

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



Aproximación a la Reforma Energética desde la perspectiva de la
comunicación gubernamental

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN PERIODISMO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

Arturo Rafael Constantini Torres

DIRECTOR DE LA TESINA

Dr. Mauricio Dussauge Laguna

MÉXICO, D.F., Julio, 2015

Índice

1. Introducción.....	2-4
2. Políticas públicas y estrategia de comunicación.....	5
2.1. ¿Qué son las políticas públicas?.....	5-7
2.2. ¿Qué es el <i>policy framing</i> ?.....	7-8
2.3. ¿Qué es la estrategia de comunicación?.....	9-11
2.4. ¿Cómo comunica un gobierno?.....	11-16
3. Reforma Energética.....	17
3.1. Antecedentes.....	18-19
3.2. Opositores alzan la voz.....	20-24
3.2.1. López Obrador, Cárdenas y Madero.....	24-26
3.3. Campaña mediática gubernamental.....	27-33
3.3.1. Discursos de actores del gobierno.....	33-38
3.3.2. Peña Nieto, Lozoya y Coldwell.....	38-44
4. Análisis de la comunicación del gobierno.....	45-51
5. Conclusiones.....	52-53
6. Referencias.....	54-55

Introducción

El 20 de diciembre de 2013 el presidente Enrique Peña Nieto marcó un hito en la historia de México, al firmar el decreto constitucional de la reforma energética que permitió la apertura del sector al capital privado. Aquel día, en Palacio Nacional, el mandatario expresó que con la promulgación de la reforma "comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un mejor futuro para todos"¹.

La reforma energética formó parte de un paquete de reformas estructurales (entre las que se encuentran la Educativa, Hacendaria, Telecomunicaciones, etc.) impulsadas por Peña Nieto al comienzo de su gobierno, enmarcado en el llamado Pacto por México que reunió a las tres principales fuerzas políticas del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La propuesta del presidente de modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución derivó en reacciones negativas, por parte de actores políticos de oposición, mientras los medios de comunicación se convirtieron en una plataforma para que los spots y discursos a favor y en contra de la reforma energética alimentaran el debate público.

De este modo, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la estrategia de comunicación que diseñó el gobierno de la República para contrarrestar las voces opositoras a su proyecto. En especial, en un contexto donde la apertura del sector energético a empresas privadas simbolizó un "golpe" al nacionalismo mexicano por la victoria que representa la expropiación petrolera del ex presidente Lázaro Cárdenas en 1938.

La reforma energética se aborda en esta investigación desde la comunicación gubernamental porque constituye un elemento clave no sólo para informar sino también para moldear la opinión pública y servir de guía en el debate mediático. Como explica Lee Kaid

¹ <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/21/934796>

(2004, citado en Kenterelidou 2005) en la última mitad del siglo XX, los gobiernos y las instituciones públicas incrementaron el uso de la publicidad de las políticas públicas en escenarios no electorales para alcanzar el fortalecimiento de sus metas políticas y de imagen. Por un lado, el propósito de la publicidad puede ser visto como ofrecer información y puntos de vista sobre un determinado asunto político. Por otro lado, puede ser que el propósito final sea influir sobre una política que tenga implicaciones económicas o políticas para el promotor de ésta.

En la medida en que el papel de los medios como intermediarios entre los políticos y el público ha ido en ascenso, de la misma manera la importancia de publicistas, agentes de prensa y otros a los que pudiéramos colocar como parte de la industria de las relaciones públicas en la política. Valiente (y probablemente condenada al fracaso) aquella organización que se aventura en la arena política actual sin más o menos un entendimiento sofisticado de cómo funcionan los medios y lo que la maquinaria de relaciones públicas es capaz de hacer para dar buen uso a ese conocimiento. Para todos los actores políticos, esto es reconocido como un gran prerrequisito para una exitosa intervención en el debate público y en el proceso de toma de decisiones gubernamentales (McNair, 2011)

Debido a limitaciones de espacio del documento, sólo se analizará la estrategia de comunicación de la reforma energética en el periodo que ha transcurrido la presidencia de Peña Nieto. Sin embargo, este trabajo puede constituir un primer esfuerzo para una investigación de mayor alcance que pueda comparar la estrategia diseñada por la actual administración con las del gobierno de Felipe Calderón o Vicente Fox, así como con otras áreas de política de ese gobierno.

Cabe aclarar también que no pretendo comprobar si la estrategia de comunicación fue un factor para la aprobación de la reforma, pues habría que considerar también el elemento de

la negociación política y el rol de los grupos de presión. El propósito, entonces, es de análisis de cómo el gobierno comunica una política pública en un entorno hostil y complejo.

La idea central es que el gobierno federal logró que su propuesta de reforma energética fuera aprobada por el Congreso (en tiempo récord) a pesar de no haber alcanzado un apoyo mayoritario de la opinión pública. La estrategia bien pudo tener como objetivo contrarrestar el discurso de oposición encabezado por la izquierda y permitir al presidente pasar su iniciativa sin mayor bullicio social.

El desarrollo del trabajo está organizado de la siguiente manera. La primera presenta un marco analítico que se divide en dos secciones: explicar qué es una política pública y cómo se "empaqueta" (o lo que se llama *policy framing*) y definir qué es una estrategia de comunicación institucional y cuáles son sus elementos para que sirva de parámetro en el análisis de la estrategia del gobierno federal para comunicar la reforma energética.

