de incorporarse a ese discurso público hegemónico —"la Reforma es modernizar a Pemex y *vivir mejor*". Debe recordarse que durante los primeros meses del año 2008 aquellas voces críticas de la reforma fueron fustigadas o trivializadas en los medios. Este manejo mediático del disenso fue muy favorable a la formación de una corriente única de opinión alimentada con el flujo de información extraído de las tesis de las iniciativas de la reforma propuesta por el gobierno de Calderón —puntos clave de la exposición de motivos de las iniciativas.

Frente a este problema severo de asimetría informativa y la nula responsividad ante el cuestionamiento social, la movilización fungió como un mecanismo de presión y un sistema de divulgación informativa, ya que la comunicación en los mítines abarcó una amplia gama de redes que coordinaban la organización de otras movilizaciones, con un nutrido intercambio de materiales informativos

inteligibles y didácticos para un público que normalmente no accede a las fuentes de información pública institucional.¹⁰⁵ Por ejemplo, la participación cívica permitió la configuración plural de información pública, —con ello, los insumos necesarios para la regulación democrática a través de las políticas de transparencia y rendición de cuentas— por medio de:

- La organización de colectivos en demanda de información sobre el tema, sentido y, magnitud de la política petrolera y de la reforma.
- A través de asociaciones cívicas que produjeron información pública puntual y que fortalecían el debate de especialistas —*expertise*—.
- Por medio del periodismo de investigación que sacudía los medios con la denuncia de severos casos de corrupción alrededor de los procesos de licitación y contratación en Pemex.¹⁰⁶

De esta manera las distintas estrategias y capacidades sociales se conjuntaron combinando el ímpetu del movimiento social, la pericia de las asociaciones cívicas y la publicidad en los medios que aportó la investigación del periodismo, para con ello conducir la participación cívica hacia una regulación democrática más allá del proceso electoral.

¹⁰⁵ En el MNDPSN se integraron las “brigadas blancas” de las “Adelitas”, quienes junto a otros colectivos afines al movimiento distribuyeron diversos materiales informativos, tales como una colección de cuatro discos DVD titulados: “¡No a la privatización del Petróleo!” que contenían una selección de información técnica en lenguaje oral con un análisis de expertos sobre el diagnóstico oficial manejado en la comunicación de la reforma y el spot “Tesoro en aguas profundas”; y extractos de las ponencias en los posteriores Foros del Senado.

¹⁰⁶ Por ejemplo, se generaron un gran número de denuncias que luego permitieron sustentar procesos legales por casos de corrupción ante las comisiones especializadas del Congreso Mexicano. Las investigaciones periodísticas de Contralínea, Proceso, La Jornada, Reporte Índigo, MX, de miembros del Club de Periodistas y de otros espacios, en su conjunto permitieron conocer, anomalías o de conflicto de intereses en la gestión burocrática de Pemex.

También, a partir de la revisión de la crónica del proceso y de la revisión de los sondeos de opinión, se intuye que la afectación de la intervención informativa y participativa ocurriría de varias formas 1) en la mayor producción y movilización de la información pública desde la sociedad; 2) que ello generaría interacciones entre los actores sociales y estatales (o sistemas sociales de acción política) en torno a la comunicación; o bien, 3) reduciendo dicha complejidad por medio de los mecanismos simplificadores, tales como: la opinión pública y la propaganda en medios masivos que retroalimentaron la comunicación política sobre la administración estatal del petróleo acotando la complejidad de la comunicación sobre la reforma a unos pocos temas.¹⁰⁷

Para recapitular, podemos señalar los hallazgos más importantes que muestran el contraste y la incidencia de la participación de la sociedad civil organizada en el discurso público sobre la administración petrolera, a través del impacto en la configuración de la información pública, la opinión, el discurso y el contexto que definieron el dialogo y las relaciones políticas en el proceso de legislación de la reforma. A continuación, en el **Cuadro 11**, podrá apreciarse un breve resumen de ello. Gracias a la articulación entre la participación cívica y la configuración de la información pública —presente y emergente— dispuestos en el contexto participativo, se logró subsidiar a la opinión pública con información alterna a la que escuetamente ofertaba el gobierno. Esta interacción social permitió

¹⁰⁷ Es decir, que desde un enfoque de la comunicación en los sistemas sociales (Luhmann) el aumento de complejidad en la comunicación se observaría en el incremento de partícipes en ella, del flujo de datos que la integran, de la información que circula, en el aumento de los roles comunicativos, los discursos, las interacciones y diálogos –comunicaciones– en torno a dicha información y por ende, en los esfuerzos posteriores por reducir dicha complejidad en el sistema.

dosificar la esfera pública deliberativa con el desarrollo de una opinión pública crítica –vital a la sustancia democrática–.

Cuadro 11. Matriz de Producción y contenido informativo de la comunicación en la reforma	
Información pública de desde el discurso estatal	Información pública generada desde el espacio público no estatal y usada por actores de la sociedad civil y actores crítico a la reforma
<p>Diagnóstico de PEMEX, Iniciativas de la Reforma Energética, Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, Comunicados de prensa, publicidad estatal, Comunicación en medios masivos. Expertos, analistas.</p>	<p>Producida por periodistas, expertos, analistas e investigadores sociales, especialistas, o miembros de la sociedad civil a través del radio, seminarios, foros, mesas de estudio, en medios alternativos, etc.;</p> <p>Configurada al amparo del derecho de acceso a la información, por medio de solicitudes de información a diversas entidades públicas -sujetos obligados por la Ley-- a través de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental —LFAIPG—;</p> <p>Publicitada a través de diversas estrategias de comunicación: artística, gráfica (folletos, panfletos, periódicos, revistas) de persona a persona y por medio de vínculos con políticos profesionales.</p>
Temas presentados al inicio y posterior debate.	
<p>Declinación franca de las reservas y producción.</p> <p>Incapacidad técnica.</p> <p>Insolvencia financiera.</p> <p>Importación de petrolíferos.</p>	<p>Sólo de reservas probadas de petróleo convencional resultado de una reclasificación realizada en 2001 por la Comisión de Valores de Estados Unidos (Securities and Exchange Commission, SEC).</p> <p>Ocasionado por el abandono de la exploración, para la reposición de reservas y la baja inversión en el desarrollo de reservas probadas en campos maduros.</p> <p>Por la exigente plataforma de exportación demandada por EU principalmente.</p> <p>La incapacidad técnica se correlaciona por la sustitución de personal técnico por tecnócratas y la escasa o nula inversión en desarrollo de tecnología en el Instituto del Petróleo.</p> <p>La incapacidad financiera se explica por la sobrecarga tributaria que alcanza un 70% de los ingresos de Pemex al fisco, antes de rendimientos netos. La más grande del mundo.</p> <p>Se importan petrolíferos porque desde hace casi tres décadas, no se construyen refinerías, la capacidad instalada de refinación se subutiliza, y el sector petroquímica que se privatizó y se arruinó, dejando de abastecer el mercado interno.</p>

Causas.	
<p>Déficit en las finanzas de Pemex.</p> <p>No hay recursos para inversión en dichos proyectos.</p>	<p>A pesar de existir recursos suficientes, excedentes petroleros históricamente altos dichos ingresos se han sustraído discrecionalmente del erario público, sin rendir cuentas por ello.</p> <p>Una recaudación ineficiente e inequitativa obliga a Pemex a cubrir el oneroso gasto corriente y la evasión fiscal. Los intereses generados por la deuda privada asfixian también las finanzas.</p>
Soluciones.	
<p>Permitir la inversión extranjera directa de empresas transnacionales en <i>upstream / downstream</i> para obtener capacidad de explotación en aguas profundas.</p> <p>Privatizar o liberalizar activos.</p>	<p>Recuperar la capacidad de autofinanciamiento y autogestión de los sectores productivos de la paraestatal bajo un esquema integral que revierta la fragmentación gerencial. En virtud del ejemplo dado por la industria petroquímica, que una vez desincorporada para fomentar el desarrollo y la inversión productiva se arruino en manos privadas; y de que la apertura a la participación de la iniciativa privada en el sector petroquímica no incentivo el desarrollo de la misma.</p>
Tema: Modernizar Pemex.	
<p>Necesidad de asociación estratégica para adquirir tecnología y desarrollar proyectos.</p> <p>Vía Reforma</p>	<p>La tendencia moderna en las naciones con economías emergentes y principales potencias petroleras, es la estatización de los recursos estratégicos y sus activos. Por otra parte, la asociación estratégica es similar al régimen contractual de concesiones, practicada en otros regímenes de propiedad estatal —modelo americano y sudamericano— pero prohibido constitucionalmente en México.</p> <p>Pemex puede obtener dicha tecnología con el marco legal actual, a través de la contratación de servicios, sin necesidad de ceder renta petrolera vía asociación o partición de riesgos.</p>
Cambiar el marco legal para dar “autonomía de gestión a Pemex”.	
<p>Nuevo régimen de contratación y gestión; para dicha asociación estratégica.</p> <p>Legislar para dar nuevas facultades a Pemex con miras a la explotación de</p>	<p>Ya se han licitado desde 2005 contratos con “nuevos” regímenes de partición de riesgos/renta. Los mismos se encuentran en litigio por considerarse anti-constitucionales.</p> <p>Para el desarrollo de proyectos en aguas profundas, Pemex no requiere de facultades adicionales a las que ya tiene para contratar los servicios necesarios.</p>