En la segunda parte, haré una breve introducción a la reforma energética para dar paso a exponer los spots que el gobierno de Peña Nieto y partidos de la oposición difundieron en los distintos medios de comunicación, así como los discursos de los principales actores en el debate. Previo a las conclusiones, donde evaluaré la estrategia de comunicación planteada por el gobierno, realizaré un análisis en el que empataré los elementos del marco teórico con la evidencia empírica presentada.

1. Políticas públicas y estrategia de comunicación

Ya que la reforma energética puede entenderse como una política pública (PP), en este apartado se explicará, en primer término, qué es una PP y cuál es el ciclo que siguen éstas, desde la identificación del problema a la implementación. En segundo término, se hará una breve aproximación al *policy framing* o cómo es que se etiqueta una política pública. Además se explicará en qué consiste el concepto de estrategia de comunicación y cuáles son sus características. Finalmente, se describirán las formas y pasos que utiliza un gobierno para comunicar.

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

En términos simplistas, como escriben Fischer, Miller y Sidney (2007), las PP son entendidas por algunos académicos como cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Sin embargo, para una apreciación más precisa, expongo la síntesis que realiza Aguilar (2012) para estructurar su definición: "conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente".

De esta definición expuesta, hay un elemento ausente que es importante resaltar, y Aguilar (2012) explica más adelante, en donde las PP han sido elaboradas como un "proceso de solución de problemas". Es por eso que las PP deben ser entendidas, continúa el autor, como "*solución, respuesta*, y han de ser diseñadas de modo que sean acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social llamada problema".

Ya que las PP son un *proceso*, éstas están enmarcadas en lo que la literatura respecto al tema llama el *ciclo de las políticas públicas*, que sirve para sistematizar la información y dividir el proceso para su mejor análisis. Aunque autores difieren en la etiqueta en determinadas fases y el número de ellas, tomo como lo expuesto por Jann y Wegrich (2007), quienes dividen el ciclo en cuatro momentos: (1) *agenda setting*, reconocimiento del problema y selección del asunto; (2) la formulación de la política y el proceso de toma de decisiones; (3) la implementación; (4) y la evaluación y terminación.

Sin ser exhaustivo, haré un breve resumen de lo que es cada fase y qué implica, bajo los planteamientos de los autores expuestos anteriormente. La primera fase consiste en reconocer que existe un problema, lo que requiere que éste sea definido como tal y se necesite de la intervención del gobierno. Posteriormente, se coloca en la agenda pública, que no es más que una lista de asuntos a los que agentes gubernamentales y personas cercanas a ellos están seriamente prestándoles atención.

En la siguiente fase, los problemas, propuestas y demandas son expresados en programas de gobierno. En este punto, la formulación y adopción de políticas incluye definición de objetivos y la consideración de diferentes acciones alternativas, que involucran no sólo funcionarios gubernamentales sino también la oposición partidista, actores empresariales, académicos, grupos de presión y *think tanks*.

La implementación es la ejecución de una política por las instituciones u organizaciones responsables, que la mayoría de las veces son del sector público, y que no necesariamente garantiza que la acción en el terreno seguirá estrictamente los objetivos de los hacedores de política. Es por eso que las políticas e intenciones usualmente serán cambiadas o distorsionadas; la ejecución puede ser retrasada o inclusive bloqueada por completo.

Finalmente, la evaluación comienza cuando el *policy-making* se puede medir contra los objetivos y posibles impactos planteados. Los autores aclaran, sin embargo, que la evaluación no está asociada solamente con la última fase del ciclo, que termina con la culminación de la política o el rediseño de ésta. En cambio, los estudios sobre evaluación no están restringidos a una parte sino a todo el proceso del ciclo.

1.2 ¿Qué es el 'policy framing'?

En el ciclo de las políticas públicas que se expuso en el apartado anterior, existe un elemento a destacar para el presente trabajo: el *framing* (enmarcar). Es la manera en que una PP puede ser empaquetada y etiquetada para darle un enfoque en particular. Hula *et al.* (2009) citan a Chong y Druckman (2007a) para definir el *framing* como un proceso por el cual las personas desarrollan una conceptualización particular de un asunto o reorientan su pensamiento sobre éste.

Los autores aclaran, al mencionar a Nelson *et al.* (1997), que existe una distinción entre el *framing* y la persuasión. La segunda involucra el uso de información nueva para producir un cambio en la creencia, mientras que la primera utiliza información ya conocida dentro un individuo o una audiencia.

Se puede afirmar que los *frames* evocan en la gente distintos pensamientos o concepciones sobre un tema. A partir de esto, y al tomar en cuenta que este trabajo versa sobre una estrategia de comunicación, resulta necesario apuntar la conexión que existe entre la opinión pública y los *frames*, que han descubierto Chong y Druckman, entre otros autores. Para llegar a esa conclusión, se realiza un experimento que consiste en elegir algunos sujetos y separarlos en grupos que reciben diferentes *frames* sobre un evento. Luego, se les formulan

preguntas para conocer su opinión respecto a un asunto. Finalmente, los resultados indican que los grupos responden de una manera distinta dependiendo del *frame* al que han sido expuestos.

Como complemento, cabe apuntar el estudio de hecho por Sniderman y Therieault (2004) sobre el impacto de múltiples *frames* que citan Hula *et al.* (2009). Explican que, en un ambiente competitivo, los individuos utilizan el *frame* que mejor represente sus valores. Sin embargo, cuando en la realización del *framing* de una política pública se busca apelar a los valores de las personas, la tarea puede ser compleja, ya que, como afirma Keeney (2004), nunca puedes obtener los valores de todas los miembros del público preocupados por algún asunto. Por eso, lo esencial en este punto, es ubicar al grupo de personas que puedan proveer valores que representen a los del público.

1.3 ¿Qué es una estrategia de comunicación?

Al revisar la literatura correspondiente al tema, un obstáculo es poder encontrar un consenso sobre la definición de estrategia de comunicación. Por eso se presentarán a continuación tres aproximaciones de distintos autores para identificar cuáles son los elementos en común que servirán de base para el ulterior proceso de análisis. Las dos primeras definiciones son de autores norteamericanos ya que, como explican Canel y Sanders (2010), es Estados Unidos el país que más ha realizado investigaciones respecto a la comunicación gubernamental. No obstante, se agrega una tercera desde la perspectiva de las corporaciones.

"...acciones coordinadas, mensajes, imágenes y otras formas de señalización o crear vínculo con la intención de informar, influenciar o persuadir a una audiencia seleccionada para apoyar los objetivos nacionales." (Paul, 2011)

"...típicamente definida como el estudio de programas deliberados de mensajes y argumentos diseñados por organizaciones, instituciones u otras entidades para alcanzar objetivos particulares." (Riley y Hollihan, 2012)

"...un marco ordenador que integra los recursos de comunicación corporativa en un diseño a largo plazo, conforme a objetivos coherentes, adaptables y rentables para la empresa." (Garrido 2001, citado en Canel 2007)

Un primer aspecto a analizar derivado de las tres definiciones expuestas es el común denominador de "objetivos". Esto quiere decir que las entidades gubernamentales no comunican sólo porque "deban" hacerlo sino al incluir el término de estrategia implica una planeación intencional y deliberada con propósitos claros y definidos. Por eso es importante rescatar de la primera definición tres palabras clave: informar, influenciar y persuadir. De ahí que Cornish *et al.* (2011) subrayen que la influencia es parte integral de la estrategia de comunicación así como crítica en la relación entre políticas, estrategia y acción.

Antes de desmenuzar cómo se planea y se ejecuta un plan de comunicación estratégica gubernamental, habrá que situarse en el contexto en el que está inmersa la estrategia: la arena política. Desde esta perspectiva, Riorda (2008) puntualiza que la "comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión".

Es por eso que la comunicación no hay que observarla como un accesorio a la maquinaria política sino como un componente clave para el desarrollo de la gestión de la administración gubernamental. Cornish *et al.*(2011) ofrecen cuatro razones por las cuales los gobiernos deben tener un mayor interés en la comunicación estratégica. En primer lugar, existe una *obligación constitucional* en los gobiernos democráticos para comunicar y explicar.

En segundo lugar, la estrategia de comunicación ofrece la oportunidad a los gobiernos

para establecer su *competencia y credibilidad*. En tercer lugar, ayuda a estimular *coherencia y consistencia* dentro de la comunicación gubernamental y asegurar que lo que se ha declarado no es contradicho por lo que se ha hecho. Finalmente, ofrece aumentar la comprensión y cooperación en la consecución de las metas a nivel estratégico y dentro del gobierno.

Sin embargo, la estrategia de comunicación tiene una limitante porque por sí sola no basta, sino, como lo apuntan Canel (2007) y Cornish *et al.* (2011), se necesita que los mensajes estén sustentados en acciones. Las palabras de Canel lo explican de manera clara y concisa: "la relación entre la acción y la comunicación de una organización es uno de los puntos clave en el que ésta se juega el éxito; hay que encontrar el ajustado equilibrio entre lo que se hace y lo que se dice que se hace".

Aunado a lo anterior, y podríamos nombrarlo como una segunda limitante, Cornish *et al.* (2011) afirman que aunque una fuerte estrategia de comunicación ayude a conseguir apoyo a una buena política pública, los mensajes serán considerados como superficiales y falsos si la política pública es percibida de alguna manera como incompetente y mal dirigida.

Entonces, ¿qué hace que una estrategia de comunicación gubernamental sea exitosa? En primer lugar, Paul (2011) propone cuatro elementos que serán fundamentales para asegurar una efectiva implementación de la estrategia comunicativa:

- Informar, influenciar y persuadir es importante.
- Informar, influenciar y persuadir efectivamente requiere de objetivos claros.
- Coordinación entre las distintas instancias de gobierno para evitar contradicción y cruces de la información.
- Las acciones comunican.

Siendo así, sólo agregaría la aportación que Riley y Hollihan (2008) hacen al respecto, al considerar que el éxito de una estrategia de comunicación depende en la habilidad para

predecir no sólo cómo los mensajes y argumentos serán entendidos e interpretados, sino cómo los aliados y adversarios responderán. Para poder lograr esto se necesita de un buen diagnóstico. Como dice Garnett (1992, en Canel) "los buenos comunicadores, como los buenos médicos y los buenos gestores, son buenos en diagnósticos, en la evaluación de los factores capitales de una situación y en actuar en consecuencia". A final de cuentas, el premio para el gobierno por hacer bien las cosas es, de acuerdo con Paul (2011), ganar máxima credibilidad, incrementar el respeto y el mayor apoyo posible a las políticas gubernamentales.