hidrocarburos en aguas profundas.	
Nuevos Temas: Estado de Derecho y reforma.	
La iniciativa de Reforma es Constitucional.	Según especialistas en derecho constitucional, varios preceptos de la Reforma son anti-constitucionales respecto a los artículos 25, 27, y 28. Derivado de ello, existen controversias constitucionales en proceso.
Respecto a la privatización de activos o actividades.	
No privatiza.	Si privatiza un importante área de actividades y de activos de la paraestatal y de otros recursos y entidades de la nación a pesar del empleo de eufemismos para ocultarlo.
Tema: Contratos de riesgo.	
No hay contratos de riesgo.	Si hay, bajo la forma de contratos de servicios múltiples y la figura nueva de contratos incentivados, asocian el pago de servicios ligado a volúmenes de producción o “desempeño” del prestador. Lo que representa transferencia de la renta por la cuantificación de riesgo o desempeño.
Tema: Autonomía de gestión.	
La autonomía técnica y financiera permitiría integrar al corporativo.	La autonomía de gestión, implica profundizar las grietas de responsabilidad y a desarticulación de una economía de escala y de las ventajas competitivas en una empresa integrada.
Tema: Reforma incluyente.	
Es incluyente al incorporar inquietudes de todos los actores.	<p>La impermeabilidad del proceso fue una condición inicial fomentada, aceptada y justificada. Ello excluía a los ciudadanos y a las fuerzas políticas de oposición del debate y la deliberación.</p> <p>Fueron las acciones informales ciudadanas y de políticos críticos de la reforma, las que forzaron el debate, el análisis detallado y la deliberación en los órganos representativos.</p>
Tema: Rendición de cuentas.	
Verifica la Rendición de cuentas, creando entidades para la transparencia y la información; Se permite valuación externa.	<p>Las iniciativas crean más entidades bajo el control del Ejecutivo y plantean criterios para reservar información sin una justificación exhaustiva;</p> <p>No hay controles intra-gubernamentales ni con el Poder Legislativo, adecuados para sancionar contratos que ceden magnas facultades a petroleras;</p> <p>Ausencia de indicadores de desempeño y de cumplimiento de contratos ni de la gestión de directivos;</p> <p>Se excluye a los Órganos facultados para la fiscalización;</p>

	Los entes de evaluación externas son contratados por el corporativo.
Elaboración propia.	

Fue en este sentido, que la participación cívica y la opinión pública autónoma gestionaron la información pública y funcionaron cual contrapeso a la propaganda de la reforma del Presidente en los medios masivos por medio de la producción de insumos informativos y discursivos específicos (ver **Anexos, Cuadro 15**).

El efecto de la retroalimentación mediática con la demanda de información de las audiencias, logró reorganizar y balancear el flujo de información imparcial en medios. Con ello se equilibró el agresivo despliegue de recursos y gasto en medios que realizaron las entidades que favorecieron al Presidente y a su propuesta de reforma. Otro hecho observable que demuestra la reorganización de los sistemas —el político y el de comunicación social— a partir del mayor flujo de información se aprecia en el comportamiento de los medios masivos de comunicación. En este sentido, fue notable el aumento de los partícipes en el debate y deliberación, así como también lo fue la mayor presencia del debate crítico y de la información alterna a la publicidad oficial. Ello a pesar de las restricciones en medios masivos para el acceso de aquellas voces críticas a la reforma.

Finalmente, el análisis del comportamiento sistémico; de los sondeos; el de la coyuntura política y; el decaimiento de los niveles de aceptación de la reforma del Presidente, nos permiten inferir que la participación cívica impacta en la conformación de insumos discursivos, incentivos políticos e indicadores que se articulan como dispositivos de transparencia en el proceso de legislación de la reforma a causa del mayor flujo de información pública y la escala del debate crítico en torno al discurso de la reforma y la administración petrolera.

Es entonces cuando la efervescencia del discurso crítico ingresa a los grandes medios de comunicación como efecto de la fuerte socialización de la información y debate en las calles en torno al flujo informativo y a las acciones

paralelas o a veces conjuntas del movimiento, el periodismo de investigación, y de las asociaciones cívicas. Estas reorganizan las lógicas de los diversos sistemas y ámbitos que interactuaban en el proceso de legislación: político, social, de comunicación y, de regulación democrática. Comprobamos así que la participación cívica a lo largo del proceso legislativo tuvo una crucial importancia para la configuración de insumos informativos e incentivos políticos que permitieron conformar corrientes de opinión plural que enriquecieron el debate y la racionalidad de la agenda legislativa con miras a las elecciones del 2009. En resumen:

- Se incrementa la transparencia del proceso legislativo y con ello se reduce la asimetría de información entre la sociedad y entre los poderes legislativo y ejecutivo; con lo cual algunos legisladores habrían de tener en cuenta los costos y beneficios de aprobar una reforma reprobada por la opinión pública con miras al proceso electoral en puerta
- Se logra incorporar a los ciudadanos al debate a la vez de que se les dota de insumos informativos para la posterior incidencia como factor político en la deliberación de nivel experto en los Foros del Senado. Una forma de expresión del refrendo democrático.

En este sentido, el poder legislativo durante el proceso de legislación de la reforma petrolera modificó su capacidad de agencia a partir de las acciones sociales en virtud de:

- Evaluar su postura frente a la legislación de la reforma teniendo en cuenta la sanción electoral prospectiva del proceso electoral de 2009 y 2012.
- En tanto que la opinión pública es un insumo de la racionalidad legislativa que recogía las señales sobre la preferencia de los ciudadanos respecto de las políticas públicas en Pemex.

Por ende, no obstante que el sistema político generaba el control del contexto y del discurso, aquel encontró diversas resistencias en las acciones de la sociedad civil organizada y la participación cívica que configuraba de forma

plural la información pública. En este tenor, la participación cívica, expresa en la opinión; en la configuración pública de información; y en la creación de insumos informativos y políticos para la regulación democrática, encuentra diversos grados de incidencia en la labor legislativa de la reforma petrolera de 2008.

5.1. Condiciones y efectos de la información pública

Como ya hemos evidenciado, existen dos formas de significar el concepto de información pública: una procedimental-estática; y otra procesual-dinámica. Desde la visión procedimental, la información pública es un protocolo estático de producción de datos, cuyo acceso está condicionado a la consulta de las fuentes autorizadas, las cuales a su vez están implicadas en su producción. No obstante, es dable anotar que aunque en México, el concepto legal de información pública apela a cuestiones normativas —*máxima publicidad, oportunidad, exhaustividad, publicidad*—, la práctica desde las tecnocracias perpetra una férrea defensa de la información como protocolo de autoconsumo, es decir, para el uso de las tecnocracias y ciertas funciones institucionales que no vulneren el núcleo decisorio que controlan. Allí emerge el concepto fiduciario de la representación, la visión elitista de la democracia y el ciudadano infantilizado.

En contraste, desde la perspectiva procesual-dinámica, el aspecto normativo de la regulación democrática es remarcable. Puesto que la información se exige por constituir un derecho derivado de un proceso histórico de luchas por la regulación democrática en la representación política. El proceso de configuración de la información pública implica concretar las relaciones de control-contrapeso político y de regulación democrática, desde las cuales se deriva dicha información.

La información se construye de forma dinámica, se demanda la calidad, publicidad, claridad, accesibilidad, y oportunidad de la misma. La información representa un insumo social, no un recurso de una elite particular. Al observar la información desde una perspectiva procesual, se observa la historicidad, la dinámica que construye la información; y en su contexto se pone de relieve las

responsabilidades, los actores en juego y el lugar de enunciación. La intervención cívica genera la publicidad que permite una configuración de la información más accesible, pública y oportuna permite a su vez ampliar el rango de los actores y sus relaciones en juego dentro; trastoca opiniones, posturas, y las relaciones de poder en la regulación democrática. Las valoraciones y sanciones de los representantes electos, políticos, partidos, instituciones o de un proyecto político y sus políticas; no son las mismas después de un mayor entendimiento de la cosa pública asociada a una mejor información pública. Como puede inferirse del comportamiento de los sondeos de opinión respecto de la cuestión petrolera.

Por ejemplo, cuando se citan los montos, tasas y niveles de inversión de Pemex en actividades para la restitución de reservas, sin una contextualizan de dichas cifras, lo único que se ofrece al público son datos. Se desconoce cuáles han sido los montos, tasas y niveles históricos de dicha inversión, su comparación frente a otros gastos, su destino y resultado final y en consecuencia, el perfil de eficiencia y eficacia de dicho gasto. Es decir, que no existen ni un contraste ni un contexto que pueda ubicar a los datos dentro de un proceso, programa o una política. Su interpretación está condicionada a la competencia cognitiva de cada individuo. En consecuencia, cuanto más aislados y descontextualizados se presenten estos datos serán necesarios mayores recursos y competencias para su interpretación. Lo cual, indudablemente rompe con el principio de *máxima publicidad, oportunidad*, si, precisamente la publicidad requiere de las más amplia participación posible del público.

En este sentido, es que la información pública es un recurso discursivo diferenciado del dato como unidad informativa descontextualizada. Por lo tanto concluimos que la participación cívica y la intervención en la información tienen incidencia en el orden discursivo que integra un relato de lo público. Como fue evidenciado en el impacto al relato histórico de la administración estatal hidrocarburífera en Pemex y en su efecto en las relaciones de regulación democrática. En este mismo sentido invitamos hacia la reflexión de la necesidad de un concepto más robusto de información pública que permita

comprender la historicidad de la construcción de un derecho social en las democracias representativas e incorporar la creciente complejidad de la misma que ya ha rebasado los marcos teóricos. Con ello puede articularse el impacto de la participación cívica con la función de la información pública en la democracia: ya sea en el discurso informativo, la orientación normativa de la política de transparencia —en la Administración Pública Federal y en el poder legislativo— y los diferentes estadios y modalidades de la refrendabilidad o regulación democrática: sanción electoral —prospectiva, retrospectiva—; rendición de cuentas gubernamental; rendición de cuentas transversal y desde luego en la rendición de cuentas social.

Muchas gracias por su atención.

Bibliografía.