1.4 ¿Cómo comunica un gobierno?

Aunque el presente trabajo esté circunscrito al análisis de la estrategia de comunicación de la reforma energética, es pertinente señalar que, a pesar de que cada política pública tiene elementos particulares que implicarán diseños de estrategias distintos, todo lo que el gobierno comunica debe estar alineado con el plan general de estrategia comunicativa. Riorda lo explica de la siguiente manera:

Un gobierno debe gobernar con políticas públicas, las que no están aisladas. Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno en general, quiere decir que se está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso del gobierno. La comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general de gobierno. Éste necesita dar cuenta del norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que comprender los temas clave que están en un horizonte creíble y puedan convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer. (Riorda, 2008)

Por eso *Cornish et al.* (2011) enfatizan que si una estrategia de comunicación quiere ser verdaderamente nacional, debe reflejar no sólo una política de gobierno y un mensaje ejecutivo sino una narrativa nacional que sea entendida, poseída y aprobada a través de toda la sociedad en su conjunto.

Una vez aclarado que la estrategia de comunicación de una política pública está articulada a una narrativa nacional, expondré qué es y cómo se arma un plan estratégico de comunicación. Para llevar a cabo esto, lo haré tomando como base el texto de Canel (2007), ya que ofrece un balance entre un sustento teórico sólido y aspectos prácticos de fácil comprensión.

Como punto de partida, para el planteamiento estratégico de la comunicación gubernamental, Canel (2007) menciona y explica tres rasgos singulares propios de las instituciones públicas: el poder, la interacción con el público y el carácter contingente a que está expuesta. Brevemente abordaré cada punto según la autora.

Sobre el poder, Canel (2007) explica que en una organización política existe un "inestable equilibrio" entre las fuentes de poder formales (como aquellos que pueden gratificar o sancionar a través de la capacidad de controlar presupuestos, recursos materiales y organizativos) y las informales (como aquellos que poseen el carisma, la experiencia o la posesión de información). Por eso, "en las instituciones públicas resulta difícil que la estrategia responda a una perspectiva integrada: en las decisiones estratégicas ha decidido también la oposición, las fuerzas sociales, las asociaciones profesionales del sector, etc. No es una visión, sino la suma de las distintas negociaciones".

En el segundo caso, Capriotti (1999, citado en Canel 2007) parte de que de la interacción (entre una organización y el público) "surgen derechos y obligaciones mutuos, siendo las obligaciones de uno los derechos del otro, y viceversa". Esto debido a que los

individuos tienen ciertos estatus y juegan unos roles. Canel (2007) enfatiza la importancia de la comunicación entre las instituciones y sus públicos ya que se genera una visión respecto a la posición y obligaciones de la institución, lo que a su vez crea expectativas. Así, la autora asegura que si la comunicación es eficaz, estrecha la distancia entre público y organización. "Permite al individuo conocer qué se espera de él en dicho rol, así como cuáles son los roles asociados (las obligaciones que la organización adquiere para con él y él para con la organización)".

Finalmente, para Garnett (1992, citado en Canel 2007), la contingencia es la base del planteamiento para pensar en la comunicación de los gobiernos. Por eso, una estrategia debe estar pensada, sostiene Canel (2007), desde dos aristas: de planeación y definición de objetivos *a priori* y de carácter emergente, en donde la estrategia se decide de acuerdo a los rasgos situacionales del momento. Garnett propone adaptar las decisiones estratégicas a lo que indiquen los factores situacionales. Para estos últimos, identifica los siguientes: objetivos de comunicación, el público al que se dirige la comunicación, la dinámica de trabajo de la organización y la persona que hace de comunicador. Para los factores de diseño estratégico identifica los siguientes: selección del medio o vía de comunicación (como carta, informe, nota de prensa, reunión, etc.) y la elaboración del mensaje (contenido, tono, estilo, longitud, etc.)

Para la puesta en práctica de la estrategia de comunicación, Canel (2007) considera tres pilares: el público, el mensaje y cómo hacer llegar el mensaje. Los desgloso a continuación, señalando las características de cada uno.

El primer paso para diseñar una estrategia de comunicación es saber a quién se va a dirigir, para lo cual se realiza un mapeo de públicos. Para explicar este apartado, Canel (2007) se apoya en la teoría situacional propuesta por Grunig en la que se "entiende que el público

surge cuando la actuación de una organización tiene efectos o consecuencias sobre un grupo de personas". En este sentido, para poder identificar a los públicos hay que ver las necesidades comunes entre los públicos y la organización. Tomando en consideración esto, Canel (2007) asegura que "lo que ha de hacer una institución política es, entonces, orientar su estrategia de comunicación para la construcción de la relación o vínculo, y lograr que ese vínculo sea cada vez más fuerte". De todo el "elenco" de públicos, subraya Canel (2007), el gobierno tiene que identificar a sus públicos primarios (personas que harán uso importante del mensaje ya que tomarán decisiones sobre la cuestión) y secundarios (aquellos afectados por las decisiones de las personas que las tomaron).