- Ackerman, John. (2008). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Auditoría Superior de la Federación: México.
- (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Sinergia 6. IEDF: México.
- Adam, Alfredo y Becerril, Guillermo. (1986). *La fiscalización en México*. Coordinación de Humanidades. 2a edición. UNAM: México. ISBN: 968-837-916-6
- Álvarez, Lucía. (1997). *Participación y democracia en la ciudad de México*. UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México: La Jornada, Ediciones.
- Arato, Andrew. (2002). Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. En línea. Numero 55-56, 2002. pp. 85-103. Consultado el 20 de Octubre de 2013, en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&nrm=iso,
- Arnoletto, E.J. (2007). Glosario de Conceptos Políticos Usuales. *Enciclopedia Virtual*. Ed. EUMEDNET. Consultado el 29 de Octubre de 2013, en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2006). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005. *Sitio de la Auditoría Superior de la Federación*. Consultado el 11 de Octubre de 2011, en: <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005i/Tomos/T9V1.pdf>.
- BANXICO (S/D). *Glosario de términos, definiciones*. Banco de México. Consultado el 14 de Febrero de 2014, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>
- Barinas, Berenice. (2010). El concepto información pública: hablamos todos, el mismo idioma. *Procuraduría General de la República de la República Dominicana*. Noticias. 9 de abril de 2010. Consultado el 2 de Abril de 2013, en: <http://www.pgr.qob.do/Portal/berenice-barinas/Articulos/Noticias/20100409-El-concepto-informacion-publica-hablamos-todos-mismo-idioma.ashx>.
- Berrueto, Federico y Corduneanu, Isabela. (2011). *El trinomio encuestas-medios-elecciones: las leyes y las encuestas públicas*. Última Instancia. Revista de Estudios Jurídico Electorales. Año 2, número 0, mayo-julio de 2011.

- Besley Timothy, y Burgess, Robin. (2001). Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media. *European Economic Review*. (45). 629–640.
- Bizberg, Ilán. (2010). Una democracia vacía, Sociedad civil, movimientos sociales y democracia. Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco. (Coords.). (2010). *Movimientos sociales. Los grandes problemas de México*. Vol. 6. 1a. ed. 21-60. El Colegio de México: México, D.F.
- Bresser, Luiz y Cunill, Nuria. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En, Bresser, Luiz y Cunill, Nuria. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD; Editorial Paidós: Buenos Aires.
- Cadena-Roa, Jorge. (2008). Evaluación del desempeño de los movimientos sociales. En, Puga, Cristina y Luna, Matilde. (Coords.). (2008). *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*. UNAM: México.
- Camaj, Lindita. (2013). The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability. *The International Journal of Press/Politics*. January 2013. Vol. 18 no. 1. 21-42. Consultado el 25 de Febrero de 2014, en: <http://hij.sagepub.com/>
- CEFP (2013). *Estadísticas: Indicadores y Estadísticas (Ingresos y Deuda)*. CEFP. Consultado el 14 de febrero de 2010, disponible en: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Ingresos_Estadisticas.htm
- Cejudo, Guillermo M. (2009). *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*. Serie de Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación: México. Consultado el 10 de Marzo de 2013, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc12.pdf
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP. (2006). Antecedentes: Participación Ciudadana. *Cámara de Diputados*. CESOP. 23 de marzo de 2006. Consultado el 16 de junio de 2014, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_pc_iudadana.htm
- Cervantes, Jesusa. (2010). Las cuentas sucias de Calderón y Fox. En *Revista Proceso*. Número 1764, 22 agosto 2010. Pág. 6-10. México.
- Chomsky, Noam y Edward, Herman. (1990). Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas. Grijalbo Mondadori: Barcelona.

- Cohen, Jean y Andrew, Arato. (1999). *Sociedad civil y teoría política*. FCE: México
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), (2012). *Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Documento para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. CVASF. Abril de 2012. Consultado el 30 de Mayo de 2013, disponible en: <http://uec.diputados.gob.mx>
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. Secretaría de la Función Pública. Septiembre, 2008. Disponible en: http://www.pemex.com/files/content/PTRC_Tema_4_Doc.pdf.
- CONAC, (s/f). *Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública*. Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Consultada el 25 de Febrero de 2014, disponible en: <http://www.aseqroo.gob.mx/LGCG/Armonizaci%C3%B3n%20contable/Marco%20metodologico.pdf>
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro. (2007). Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y amigos de Fox. En, Salazar Ugarte, Pedro. (Coord.). (2007). *El poder de la transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: México. Pp. 261-297.
- Coronel, Sheila. (2010). Chapter 5. Corruption and the Watchdog Role of the News Media. En, Norris, Pippa. (2010). *Public Sentinel. News Media and Governance Reform*. The World Bank.
- Cunill Grau, Nuria, (2003), Responsabilización por el Control Social., en Cuaderno de ciencias sociales, 128, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dahl, Robert. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Conaculta. Alianza Editorial-Conaculta: México.
- Della Porta, D. y Diani, M. (1999). *Social movements, an introduction*. Oxford. Blackwell: England.
- Estévez, Alejandro M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*.

Año 10, No. 29, 2005.

- Fearon, James D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. *Democracy, Accountability, and Representation*. 1st ed. Cambridge University Press: Cambridge. 1999. 55-97. Cambridge Books Online. Consultado el 14 de Octubre de 2013, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104.003>
- Fuenmayor, Alejandro. (2004). El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. 1 ed. Oficina de la UNESCO para América Central. UNESCO: San José C.R.
- Fundar. (2008). Propuesta de Fundar. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. En, *Foro de Debates sobre la Reforma Energética, Senado de la República, en México*. Consultado el 22 de Diciembre de 2012, en: http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/17julio2008_5.pdf.
- Fundar. (2010). "Ingresos Petroleros en el Sector Público Presupuestario". Programa de monitoreo de ingresos Petroleros. En micro sitio: www.fundar.org.mx. Consultado 9 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm>
- Giancarlo Corsi, Claudio Baraldi, Elena Esposito, Miguel Romero Pérez, Carlos Villalobos, Carlos Torres Nafarrete, y Niklas Luhmann. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Universidad Iberoamericana: México.
- González Casanova, Pablo. (2008). Ponencia. En, *Cuarto foro de debate en el Senado*. Foros de la Reforma Energética, Senado de la República. 9 mayo 2008. México. Consultado el 6 de Marzo de 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica
- Hess, Charlotte, and Elinor Ostrom. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. eds. Cambridge, MIT Press: Massachusetts.
- Hevia de la Jara, Felipe y Ernesto Isunza. (2010) La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil - Estado en México. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. CIESAS - Universidad Veracruzana. México. 59-127.
- (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de*

interpretación. Cuadernos para la Democratización Número 4. CIESAS - Universidad Veracruzana: México. CONSULTADO EL 5 DE Julio de 2013, en:

<http://ccs.ciesas.edu.mx/cuadernos/CPD/CPD%20Texto%2004.pdf>

Hevia de la Jara, Felipe. (2005). El concepto de Rendición de Cuentas y sus usos. En: *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía. Primera Edición. México.

INDETEC. (2005). *Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación en la Administración Pública*. INDETEC. Consultado el 14 de Febrero de 2014, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/libros/glosario%20de%20terminos%2005.pdf>

Jiménez de León, Juan. (2010). Cuentas de cristal por oro y otras preciosidades. La minería, también entregada al extranjero. Minería Botín de filibusteros. *Voces del Periodista*. Año XV no. 234 16-31 de mayo de 2010. Año. Pp. 12. Consultado, 14 de febrero de 2010, disponible en: <http://www.vocesdelperiodista.com.mx/index.php/component/content/article/845.html?ed=28>

Kuschick, Murilo. (s/a). De la Opinión Pública a la comunicación Política.

Levine, Daniel y José, Molina. (2007). La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada. *Revista América Latina hoy*. Núm. 45. Universidad de Salamanca: España. 17-46.

Levine, Peter. (2007). Collective Action, Civic Engagement, and the Knowledge Commons. En, Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. MIT Press. Cambridge: Massachusetts.

Lindstedt, Catharina y Naurin, Daniel. (2010). Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*. 31 (4). 301–22.

López, Sergio y Merino, Mauricio. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Secretaría de la Función Pública: México.

Luhmann, Niklas. (1992). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara: México.

Manin, Bernard. (1998). *Metamorfosis del gobierno representativo*. Alianza Madrid: España.

Manríquez, Omar y De la Fuente, Aroa. (2013). Capítulo 5. Deficiencias y retos para el acceso a la información pública en las contrataciones de Pemex. En,

- Lachenal, Cécile y Ruiz, Ana (Coords.), (2013). *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. Coeditado por Editorial GEDISA y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación: México.
- Manríquez, Omar. (2013). Capítulo 6. Responsabilización cívica y rendición de cuentas democrática: acciones cívicas para transparentar el proceso legislativo de la reforma petrolera (México, 2008). En, Lachenal, Cécile y Pirker, Kristina (Coords.). (2012). *Movimientos sociales, derechos y nuevas ciudadanías en América Latina*. Coeditado por Editorial GEDISA y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación: México.
- (2011). ¿Accountability democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior. *Undécimo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación: México.
- (2011), *Responsabilización, accountability y rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en el D.F.-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura. Inédita. Universidad Autónoma de la Ciudad de México: México.
- Ortega, Alma L. (11 septiembre 2013). Entrevista personal con una “Adelita” de la Brigada 11.
- Nacif, Benito. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En, Méndez, José Luis (Coord.). *Los grandes problemas de México*. Vol. XIII, Políticas Públicas. El Colegio de México: México. pp. 45-83.
- Navas, Marco. (2010). Derecho a la Información y teoría democrática: algunos acercamientos. *Diálogos de la comunicación*. (82). Septiembre – diciembre 2010. Revista Académica de la Federación de Facultades de Comunicación Social-FELAFACS. Freie Universitaet: Berlín.
- Norris, Pippa, (2010). Public Sentinel. News Media and Governance Reform. The World Bank.
- (2007). Political Activism: New Challenges, New Opportunities. En, Boix, Carles y Stokes, Susan. (2007). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford University Press Inc.: New York. pp. 628-648.
- O’ Donnell, Guillermo. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre pp. 11-31. España. Consultado el 24 de enero de 2009, en:
<http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>
- (1998). Accountability horizontal. *Ágora Cuadernos de Estudios*

- Políticos*. En línea. Número 8. 5-34. Argentina. Consultado el 28 de Abril de 2010, en:
<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>.
- O' Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y; Whitehead, Lawrence (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario/2. América Latina*. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México. Pp. 19-30.
- Oszlak, Oscar. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En, Belmonte, Alejandro (et. al.). (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: Buenos Aires.
- Partido del Trabajo. (2008). *Simposio: Petróleo y seguridad energética*. Ediciones del Partido del Trabajo: México.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). La política de accountability social en América Latina. En, Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas: Buenos Aires.
- (2003). *Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups*. Human Development Report 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World. United Nations Development Programme.
- Petróleos Mexicanos. (2009). Diagnóstico: Situación de PEMEX. *Página de Pemex*. Consultado el 1 de Enero de 2014, en:
<http://www2012.pemex.com/index.cfm?action=contentysectionID=134>
- Pitkin, Hanna. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press: Berkeley, CA.
- Pizarroso, Alejandro. (1990). Historia de la propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de 'guerra'. EUDEMA: Madrid.
- Presidencia de la República. (2010). *Anexo estadístico. Tercer informe de gobierno*. Presidencia de la República. Consultado el 14 de febrero de 2010, disponible en:
http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/anexo_estadistico/pdf/2_2.pdf
- Rabotnikof, Nora. (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. Instituto de investigaciones filosóficas/UNAM: México.

- Reinikka, Ritva y Svensson, Jakob. (2004). The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture. *Policy Research Working Paper*. No. 3239. March. The World Bank: Washington, D.C.
- Restrepo, Luis. (1990). Relaciones Entre la Sociedad Civil y El Estado. *Revista Análisis Político*. Editorial Unibiblos. V. Fasc.9. p. 53-81. Enero-Abril 1990. Colombia.
- Reyzábal, María. (1999). *Propaganda y manipulación*. Acento Editorial: Madrid.
- Rodríguez, Jesús. (2008). Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia 04. IFAI: México.
- Rose-Ackerman, Susan. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas. En, Sandoval, Irma. (Coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI Editores;}: México. Págs. 23-43,
- Salas. (2007). Pluralidad informativa en medios electrónicos: agenda pendiente que se agrava en el proceso electoral. En, Fox, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena y; Sánchez Tania. (2007). *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*. Fundar, México y Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Salas-Porras, Alejandra y Luna, Matilda. (Coords.). (2012). *¿Quién gobierna América del Norte? Élités, redes y organizaciones*. UNAM/ Sitesa: México.
- Sánchez, Margarita (2008). *Auditoría Superior de la Federación. Pluralidad y Consenso*. Tercera edición, 1 de Mayo de 2008. Dirección General de Estudios Legislativos. 32-38. Consultado el 22 de junio de 2011, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>
- Sandoval, Irma, (Coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI Editores: México. Págs. 23-43
- Sartori, Giovanni. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus: México.
- (1988). Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo. Alianza: México.
- Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de transparencia 03. IFAI: México.
- Schumpeter, Joseph. (1983). *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo 1.

Ediciones Orbis: Barcelona.

- Secretaría de Energía. (2008). *Diagnóstico: Situación de PEMEX*. Presentación, Secretaría de Energía. Abril 9, 2008. México. Consultado el 22 de Diciembre de 2012, disponible en: <http://www.sener.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1360>
- Secretaría de la Función Pública (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- Senado de la República (2008). Foro de Debates sobre la Reforma Energética. *Sitio del Senado de la República*: México. Consultado el 22 de Diciembre de 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/
- SHCP. (2006). *Anexo 8. Glosario para el proceso presupuestario. Manual de Programación y Presupuesto 2006*. Consultada el 25 de Febrero de 2014, disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_06/anexo_8glosario_el_proceso_presupuestario.pdf
- Transparencia presupuestaria. (2014). *Glosario*. Observatorio del gasto. Consultado el 14 de Febrero de 2014, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=26>
- Ugalde, Filiberto. (2010). Órganos constitucionales autónomos. En, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Núm. 29. Instituto de la Judicatura Federal. Consejo de la Judicatura. Poder Judicial de la Federación. ISSN (1405-8073). Pp. 253, 278.
- Van Dijk, T. A. (1999). Argumento. El análisis crítico del discurso. *Anthropos* 186, septiembre-octubre 1999. Barcelona: España. 23-36.
- Van Dijk, Teun A. y Mendizábal, Iván R. (1999). Análisis del discurso social y político. Escuela de Comunicación Social. Universidad Politécnica Salesiana Co-edición: Ediciones ABYA-YALA. ISBN: 9978-04-454-X. Quito, Ecuador.
- Vázquez, Lorena y Martínez, Cynthia (2011). *Una fotografía de la Sociedad Civil*. En, México Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
- Villalobos Quiroz Enrique (1997). *El Derecho a la Información*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1ra. Ed. Costa Rica, p. 50.
- Villanueva, Ernesto, (2006), El derecho de la Información, México, Porrúa.
- Weiner, Tim. (2003). "Corruption and Waste Bleed Mexico's Oil Lifeline". En

Periódico The New York Times. Enero 21 de 2003. Estados Unidos. Disponible en línea <http://www.nytimes.com/2003/01/21/world/corruption-and-waste-bleed-mexico-s-oil-lifeline.html>, consultado el 23 de diciembre de 2010.

Sondeos y encuestas de opinión.

Beltrán, Ulises y Asociados. (2008, 3 de marzo). Tiene poco eco la cita a una resistencia civil. Temas relevantes de la coyuntura política. Encuesta Telefónica Nacional. Febrero 27 y 28 de 2008. *Excélsior*, de, p. 6.

Campos, Roy y Penna, Carlos. (2008). La opinión pública antes de las discusiones reforma petrolera: un debate en proceso. *Consulta Mitofsky*. Consultado el 23 de febrero de 2013. en: http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20080430_NA_ReformaPetrolera.pdf,

CESOP. (2008). Tendencias de opinión en torno a la reforma energética. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Abril 2008. Consultado el 23 de Septiembre de 2013, en:

www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/242297/687549/file/3.-Tendencias_opinion_reforma_energetica.pdf

Consulta Mitofsky. (2006, a). Las Reformas posibles: La Reforma de Pensiones. La Reforma Energética. *Consulta Mitofsky*. Encuesta en Vivienda Nacional. Marzo 6 al 19 de 2006. Consultado el 14 de Septiembre de 2013, en: -----

<http://consulta.mx/web/images/mexicoopina>

Consulta Mitofsky. (2006, b). Reforma electoral; reforma eléctrica; tamaño del congreso y otras. *Consulta Mitofsky*. Vivienda Nacional. Diciembre 9 al 13 de 2006. Consultado el 14 de Septiembre de 2013, en: <http://consulta.mx/web/images/mexicoopina>

De las Heras, María. (2008, 14 de abril). Pide 82% a AMLO debate en el Congreso. Encuesta Telefónica Nacional. 12 de abril de 2008. *Milenio Diario*, p.10.

Departamento de Investigación Reforma. (2007, 14 de mayo) Reforma energética. Encuesta a Diputados de la LX Legislatura. Entre el 6 de febrero y el 2 de abril de 2007. *Reforma* p. 6.

Departamento de Investigación Reforma. (2008, 3 de marzo). Energía y petróleo. Encuesta Nacional Vivienda. Febrero, 16 al 18 de 2008. *Reforma*, p.6.

- GEA-ISA. (2008). Escenarios políticos, 2007-2009. Cambio y continuidad. *GEA-ISA. Encuesta Nacional Vivienda*. Febrero 14 al 17 de 2008. Consultado el 20 de Septiembre de 2013, en: www.isa.org.mx
- GEA-ISA. (2008, a). Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre una posible reforma energética. Reporte gráfico de resultados. *GEA-ISA*. Febrero 21 de 2008. Consultado el 25 de Septiembre de 2011, en: <http://www.debatepemex.org.mx/docs/GIMX080608t.pdf>
- GEA-ISA. (2008, b). Primera Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados. *GEA-ISA*. Abril 10, 2008. Consultado el 25 de Septiembre de 2013, en: http://www.debatepemex.org.mx/docs/PEMEX_ENCUESTAS_GEA.pdf
- GEA-ISA. (2008, c). Segunda Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados. *GEA-ISA*. Abril 28, 2008. Consultado el 25 de Septiembre de 2013, en: http://www.debatepemex.org.mx/docs/PEMEX_ENCUESTAS_GEA.pdf
- GEA-ISA. (2008, d). Encuesta Nacional. Opinión ciudadana sobre las iniciativas de reforma a la legislación en materia petrolera. *GEA-ISA*. Reporte de resultados. Julio, 2008. Consultado el 25 de Septiembre de 2013, en: http://www.debatepemex.org.mx/docs/PEMEX_ENCUESTAS_GEA.pdf
- Parametría (2008, a). La privatización petrolera divide a mexicanos. Carta paramétrica. Encuesta Nacional Telefónica. Febrero 18 y 19 de 2008. *Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica*. Consultado el 15 de marzo de 2013, en: <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4113>
- Parametría. (2008, b). La privatización petrolera divide a mexicanos. Carta paramétrica. Encuesta Nacional en Vivienda. Del 9 al 16 de Febrero de 2008. *Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica*. Consultado el 15 de marzo de 2013, en: <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4113>
- Parametría. (2008, c). Pierde gas la reforma energética privatizadora. Encuesta Nacional en Vivienda. Del 8 al 11 de Junio de 2007. *Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica*. Consultado el 15 de marzo de 2013, en: <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4113>