Ya que se ha realizado un mapa de públicos, el siguiente paso es diseñar un mensaje. De acuerdo a Durán (2003, citado en Canel 2007), el mensaje es "todo lo que comunica el gobierno con sus acciones y omisiones, con lo que dice y con lo que deja de decir". Pero el mensaje no es una representación fiel de la realidad sino un enfoque de ella, una manera de explicarla, y posee un carácter estratégico. Por eso es que afirma Canel (2007) que "comunicar con éxito una ley, un gobierno o un líder, consiste en hacer que otros acepten y asuman el propio enfoque, versión o interpretación", cargada de valores, creencias y experiencias de vida.

Sobre las características del mensaje, Canel (2007) menciona las siguientes: debe tener sustento y fondo; debe ser coherente y consistente; debe ser sencillo, claro, fácil de interpretar, directo; debe ser conciso; debe estar en total sintonía con los públicos de la institución, es decir, hacer referencia directa a los problemas reales de las personas; debe ser susceptible de ser transmitido a través de acciones y comunicación; tiene que ser "traducido" a los diferentes registros (técnico, parlamentario, legal, periodístico y popular); y debe llevar asociados unos "patronos" (personas ajenas a la institución que ayuden a promocionarlo).

Para concluir el tema de los mensajes, y debido a que el trabajo versa sobre una política pública, apuntaré brevemente lo que Canel (2007) explica respecto al mensaje en el ciclo de las políticas públicas, que lo divide en tres fases: identificación del problema; formulación y adopción; y aplicación. Sobre la primera, destaca, tomando lo dicho por diversos autores, que es en esta fase donde "la buena elaboración y comunicación del mensaje es clave, pues acertar en la definición del problema lleva consigo triunfar en el mensaje de cuáles son las causas y cuáles los remedios". Si se ha realizado un buen mapa de públicos, continúa Canel (2007), entonces será posible identificar a quiénes afecta el problema en cuestión y, entonces, transmitir coherentemente "la necesidad de una solución específica".

En la fase de formulación y adopción de la política pública, se ponen sobre la mesa diversas alternativas para hacer frente al problema que se quiere resolver. Y es en este punto que Canel hace una advertencia a las instituciones públicas de tomar en consideración las posibles reacciones que puedan resultar. "Ha de calcular bien los efectos últimos de esas reacciones, para evitar así dos extremos erróneos: bien el de infravalorar la fuerza que puede llegar a adquirir una contestación social... o bien el de sobredimensionar la contestación social hasta el punto de paralizar la decisión pública, por el efecto de un ruido social causado sólo por unos pocos". En esta fase, además, el gobierno debe comunicar los procesos que se están llevando a cabo, los procedimientos con todo y detalles técnicos, así como las negociaciones y diálogos con otras fuerzas políticas, sindicatos, empresas afectadas, académicos, etc. Finalmente, en la implementación de la política pública, se habrá de informar sobre los resultados de la implementación.

Con el mensaje diseñado, finalmente se procede a difundirlo mediante un plan de comunicación, de acuerdo a Canel (2007), que ordene "en el tiempo y en el espacio de las actuaciones que se han de llevar a cabo para lograr los objetivos establecidos respecto a los

públicos identificados". Para realizar el plan, el gobierno cuenta con distintas vías: nota de prensa, videocomunicado, rueda de prensa, declaraciones, comunicado de prensa, dossier de prensa, entrevista en los medios, filtraciones, encuentros informales, los discursos, eventos y las nuevas tecnologías de información.

Lo que se acaba de explicar en este apartado en términos de políticas públicas y estrategia de comunicación gubernamental, servirá como marco de referencia para el análisis de la evidencia empírica que a continuación se presentará.

2. Reforma Energética

Como se pudo observar, hay una multiplicidad de formas en las que el gobierno puede comunicar. Sin embargo, en este trabajo no se podrán analizar todos los componentes expuestos y se tomarán en cuenta los spots de radio y televisión, debido a su gran impacto por el poder de difusión y persuasión, y los discursos, pues, como afirma Scheinsohn (1997, citado en Canel 2007), "el discurso institucional es la forma de autorrepresentación que la organización asume".

En cuanto a los spots, dice Luna (2011), "es un medio tradicionalmente comercial" y que, debido a su corta duración, más "el costo elevado para adquirirlos, y la facilidad de planear el nivel de penetración y audiencia objetivo, el formato del spot es meramente persuasivo." Y esto, continúa la autora, genera ideas que permanecen "en la mente de los observadores mediante diversos métodos, como la repetición o el uso de imágenes impactantes".

Este apartado se dividirá en tres secciones. La primera consistirá en hacer una breve exposición introductoria sobre el origen de la reforma energética del presidente Peña Nieto. La segunda consistirá en mostrar los spots realizados la oposición, así como intervenciones de voces destacadas de la izquierda. Y la tercera será una revisión de los spots gubernamentales y discursos de los actores clave del gobierno. Todo esto para observar el contraste en las narrativas de uno y otro lado. Cabe apuntar que para este trabajo se buscó contactar a personal del área de Comunicación de la secretaría de Energía para que explicaran cómo plantearon el diseño de la estrategia para la Reforma Energética pero no se tuvo respuesta favorable.

2.1 Antecedentes

Los inicios de la propuesta de Reforma Energética de la presente administración se remontan al Pacto por México. Este acuerdo fue firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las tres principales fuerzas políticas: Jesús Zambrano por el Partido de la Revolución Democrática, María Cristina Díaz por el Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero por el Partido Acción Nacional.