Fuentes periodísticas

Avilés, Jaime. (2008). Tráfico de influencias en la compra del barco de Pemex. *La Jornada*. Viernes 5 de septiembre de 2008. Consultado el 25 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/05/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Canal Seis de Julio. (2006). *Los dueños de la Democracia*. Video. México.

consultado el 2 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/22/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Herrera, Claudia, (2008), “«No sé, ya veremos»: Calderón”. en *Periódico La Jornada*. Martes 8 de Abril de 2008. En línea. México. Consultado el 25 de Junio de 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=005n2pol>

Juárez, Ricardo. (2011). Televisión predomina en 95% de hogares mexicanos, Internet triplica a 22.2%: INEGI. En, *International Business Times. Sección: Tecnología*. 28 de Noviembre de 2011. Consultado el 20 de septiembre de 2013, disponible en: <http://mx.ibtimes.com/articles/19698/20111128/mexico-tics-computadora-internet-telefono-usuarios-inegi.htm>

Pérez Silva, Ciro. (2008). «Las brigadas de López Obrador semejan a un grupo paramilitar», según diputado panista. Periódico, *La Jornada*, en línea. Martes 8 de abril. México. Consultado el 17 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=008n2pol>

Pérez, Ana. (2008). Conflictos de interés de Mouriño en Pemex. En, *Revista Contralínea*. 2ª quincena febrero 2008. En línea. México. Consultado el 13 de Octubre de 2009, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/02/15/conflictos-de-interes-de-mourino-en-pemex>

Ramírez, Erika, (2008), Mouriño acepta firma de contratos con Pemex. En, *Revista Contralínea*. Marzo de 2008, en línea. México. Consultado el 13 de Octubre de 2011, disponible en: <http://www.voltairenet.org/article156022.html#article156022>

Ramos, Jorge, (2011). *Rebasó ya FCH gasto de Fox en propaganda*. En, *Periódico El Universal*. Jueves 14 de Julio de 2011. Consultado el 12 de enero de 2012, disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/primera/37280.html>

Tinoco, Yenise, (2008), Derrocha Pemex 220 mdp en publicidad en aguas profundas. En, *Revista Contralínea*. 01 de julio de 2008, año 7, No. 105ª. México. Consultado el 24 de agosto de 2011, disponible en:

<http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/julio/html/derrocha-pemex-220-mdp-publicidad-aguas-profundas.htm>

Weiner, Tim. (2003). *Corruption and Waste Bleed Mexico's Oil Lifeline*. En, *The New York Times*. Enero 21 de 2003. Estados Unidos. Consultado el 23 de diciembre de 2010, disponible en línea:

<http://www.nytimes.com/2003/01/21/world/corruption-and-waste-bleed-mexico-s-oil-lifeline.html>

Páginas de internet.

Diccionarios de la Real Academia Española. (RAE)

http://es.wikipedia.org/wiki/Jaime_C%C3%A1rdenas_Gracia.

http://es.wikipedia.org/wiki/Porfirio_Mu%C3%B1oz_Ledo.

<http://imef.org.mx/quienes-somos/>.

<http://publicidadoficial.com.mx/%C2%BFque-es-la-publicidad-oficial>

<http://publicidadoficial.com.mx/%C2%BFque-es-la-publicidad-oficial>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=185>
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=185>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=27>

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=49

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=65

<http://tu.tv/videos/heber-cinco-ley>

<http://www.alianzacivica.org.mx/consulta/semblanza.php>

<http://www.analiticaenergetica.com/>, según Compranet y su página:
web.compranet.gob.mx:8000/pls/cnet2k/C2Prov2.datos?RFC=AEN0409146I9yCURP=ytipofallo=0

<http://www.ceey.org.mx/site/evaluador/suarez-davila-francisco>

<http://www.cide.edu.mx/investigador/curriculum.php?IdInvestigador=39..>

<http://www.cmic.org/>

<http://www.computrabajo.com.mx/bt-empd-eviromex.htm>

[http://www.champton.org/distrito_federal/?page=detailyget_id=259054ycategor
y=16 --¿?](http://www.champton.org/distrito_federal/?page=detailyget_id=259054ycategor
y=16 --¿?)

<http://www.debatepemex.org.mx/docs/GIMX080608t.pdf>

http://www.debatepemex.org.mx/docs/PEMEX_ENCUESTAS_GEA.pdf

<http://www.desc.com.mx/>

<http://www.garciahenaine.com/curriculum.html>

<http://www.ifamexico.com.mx/Lic.SergioRamírezMartínez>

<http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=170223>. “Mega fraude a Pemex en Nanchital, por 1600 millones de pesos”.

[http://www.inversionistasgrupoherdez.com/data/informes-anauales/informe-
anual-03.pdf](http://www.inversionistasgrupoherdez.com/data/informes-anauales/informe-
anual-03.pdf)

[http://www.itesm.mx/wps/portal/egap?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/migration/E
GAP2/Aspirantes/Profesores+e+investigadores/Por+orden+alfab_tico/EGAP
++Curriculo+Dr.+Pascual+Garc_a+Alba+Idu_ate](http://www.itesm.mx/wps/portal/egap?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/migration/E
GAP2/Aspirantes/Profesores+e+investigadores/Por+orden+alfab_tico/EGAP
++Curriculo+Dr.+Pascual+Garc_a+Alba+Idu_ate)

[http://www.quibrera.com/index.php?option=com_contentyview=articleid=75ylte
mid=65](http://www.quibrera.com/index.php?option=com_contentyview=articleid=75ylte
mid=65)

[http://www.quiminet.com/articulos/forjadores-de-la-quimica-en-mexico-leopoldo-
rodriguez-sanchez-2635877.htm](http://www.quiminet.com/articulos/forjadores-de-la-quimica-en-mexico-leopoldo-
rodriguez-sanchez-2635877.htm)

[http://www.quiminet.com/articulos/forjadores-de-la-quimica-en-mexico-leopoldo-
rodriguez-sanchez-2635877.htm](http://www.quiminet.com/articulos/forjadores-de-la-quimica-en-mexico-leopoldo-
rodriguez-sanchez-2635877.htm)

http://www.regeneracion.mx/files/gabinete2012/javier_jimenez.pdf

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/

[http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/.](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/)

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/foro20.htm

[http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/17julio2008
4.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/17julio2008
4.pdf)

http://es.wikipedia.org/wiki/Ifigenia_Mart%C3%ADnez

<http://www.voltairenet.org/El-Globalizador-que-deserto>.

<http://www.youtube.com/watch?v=IYve1MTJNTM>

<https://www.facebook.com/cuauhemocsanch?v=info>

https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/cv_zaldivar.aspx

www.asf.gob.mx

Normativa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DAC's.)

IFAI, (s/a). *Estadísticas*. Disponible en: www.ifai.org.mx

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público (2009). Consultado el 22 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM). (2006). México.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (2009). Consultado el 21 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>.

Ley de Petróleos Mexicanos (2008). Consultado el 21 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf>.

Ley de Petróleos Mexicanos (Ley PEMEX)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2006). Consultado el 28 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2003). Consultado el 28 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo (2008). Consultado el 21 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf>.

Fuentes, anexos y codificación capítulo analítico

Cuadro 12. Temas principales del Diagnóstico	
Resultados operativos de la situación productiva de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos	
Argumento o exposición del problema	Resumen
<p>Deterioro de la posición internacional: del 6° lugar en 2000 al 11° en 2007.**</p> <p>Estancamiento / desde 2005. (sic inconsistencia de tal adjetivo) **</p> <p>Reservas probadas de hidrocarburos equivalentes a 9.2 años de producción en los niveles de 2007.</p> <p>Causas:</p> <p>Aumento de los costos de descubrimiento y desarrollo en los últimos años.*</p>	<p>Declinación de las reservas probadas;</p> <p>Reducción de la plataforma de producción de crudo;</p> <p>Aumento de los costos de operación de Pemex.</p>
De acuerdo a los síntomas del Diagnóstico, estos eran los Retos	
Exploración y producción **.	
<p>Administrar la declinación de los principales yacimientos y sostener a mediano plazo la plataforma de producción; ***</p> <p>Sustituir esa declinación con hidrocarburos provenientes de cuencas de mayor complejidad; ***</p> <p>En tres rubros: reservas, producción y capacidad operativa.**</p> <p>Descubrimiento de nuevos campos, a partir de recursos prospectivos.</p> <p>Puesta en producción de nuevos campos en el corto plazo.</p> <p>Desarrollo de campos con reservas probables y posibles; y</p> <p>Optimización de costos de producción, descubrimiento y desarrollo, incluyendo la mejora de los factores de recuperación de hidrocarburos</p> <p>Explotación de campos abandonados.</p>	<p>Administrar la declinación de reservas</p> <p>Desarrollo de campos con reservas probables y posibles y de campos abandonados</p> <p>Descubrimiento de reservas prospectivas</p> <p>Aumentar la plataforma de producción;</p> <p>Aumentar capacidad operativa.</p>
Refinación**	
<p>Limitaciones de su infraestructura productiva y al crecimiento de la demanda:</p> <p>Fortalecimiento de la infraestructura de almacenamiento y distribución, mayor capacidad de transporte (importaciones). **</p> <p>Ejecución de proyectos de conversión profunda de residuales. **</p> <p>Acciones para mejorar la calidad ambiental de los combustibles. **</p> <p>Mejoras en el desempeño operativo de las instalaciones industriales: incrementar los márgenes de refinación y cerrar brechas operativas. **</p>	<p>Construir refinерías.</p> <p>Reducir las importaciones de petrolíferos</p> <p>Incrementar la productividad</p> <p>Incrementar la capacidad de importación</p> <p>Fortalecer la infraestructura de</p>

<p>Construir nueva capacidad de refinación. ** Reducir la participación de las importaciones en la oferta de productos petrolíferos; *** Incrementar la productividad y mejorar su desempeño operativo; *** Incrementar la capacidad de importación y fortalecer la infraestructura de almacenamiento y distribución, en el muy corto y mediano plazos; Reconfigurar refinerías faltantes del SNR (concluir Minatitlán e iniciar proyectos en Salamanca, Tula y Salina Cruz);</p>	<p>almacenamiento y distribución Acciones de protección ambiental</p>
<p>Gas y Petroquímica Básica. **</p>	
<p>Incrementar la capacidad de proceso de PGPB, en respuesta al futuro fortalecimiento de PEP. ** Satisfacer la demanda en México, Adecuar y flexibilizar la infraestructura, del transporte de gas LP y de la capacidad de transporte y la flexibilidad del Sistema Nacional de Gasoductos. ** Construcción de infraestructura de abasto de gas natural. **</p>	<p>Flexibilizar la infraestructura y capacidad del transporte de gas y la de transporte. Construcción de infraestructura de abasto de gas natural</p>
<p>Petroquímica secundaria</p>	
<p>La operación de PPQ no genera ingresos para cubrir siquiera los costos variables. Mejorar el desempeño operativo de PPQ de un grupo selecto de productos, y realizar inversiones y/o alianzas en las líneas productivas más rentables.</p>	<p>Realizar alianzas para la producción de la petroquímica más rentable.</p>
<p>Transparencia</p>	
<p>la fiscalización a Pemex está enfocada al seguimiento de los procedimientos Lentitud operativa e incertidumbre para los servidores públicos. Es necesario: Mejorar sus mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas sin que obstaculicen su operación y funcionamiento Institucionalizar la transparencia en la empresa, y proporcionar más y mejor información a la ciudadana.</p>	<p>Que la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas no obstaculicen la operación de Pemex.</p>
<p>Regulación</p>	
<p>Pemex adquiere importantes volúmenes de insumos, refacciones, productos y servicios, y ejecuta proyectos de gran magnitud y complejidad en mercados altamente especializados. Pemex continúa bajo una gran rigidez</p>	<p>Un esquema tributario y presupuestario más flexible.</p>

<p>presupuestal, calendarios anuales, y un marco presupuestario del Gobierno Federal. Restricciones por las leyes de obra pública, adquisiciones y servicios.</p> <p>Pemex enfrenta necesidades insatisfechas de gastos y mantenimiento, y crecientes para inversión, además de un esquema de pensiones que requiere recursos cada vez mayores. El pasivo laboral de Pemex, que no está fondeado y crece con velocidad.</p> <p>Corregir sus desequilibrios financieros de manera que se garantice su viabilidad. ***</p> <p>Un esquema tributario que permita desarrollar con éxito proyectos de exploración y explotación en yacimientos más complejos;</p> <p>Un esquema presupuestario más flexible permitiría mejoras en la operación cotidiana de Pemex, en el mantenimiento y en la confiabilidad operativa.</p>	<p>Autonomía de gestión</p>
<p>Retos ambientales y de seguridad industrial.*</p>	
<p>Construir infraestructura para producir combustibles limpios; Reducir el impacto ambiental del sistema nacional de refinación; Mejorar estándares de seguridad industrial y de protección ambiental. ***</p>	<p>Mejorar estándares de seguridad industrial y de protección ambiental.</p>
<p>Gobierno corporativo</p>	
<p>Eficiencia; transparencia y rendición de cuentas y; autonomía de gestión sobre las estructuras de recursos humanos y niveles salariales, así como sobre los presupuestos y modalidades de contratación de obra pública y suministros. Fortalecer al Consejo de Administración y las responsabilidades de los consejeros. Alinear los mecanismos de fiscalización de la empresa con el objetivo de maximizar valor en beneficio de los mexicanos.</p>	<p>Gobierno corporativo que permita: Desarrollar proyectos de exploración y explotación en yacimientos más complejos y mejoras en la operación cotidiana de Pemex.</p>
<p>Propuesta</p>	
<p>Comisión del Petróleo, para fortalecer técnicamente el esquema regulatorio. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (LOAPF) a fin de hacer congruentes las facultades de la Secretaría de Energía, de la Comisión del Petróleo, y de la Comisión Reguladora de Energía. Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para ampliar sus facultades</p>	
<p>El titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón propuso: Una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, con el propósito de otorgarle mayor autonomía de gestión Fortalecer de las facultades de su Consejo de Administración.</p>	

Flexibilidad en materia de adquisiciones y obra pública para proyectos relevantes.
Establecimiento de las remuneraciones fijas o variables, determinadas o determinables, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad.
Dar flexibilidad para realizar ajustes presupuestales.
Incrementar gradualmente su facultad para aprovechar ingresos propios adicionales.
Manejo más libre de su deuda, entre otros.
Modificaciones a la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional, con el propósito de actualizar y precisar los alcances de la “industria petrolera”.
Un cambio relevante consiste en permitir expresamente que Pemex contrate a terceros para actividades de refinación en un esquema similar al de maquila, así como de transporte y almacenamiento de petrolíferos.

Elaboración propia. Fuentes: ***Diagnóstico: Situación de PEMEX, Secretaría de Energía, Marzo 30, 2008; * Presentación, Diagnóstico: Situación de PEMEX, Abril 9, 2008; ** Pagina de Pemex, Diagnóstico: Situación de PEMEX, 1 de Enero de 2014.

Tabla 11 Foros del Senado en los cuales el Sector Social tuvo una participación más visible.

Foros: número, tema y fecha de realización en el año 2008.		Participantes de Sector Social		Total de participantes
		Social		
		Sin académicos	Con académicos	
FORO 5	Transición y seguridad energéticas 27 de mayo	3	4	8
FORO 10	Política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica 12 de junio	2	4	8
FORO 17	Organización y administración de Petróleos Mexicanos 8 de julio	3	4	8
FORO 9	Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo 10 de junio	4	5	8
FORO 12	Destino de la renta petrolera de México 24 de junio	2	5	8
FORO 16	Tecnología e investigación científica en el campo petrolero 3 de julio	0	5	8
FORO 2	Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (2) 15 de mayo	2	6	6
FORO 7	Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras 3 de junio	2	6	8
FORO 4 (2ª parte)	Análisis constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética (2) 22 de mayo	2	8	8
FORO 20	Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos 17 de julio	2	3	9

Elaboración propia.

Cuadro 13. Composición de Sectores en Muestra. Grupo 0: Concuera con la Reforma en términos generales

Expositor	Ámbito de influencia, cargo u organización del Expositor	Código	Clave	SubSector. Descripción	Sector. Descripción y número	Foro
Carlos	Profesor	1.1.	1SB	Sector Público Federal.	1. Sector	1

Elizondo Mayer Serra	Investigador del CIDE (Embajador-Plenipotenciario y Representante permanente OCDE)[1]		_SP F	Conjunto de órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Sector Paraestatal (Transparencia presupuestaria), la Administración Pública Centralizada: secretarías y departamentos de estado y; la Administración Pública Paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal (INDETEC, 2005:98). ¹⁰⁸	gubernamental. Órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, (...) y que incluyen tanto los órganos del Gobierno Central (...) como a los órganos locales	
Alonso Lujambio Irazábal	IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información, Presidente.	1.1.1.	1SB _O A	Órganos Autónomos. “Aquéllos creados (...) fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. (...) que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar” (Ugalde, 2010: 254). Por ejemplo: IFAI, BANXICO, CNDH, UNAM, etc. ¹⁰⁹	BANXICO (S/D). 23.50%	20

¹⁰⁸ Incluye instituciones nacionales de seguros y fianzas y por fideicomisos (INDETEC, 2005:98); excluye la administración de los gobiernos locales (Transparencia presupuestaria).

¹⁰⁹ “Cabe destacar que la fracción IX del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala como órganos constitucionales autónomos para efectos de transparencia al Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de

Marco Antonio Adame Castillo	Gobernador del Estado de Morelos.	1.1.2.1.	1SB _PE _AP E	Administración Pública Estatal. Dependencias, entidades, órganos y servidores públicos del Poder Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes (INDETEC, 2005:21).		6
Gabriel Moctezuma	(PGPB) Gerente de Control de Gestión y Desempeño de Pemex Gas y Petroquímica Básica.	1.1.2.2.	1SS _PE _AP PE	Administración Pública Paraestatal. Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos e Instituciones Nacionales de Crédito (Adam y Becerril, 1986:13-14).[3] Por ejemplo, Pemex, CFE.		20
Adrián Lajous Vargas	Junta de Gobierno del Instituto de Estudios Energéticos de Oxford, Presidente.	2.	2SE C_ PRI V	Se refiere a las actividades propias de la empresa privada para satisfacer las necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad (Sitio Pemex, 2014).	2. Sector privado. Sector económico ajeno al control directo del Estado 41.20%	7
Antonio Saldívar Fernández	Comité Técnico Nacional de Gobierno Corporativo del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Presidente. *	2.	2SE C_ PRI V			17
David	David Shields	2.	2SE			18

los Derechos Humanos, Banco de México y a las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía (Ugalde, 2010).