De acuerdo al documento del pacto², se acordó profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Para lograr lo anterior, el pacto se dividió en cinco grandes acuerdos:

- 1.- Sociedad de Derechos.
- 2.- Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
- 3.- Seguridad y Justicia.
- 4.- Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
- 5.- Gobernabilidad Democrática.

Dentro del segundo acuerdo planteado, se encuentra lo referente al sector energético y está propuesto de la siguiente manera: 2.5 Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo. Se impulsará una reforma energética que convierta a ese sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor.

² <http://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>

Cabe resaltar un punto en este segundo acuerdo del pacto, en el que, como se verá más adelante en el trabajo, se centró gran parte de la discusión mediática. En el compromiso 54 del pacto se señala lo siguiente: los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación. Se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de PEMEX como empresa pública. En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de hidrocarburos.

El Pacto por México aglomeró a una serie de compromisos para sacar adelante reformas "estructurales", como se les conocen, y que fueron la base del insumo de la agenda del presidente al arrancar su mandato. En el lapso de 20 meses, se lograron aprobar once reformas: Reforma Energética; Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Reforma en Materia de Competencia Económica; Reforma Financiera; Reforma Hacendaria; Reforma Laboral; Reforma Educativa; Código Nacional de Procedimientos Penales; Nueva Ley de Amparo; Reforma Político-Electoral; y Reforma en Materia de Transparencia.

El 20 de agosto de 2014, durante el programa "Conversaciones a fondo" (con motivo del 80 aniversario del Fondo de Cultura Económica) Peña Nieto recordó que gracias al pacto se logró la aprobación de once reformas y sentenció "el Pacto, creo yo, ya dio de sí, creo que el Pacto (...) había llegado prácticamente a cumplir con una finalidad, con un objetivo, que fue una agenda y el procesamiento de esa agenda de reformas"³.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que, previo a la aprobación de la reforma energética, el PRD se salió del Pacto por México el 28 de noviembre de 2013, bajo el argumento de que el PRI y el PAN negociaron por su cuenta el dictamen de la reforma sin consultar al PRD. Lo señalo porque en términos estratégicos el PRD pasó de ser un aliado a un contrincante.

³ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/20/pacto-mexico-dio-como-resultado-11-reformas-epn>

2.2 Opositores alzan la voz

En este apartado, primero se expondrán los contenidos de spots en contra de la Reforma Energética y, posteriormente, se transcribirán frases de las intervenciones de Andrés Manuel López Obrador y Cuauhtémoc Cárdenas. Previo a que el presidente Peña Nieto enviara al Congreso su propuesta de reforma energética el 12 de agosto de 2013, Andrés Manuel López Obrador y diversos actores sacaron a la luz spots para manifestar su postura en contra de la privatización de Petróleos Mexicanos. Es importante exponer los contenidos de estos videos anteriores al comienzo de la campaña mediática del gobierno a favor de la Reforma Energética, porque le permite a éste saber con antelación cuáles son los puntos que las voces opositoras a su proyecto están planteando y así poder construir una estrategia.

El primer video, titulado "Actores en defensa de PEMEX. La propuesta ciudadana" ⁴, fue publicado el 11 de marzo y en él participan los siguientes actores: Jorge Zárate, Bruno Bichir, Mario Iván Martínez, Dolores Heredia, Margarita Isabel, Eugenia León, Joaquín Cosío, Julieta Egurrola, Laura Esquivel, Daniel Giménez Cacho y Héctor Bonilla. Cada uno de ellos expresa su opinión sobre el futuro de PEMEX y al final invitan a que la gente conozca la propuesta ciudadana del Frente Amplio Progresista, realizada por expertos y académicos. La base de este video de 4 minutos es apelar a las emociones de las personas y demonizar al gobierno.

En los extractos del video que se transcriben se podrá observar que los interlocutores buscaban una reacción del público por parte de sus emociones y no así detonar reflexiones a partir de una exposición argumentativa. El planteamiento es, burdamente, "los mexicanos contra el gobierno". Es por eso que subrayé ciertas frases o palabras que ilustran lo comentado. Para ejemplo, algunas de las exposiciones:

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=XTIZ8PA4Eus>

Jorge Zárate: "Estoy convencido que es importante asegurar la independencia económica del país, base de su independencia política y su soberanía. Esta misma convicción fue la que motivó que el General Cárdenas, en 1938, tomara la decisión patriótica de expropiar el petróleo. Esto fue lo que me enseñaron mis maestros. Esto fue lo que yo aprendí en la escuela pública Fray Pedro de Gante. Y ahora resulta que no es verdad".

Mario Iván Martínez: "Creo que la privatización disfrazada de ley, de reformas, nos va a llevar a entregarla a los intereses más mezquinos, más voraces, más terribles de las empresas extranjeras".

Dolores Heredia: "Como mexicana, como madre, como artista, me siento comprometida con mi país. Por eso me preocupa lo que dicen que quieren hacer con PEMEX".

Margarita Isabel: "Pero claro, como no se han cansado de saquearlo, de transarlo, de robarlo. Y ahora para colmo, quieren venderlo. Que dicen que no, que no no no lo van a privatizar. Que sí lo van a vender pero nomás tantito".

Joaquín Cosío: "Sí necesitamos transformar a PEMEX en una industria moderna, fuerte, pero que no nos digan mentiras. Que sólo unos cuantos obtengan ganancias, eso es privatizar. Que extranjeros intervengan en su estructura financiera y productiva, eso es privatizar".