Shields	Campbell, Director de Energía a Debate.		C_ PRI V			
Fernan do Manzan illa	Consultoría Empresarial Ejecutiva, Presidente.	2.	2SE C_ PRI V			9
José Luis Aburto Ávila	Profesor y Consultor	2.	2SE C_ PRI V			9
José Suárez Copel	Vicepresident e de Administració n y Finanzas del Grupo Modelo.	2.	2SE C_ PRI V			13
Julio Millán Bojalil	Consultores Internacionale s S.C., Presidente.	2.	2SE C_ PRI V			17
Ernesto Marcos Giacoman	Consultor Independiente Director de Marcos y Asociados.	3.1.1.	3SB _O SC	Organizaciones de la Sociedad Civil. Organizaciones que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Artículo 5°, Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil).	3 Sector Social. Aquellas agrupacion es civiles y políticas que se reúnen o agremian para la persecució n de fines comunes no lucrativos en los ámbitos cultural, social, político, laboral, profesional y económico	12
Gustav o Chapel a Castañ ares	UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.	3.2.1.	3SB _SA _P UB	Sector académico. Público. Las instituciones de investigación y/o docencia se adscriben al esquema del Sector Gubernamental.		16
Marian o Palacio s Alcocer	UNAM. Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho.	3.2.1.	3SB _SA _P UB			20

Enrique Aguilar Rodríguez:	Académico Titular de la Academia Mexicana de Ingeniería. [18]	3.2.2.	3SB _SA _P RI	Sector académico. Privado. Las instituciones de investigación y/o docencia se adscriben al Sector Privado.	35.30%	16
Sergio López Ayllón	Profesor Investigador del CIDE.	3.2.2.	3SB _SA _P RI			4
Héctor Aguilar Camín	Escritor y Analista	3.3.	3SB _M CM	Medios de Comunicación. Son las estructuras particulares que aseguran probabilidades de éxito a la comunicación (Corsi, et. al., 1996:143).		2
Elaboración propia						

Cuadro 14. Composición de Sectores en Muestra. Grupo 1: Discrepa con la Reforma en puntos críticos.

Expositor	Ámbito de influencia, cargo u organización del Expositor	Código	Clave	SubSector. Descripción	Sector. Descripción	Foro
David Ibarra Muñoz	Ex Director de NAFINSA, SHCP y CEPAL	1.1.	1SB _SP _F	Sector Público Federal. Conjunto de órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Sector Paraestatal, excluye la administración de los gobiernos locales (Transparencia presupuestaria), la Administración Pública Centralizada: secretarías y departamentos de estado y; la Administración Pública Paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas y por fideicomisos (INDETEC, 2005:98).	Sector gubernamental. Órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, (...) y que incluyen tanto los órganos del Gobierno Central (...) como a los órganos locales (BANXICO, s/d).	1
Marcelo Ebrard Casaubón	Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	1.1.2.1.	1SB _PE _AP _E	Administración Pública Estatal. Dependencias, entidades, órganos y servidores públicos del Poder Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes (INDETEC, 2005:21).		6
Octavio Romero Oropeza	Titular de la Oficialía Mayor.	1.1.2.1.	1SB _PE _AP _E		32.5%	20
Fluvio Ruiz Alarcón	Asesor Político. Política energética, en la Cámara de Diputados del	1.1.3.	1SB _PL	Poder Legislativo. Órgano del Estado en el que reside la potestad de hacer y reformar leyes. (...) Se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras: de		13

	Grupo Parlamentario del PRD.			Diputados y de Senadores. En el ámbito local existe sólo una Cámara de Diputados, y en el caso del Distrito Federal existe una Asamblea Legislativa (SIL, 2014). Integrado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (CONAC, 2006) y la Auditoría Superior de la Federación (SHCP, 2006:2).		
Manuel Camacho Solís	Asesor Político. Economista. Ex funcionario público.	1.1.3.	1SB_PL			17
Mario Di Constanzo	Asesor Político. Cámara de Diputados del Grupo Parlamentario del PRD. [10]	1.1.3.	1SB_PL			13
Rutilio Escandón	Diputado Partido de la Revolución Democrática.	1.1.3.1.	1SB_PL_CD	Cámara de Diputados. Órgano del Poder Legislativo con facultades reglamentadas por la Constitución (SIL, 2014).		21
Arturo González de Aragón	Auditor Superior de la Federación.	1.1.3.3.	1SB_PL_ASF	Auditoría Superior de la Federación. Organismo coadyuvante de la Cámara de Diputados encargado de la fiscalización superior de la cuenta pública; goza de autonomía técnica y de gestión para decidir (...) de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (SIL, 2014).		20
Juvenio Castro y Castro	SCJN Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	1.1.4.	1SB_PJ	Poder Judicial. Constituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SHCP, 2006:2).		3
Roberto Zavala	Abogado.	2.	2SEC_PRIV	Se refiere a las actividades propias de la empresa privada para satisfacer las necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad (Sitio Pemex, 2014).	Sector privado. Sector económico ajeno al control directo del Estado.	20

					20%	
Martín Esparza	Secretario General del Sindicato Mexicano de Electricistas.	3.	3SEC_SOC	Sector Social. Se conforma por diversas organizaciones que participan en cualquiera de las fases del proceso productivo nacional, en las cuales la administración y el beneficio económico queda en manos de los trabajadores, tales como los sistemas ejidal y cooperativo y las empresas de carácter sindical (INDETEC, 2005:98).	Sector Social. Agrupaciones civiles y políticas que se reúnen o agremian para la persecución de fines comunes no lucrativos en los ámbitos cultural, social, político, laboral, profesional y económico 47.5%	5
José Agustín Ortiz Pinchetti	Representante del Gobierno Legítimo de México. *Egresado de la Escuela libre de Derecho.	3.1.	3SB_S	Sociedad Civil. Ciudadanos que actúan colectivamente para defender alguna causa o interés común, que se caracterizan por estar voluntariamente organizados, ser autónomos, no formar parte del gobierno o del mercado y no tener fines de lucro (Vázquez y Martínez, 2011:17).		1
Alfonso Hickman Sandoval	Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 1917.	3.1.1.	3SB_O	Organizaciones de la Sociedad Civil. Organizaciones que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Artículo 5º, Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil).		18
Felipe Ocampo Torrea	Grupo Ingenieros PEMEX Constitución del 1917. Perito en Petróleo y Petroquímica.	3.1.1.	3SB_O			9
Francisco Garaicochea Petrirena	Grupo Ingenieros Pemex Constitución del 17. Presidente.	3.1.1.	3SB_O			15
Jorge Romero León	Director Ejecutivo de Fundar, Centro de	3.1.1.	3SB_O			20

	Análisis e Investigación, A.C.				
Ricardo Prian Calleti	Fundador y Ex Presidente "IE".	3.1.1.	3SB _O SC		7
Luis Javier Garrido	Profesor investigador de la UNAM.	3.2.1.	3SB _SA _P UB	Sector académico. Público. Las instituciones de investigación y/o docencia se adscriben al esquema del Sector Gubernamental.	4
Víctor Rodríguez Padilla	UNAM. Profesor e Investigador.	3.2.1.	3SB _SA _P UB		18
Ignacio Marván Labord e	CIDE. Director de la División de Estudios Políticos.[16]	3.2.2.	3SB _SA _P RI	Sector académico. Privado. Las instituciones de investigación y/o docencia se adscriben al Sector Privado.	15
Lorenzo Meyer	COLMEX. Colegio de México. Profesor investigador.	3.2.2.	3SB _SA _P RI		1
Porfirio Muñoz Ledo	Político, Conductor y analista[3]*	3.3.	3SB _M CM	Medios de Comunicación. Son las estructuras particulares que aseguran probabilidades de éxito a la comunicación. (Corsi, et. al., 1996:143).	2
Gustavo Iruegas	P (Periodista) Articulista de la Jornada.	3.3.2.1.	3SB _P RE _W TC HD	Periodismo vigilante. – <i>watchdog</i> – [Es] "la práctica del periodismo de investigación [de] una persona o grupo de personas que actúan como guardianes, "agentes de control social ", o " guardianes de la moral " contra la ineficiencia, las prácticas ilegales (Inglés Collins Dictionary).	8
Elaboración propia.					

Cuadro 15. Presencia de los Actores y Sectores en los Foros del Senado	
Actores y Sectores	Código
Presidentes y Representantes de Partidos Políticos: PAN, PRD, PRI, PVEM	1.
Embajador-Plenipotenciario y Representante permanente, ante la OCDE. Sección Mexicana del Club de Roma, Presidente. Comisionado en la Comisión Reguladora de Energía	1.1.
Instituto de Investigaciones Eléctricas IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información	1.1.1.
Secretaría de Energía. CRE. Comisión Reguladora de Energía, Gobernadores: Estado de Tamaulipas, Estado de Veracruz, Estado de Michoacán, Estado de Guanajuato, Estado de Morelos, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Junta de Gobierno del IPAB.	1.1.2.1.
Oficialía Mayor (PEMEX) Petróleos Mexicanos. (PR) PEMEX Refinación. (PEP) PEMEX Exploración y Producción (IMP) Instituto Mexicano del Petróleo (PGPB) Pemex Gas y Petroquímica Básica	1.1.2.2.
Asesores, Cámara de Diputados.	1.1.3.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	1.1.3.2.
Auditoría Superior de la Federación.	1.1.3.3.
SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación.	1.1.4.
Corporativo Jurídico Crediticio Empresarial. COMESA. Consultoría Empresarial Ejecutiva. Asociación Nacional de Distribuidores en Combustibles y Lubricantes. Asociación Nacional de la Industria Química. QUIMICORP Internacional S.A. de C.V.	2

<p>QUIMI KAO. CANACINTRA. Asociación Mexicana de Empresarios Gasolineros. Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR). Bolsa Mexicana de Valores. Mancera Ernst y Young. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Grupo Modelo. Battelle México. BBVA Bancomer. Analítica Energética S.C. Eviromex, S.C. Grupo Desc. Gestión de Negocios, S.C* Consultores Internacionales S.C. Asesores Especializados Corporativos S.C. Despacho López Velarde, Heftye y Soria. David Shields Campbell, Consultoría. Energía a Debate. Notario Público del Estado de México. Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Firma Zenteno-Lira Mora Despacho Loperena, Lerch y Martín del Campo Despacho López-Elías Abogados</p>	
Sindicato Mexicano de Electricistas	3
<p>Intelectuales en Defensa del Petróleo, Comité Técnico Nacional de Gobierno Corporativo del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C.</p>	3
Representante del Gobierno Legítimo de México	3.1.
Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional	
MNDPSN Movimiento en Defensa del Petróleo y la Soberanía Nacional	3.1.1.1.

Centro de Investigación para el Desarrollo	3.1.1.
Energía, Tecnología y Educación,	
Fundación Colosio, Nacional	
Ingenieros Petroleros y Geofísicos Asociados S.A. de C.V.	
IE	
Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, A. C. (IMIQ)	
Director de Investigación Instituto Mexicano de Competitividad	
Perito en Petróleo y Petroquímica	
Comité Nacional de Estudios de la Energía	
Grupo de Ingenieros PEMEX Constitución del 17	
Consejo de administración de empresas en las áreas de energía	
Marcos y Asociados	
Academia Mexicana de Ciencias	
Comisión de Energía del Colegio de Ingenieros Civiles de México,	
Sociedad en Movimiento, A.C.	
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.	3.2.
Unión Internacional de Abogados	
Director de investigación del International Transboundary Resources Center de la University of New México	3.2.1.
UNAM: División de Ingeniería en Ciencias de la Tierra, Facultad de Ingeniería, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Instituto de Ingeniería	
UAM, Universidad Autónoma Metropolitana Jefe del Departamento de Sistemas de la Azcapotzalco	

Profesor universitario y ensayista.	3.2.1.
Especialista en asuntos internacionales	3.2.1.
COLMEX, Colegio de México	3.2.2.
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Derecho, División Académica de Economía, Derecho y Ciencias Sociales, Derecho Internacional.	
Academia Nacional, A.C.	
Escuela Libre de Derecho	
Academia Mexicana de Ciencias, Artes, Tecnología y Humanidades.	
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	
Academia de Ingeniería México	
Tecnológico de Monterrey, Doctorado en Política Pública de la EGAP	
CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., División de Estudios Políticos	
Universidad Anáhuac México Sur, Facultad de Economía y Negocios	
Universidad Iberoamericana, Dirección de Investigación	
Escritor, Analista, Conductor	
Demos, desarrollo de medios (Jornada)	3.3.2.
Universidad de California en San Diego, Profesor	4
Junta de Gobierno del Instituto de Estudios Energéticos de Oxford	
Comité Técnico Nacional de Gobierno Corporativo del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF)	
Elaboración propia.	

Cuadro 16. Muestra de 40 expositores y su producción textual, observada para los Foros del Senado de la República.	
Discrepa con la Reforma en puntos críticos (23)	Concuerda con la Reforma en términos generales (17)
Dr. Lorenzo Meyer	Dr. Gustavo Chapela Castañares
Dr. Ignacio Marván Laborde	Ing. Fernando Manzanilla
Dr. Fluvio Ruiz Alarcón	C. Maestro. Enrique Aguilar Rodríguez:
Dr. Mario Di Constanzo	Dr. Mariano Palacios Alcocer
Ing. Francisco Garaicochea Petrirena	Dr. Sergio López Ayllón
Dip. Rutilio Escandón	Dr. Héctor Aguilar Camín
Lic. Juventino Castro Y Castro.	Marco Adame
Ing. Felipe Ocampo Torrea	Dr. Carlos Elizondo Mayer Serra
Emb. Gustavo Iruegas	C. Lic. Julio Millán Bojalil
Lic. José Agustín Ortiz Pinche	M. Alonso Lujambio Irazábal
Dr. Ricardo Prian Calleti	José Suárez Copel
Dr. Víctor Rodríguez Padilla	C. Maestro Gabriel Moctezuma M
Lic. Roberto Zavala	José Luis Aburto Ávila
Lic. Marcelo Ebrard	Dr. Ernesto Marcos Giacoman
C.P. Arturo González De Aragón	David Shields
Dr. Luis Javier Garrido	Lic. Adrián Lajous Vargas
C. Lic. Manuel Camacho Solís	Ing. Antonio Saldívar Fernández
Ing. Alfonso Hickman Sandoval	
Lic. David Ibarra Muñoz	
.Ing. Octavio Romero Oropeza	
Sr. Martín Esparza	
Lic. Porfirio Muñoz Ledo	
A._ C. Jorge Romero León	
Elaboración propia.	

Cuadro 17. Insumos informativos y discursivos producidos por los actores.

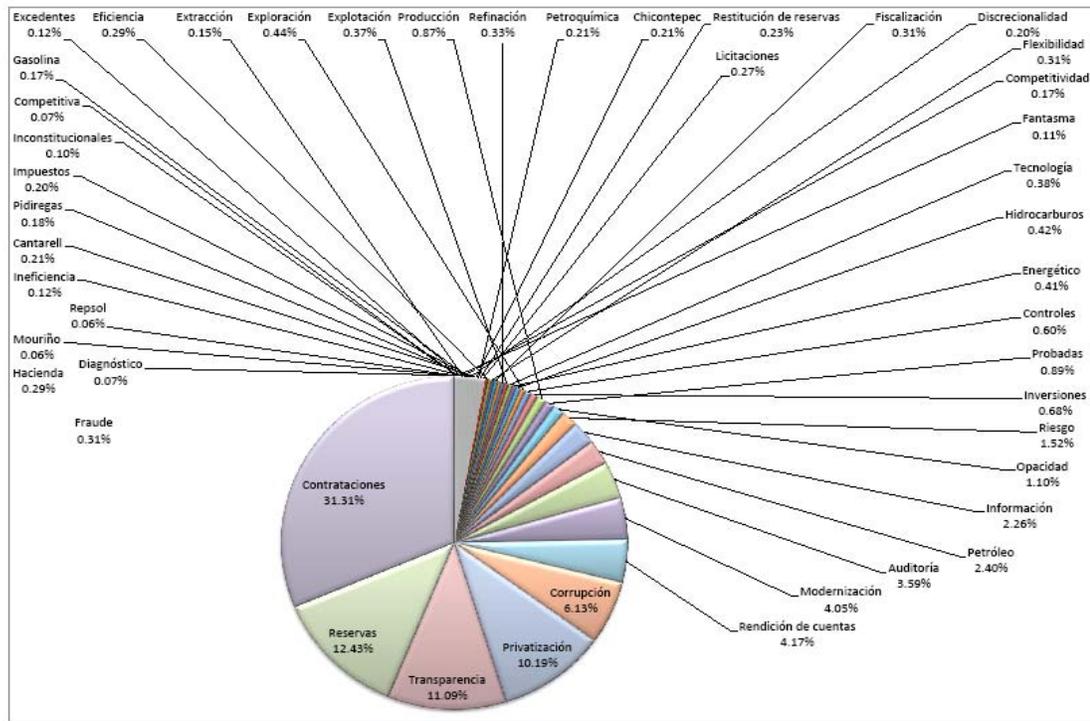
Actor	Discurso
<p>Movimientos sociales. Movimiento nacional en defensa del petróleo y la soberanía nacional, MNDPSN. Confluyen organizaciones de lucha social, las asociaciones civiles, los círculos de estudio, colectivos artísticos, colectivos universitarios de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), entre otras.</p>	<p>Señalaba que la reforma privatizaría Pemex, que habría recursos en la paraestatal para financiar su desarrollo, y además dejaba intacto el problema de la corrupción sistémica, tráfico de influencias e impunidad.</p>
<p>Académicos. Un amplio grupo de académicos que luego constituye un Comité de Intelectuales en Defensa del Petróleo,¹¹⁰ integrado entre otros por Bolívar Echeverría, José Emilio Pacheco, Elena Poniatowska, Enrique González Pedrero, José María Pérez Gay, Lorenzo Meyer, David Ibarra. Los cuales a través de otros múltiples foros organizados por periodistas e intelectuales, convergen en labores de análisis y debate público; además participan activamente otros académicos y expertos en materia petrolera, como Víctor Rodríguez Padilla, John Saxe-Fernández, Antonio Gershenson, Felipe Ocampo Torrea, José Manzo Yépez, Francisco Garaicochea, Javier Jiménez Espriú, Rosa María Campa y Alfredo Jalife.</p>	<p>Se señalaban que la reforma era inconsistente, o inconstitucional, liberalizadora.</p> <p>Había errores severos en su gestión.</p>

¹¹⁰ Comité de Intelectuales en Defensa del Petróleo: Marco Antonio Campos, Rolando Cordera, Laura Esquivel, Víctor Flores Olea, Luis Javier Garrido, Héctor Díaz Polanco, Margo Glantz, Hugo Gutiérrez Vega, Luis Linares Zapata, Guadalupe Loeza, Lorenzo Meyer, Roberto Morales, Carlos Monsiváis, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Payán, Carlos Pellicer, José María Pérez Gay, Sergio Pitó, Ida Rodríguez Prampolini, Enrique Semo, Víctor Manuel Toledo, Héctor Vasconcelos, y Javier Wimer.

Ingenieros de Pemex Constitución de 1917.	Señalaban las deficiencias en la gestión de Pemex, y las anomalías técnicas que reflejaban una pésima administración.
FUNDAR, análisis e investigación.	La reforma no abona a la transparencia y la rendición de cuentas, potenciando la discrecionalidad ya existente.
Sociedad en Movimiento.	La reforma permite modernizar Pemex y hacerla más eficiente.
CNEE Sindicato Mexicano de Electricistas	Se está privatizando la generación de energía eléctrica y la reforma profundizaría esa tendencia al ceder actividades e insumos que pueden ser insumos para la generación de electricidad
Periodistas. Destaca Contralínea, por su labor de investigación y documentación de casos de corrupción que fueron la base para diversas denuncias penales y la solicitud de una comisión investigadora en el Congreso. 111	Documentan a través de documentos de transparencia, la corrupción, discrecionalidad, evasión fiscal, deficiencia, negligencia y anomalías en la gestión de Pemex.
Elaboración propia.	

¹¹¹ Publicidad e información alterna que tuvo gran presencia en medios tales como: La Jornada, Semanario Proceso, Contralínea, Índigo Media, Red Voltaire, Apia virtual, entre otros más.

Gráfica 16. Impacto de temas en la comunicación de los Foros del Senado



Elaboración propia. Fuente, Foros del Senado de la República.