Laura Esquivel: "Los que quieren controlar el petróleo son los que pretenden dominar el mundo. Yo no quiero vivir en un México doblegado al exterior".

Bruno Bichir: "Defendamos como héroes a México".

Daniel Giménez Cacho: "Si los partidos en el Congreso atentan contra el interés nacional, seremos muchos los mexicanos que no lo permitiremos".

Jorge Zárate: "No dejemos que el cinismo de unos cuantos gobernantes destruya el patriotismo de miles de mexicanos".

Al realizar un ejercicio de integrar en una sola frase el mensaje central de este video podría quedar de la siguiente manera: el gobierno nos miente, disfrazando de ley una privatización, y quiere vender a los intereses más mezquinos, voraces y terribles de las empresas extranjeras, que quieren dominar el mundo, nuestro patrimonio nacional, que es el petróleo; por tanto, debemos defender a México como héroes y no permitir que unos cuantos gobernantes destruyan nuestro patriotismo.

López Obrador sacó un mensaje en video de poco más de 4 minutos, el 23 de julio de 2013⁵, para invitar a las personas a participar, en la defensa del petróleo, en una manifestación pacífica el 8 de septiembre de ese mismo año. El ex candidato presidencial explica, en su argumento, que de cada peso del presupuesto nacional, 40 centavos provienen de los ingresos petroleros. Ahora, lo que busca el gobierno:

"es quedarse con el 60 por ciento y dejarle a la nación el 40 por ciento. Esa es la información que tengo. Qué va a suceder si lo permitimos, pues que no va a haber presupuesto suficiente. Va a quedar un hoyo que quieren cubrir, por eso van de la mano la llamada Reforma Energética y la llamada Reforma Fiscal. De manera particular, aumentando el IVA del 16 al 19 por ciento...quieren que el pueblo compense lo que van a llevarse las empresas petroleras al entregarles la renta del petróleo".

Al igual que el video anterior, López Obrador centra su mensaje en "nosotros (pueblo) contra ellos (gobernantes)". Queda de manifiesto en el siguiente mensaje de su spot:

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=kKS6lSCFBQM>

"Qué es lo que están tramando quienes mandan en este país, que son los que deciden en este país. Están pensando en quedarse con las utilidades del petróleo. Esa es la verdad. Desde luego, lo adornan, lo disfrazan hablando de la modernización de PEMEX, de la necesidad de la inversión foránea, extranjera. De que con esto vamos a tener crecimiento económico. Pero, en esencia, lo que quieren es, aunque suene duro, robarse las ganancias del petróleo".

En la parte final del mensaje cierra haciendo un llamado a la gente a manifestarse y defender el petróleo y no "permitir que la ambición de una minoría arruine o siga provocando la destrucción de nuestro país y nos siga desgraciando a todos los mexicanos", ya que, "el petróleo es nuestro, de todos los mexicanos, pero también de los que vienen detrás de nosotros. Es la herencia de nuestros hijos, de nuestros nietos y tenemos que cuidarla".

Después de que el presidente presentó su iniciativa, el Partido del Trabajo sacó un spot en contra de la Reforma Energética⁶ expuesto a continuación.

PEMEX es de todos los mexicanos y no debe entregarse a empresarios nacionales ni extranjeros. Si se privatiza PEMEX, pagaremos más impuestos, las gasolinas serán más caras, no habrá inversión ni desarrollo y se perderá el dominio sobre el petróleo. No a la privatización de PEMEX. Partido del Trabajo. Orgullosamente de izquierda.

Por último, expongo los contenidos de un video subido el 12 de diciembre de 2013 en las redes sociales por parte de diversos actores y actrices que agrupan un colectivo llamado "El

⁶ <http://aristeguinoticias.com/1308/mexico/espots-a-favor-y-contra-la-reforma-energetica-de-epn/>

Grito Más Fuerte"⁷, el cual tiene como mensaje base "yo también quiero que me pregunten", una campaña que buscaba que se realizara una consulta ciudadana sobre la Reforma Energética. Es importante presentarlo por el potencial de influencia que poseen los personajes que salen en el video, como Gael García Bernal, Rebeca Jones, Bárbara Mori, Damián Alcázar, Eugenio Derbez, entre otros. El video comienza con el mensaje "los mexicanos estamos muy distraídos". A continuación, aparecen diversas imágenes de telenovelas, la boda de Peña Nieto con Angélica Rivera, la caída de Juan Gabriel en un concierto, la celebración de Miguel Herrera cuando ganó el campeonato con el club América, a Paty Chapoy y videos que han sido virales en las redes sociales. Después otro mensaje aparece: "pero hay algo que merece toda tu atención". Se escucha el mensaje de Peña Nieto a la nación cuando presentó la iniciativa de reforma, mientras los actores ponen cara de incredulidad. Posteriormente cada uno de los actores aparece diciendo "yo quiero que me pregunten" o "pregúntame". Al final todos gritan y aparece el nombre de la campaña "el grito más fuerte".

2.2.1 López Obrador, Cárdenas y Madero

El discurso de Andrés Manuel López Obrador no difiere del spot que en el apartado anterior se analizó. Tilda a la Reforma Energética como el "robo del siglo" y a Peña Nieto "traidor a la patria", bajo el argumento que el gobierno busca entregar el 60% de la renta petrolera al capital privado⁸. Otra de sus líneas de argumentación fue desmentir que la paraestatal estuviera en quiebra y sin utilidades y que, a diferencia de lo que afirma el gobierno, si se modifica el artículo 27 Constitucional "terminaría de destruir a México, dejaría

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=vjsMFIQxdlg>

⁸ <http://www.animalpolitico.com/2013/08/esta-por-verse-la-aprobacion-de-la-reforma-energetica-amlo/#axzz2bsmeaPor>

sin posibilidad de desarrollo a nuestro país, se hipotecaría el futuro de las nuevas generaciones"⁹.

Otro actor principal del lado de la oposición a la Reforma Energética fue Cuauhtémoc Cárdenas. Al igual que López Obrador criticó la utilización de la figura del General Cárdenas: "Resulta falaz y ofensiva la utilización que el gobierno está haciendo de la figura de Lázaro Cárdenas para justificar e impulsar ante el pueblo de México su antipatriótica y entreguista propuesta de reforma energética"¹⁰.

Durante el inicio del debate en el Senado sobre la Reforma Energética, donde Cárdenas fue el primer ponente, propuesto por los partidos de izquierda, acusó a la iniciativa de Peña Nieto como "privatizadora, dígase lo que se diga". Su principal argumento en contra de la reforma es la modificación del artículo 28 Constitucional, que resultaría en que PEMEX sería "desplazado de los sectores petrolero y eléctrico, e incluso estaría autorizado para deshacerse de todos los activos de PEMEX y CFE"¹¹.

Cabe mencionar que tanto López Obrador como Cuauhtémoc Cárdenas unieron fuerzas con los demás partidos de izquierda (PRD, PT y Movimiento Ciudadano) para exigir una consulta ciudadana y realizar manifestaciones en defensa del petróleo.

Por otra parte, debido a que el PAN fue el otro integrante del Pacto por México y es una de las principales fuerzas políticas del país, es importante ver cuál fue su postura y ubicar en el mapa de aliados y adversarios del gobierno dónde se ubica. El blanquiazul mantuvo el apoyo a la Reforma Energética y prueba de esto fueron las declaraciones de su presidente

⁹ <http://www.animalpolitico.com/2013/08/pena-nieto-es-un-traidor-a-la-patria-amlo/>

¹⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/16/politica/010a1pol>

¹¹ <http://www.animalpolitico.com/2013/09/arrancan-foros-sobre-la-reforma-energetica-en-el-senado-en-vivo/>

nacional, Gustavo Madero¹², ante la aprobación de la reforma. Rescato los siguiente mensajes del líder panista:

"Con la Reforma Energética se abrirán grandes posibilidades para México, posibilidades que habían estado negadas durante décadas".

"Es una Reforma Paradigmática en todo sentido, en su forma y en su fondo, y abre una nueva etapa para el sector energético en particular y para todo nuestro país en lo general. Esta victoria de México, tiene un origen las iniciativas de Acción Nacional".

"Esto se logró y se pudo con ello asegurar la soberanía nacional sobre la propiedad de los hidrocarburos; abrir el sector a la inversión privada bajo modelos que maximizan la renta petrolera; modernizar y fortalecer a PEMEX y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado con plena autonomía; crear un mercado energético competitivo y eficiente y definir órganos reguladores más fuertes y más transparentes".

Sin embargo, Madero hace un matiz más adelante en su discurso al asegurar que "hay que reconocer que la población en general requiere más información sobre los cambios y sobre cómo influirán en la vida de cada uno para combatir así temores infundados".

Bajo este discurso de Madero podemos observar que es similar al priísta y toca los mismos elementos que resalta el mensaje gubernamental, sobre una reforma necesaria y que ayudará en el crecimiento de México sin dejar a un lado que el país no perderá la propiedad de los hidrocarburos. Por otra parte, el PAN utiliza la reforma como un activo político al señalarla como una victoria para ellos porque la idea viene desde el gobierno de Felipe Calderón. Por eso, Madero resalta que la aprobación "tiene un origen en las iniciativas de Acción Nacional".

¹² <https://www.pan.org.mx/blog/2014/08/11/palabras-del-presidente-del-cen-del-pan-gustavo-madero-munoz-durante-la-promulgacion-de-la-reforma-energetica-que-tuvo-lugar-en-palacio-nacional/>

2.3 Campaña mediática gubernamental

Por parte del gobierno federal, la campaña mediática arrancó con el mensaje de poco más de tres minutos que ofreció el presidente Peña Nieto al nación, en cadena nacional, el 12 de agosto de 2013 a las 9:30 de la noche, en horario estelar¹³. A continuación se reproduce la transcripción íntegra del mensaje.

"Mexicanos, muy buenas noches. Me dirijo a ustedes con la emoción, pero sobre todo con la firme convicción de que el gobierno de la República hoy ha tomado una decisión trascendental para acelerar el desarrollo de nuestro país. Este día, envié al mensaje de la República la iniciativa de la Reforma Energética. Esta reforma representa una de las más grandes oportunidades para México de los últimos años. Si aprovechamos esta gran oportunidad, se crearán cientos de miles de nuevos empleos y con mejores salarios. Si llevamos a cabo esta reforma, bajará el precio de la luz y del gas. Igualmente, bajará el precio de los fertilizantes y, en consecuencia, nuestro campo producirá más, habrá más alimentos y a mejores precios. Hace 75 años, precisamente en este salón del Palacio Nacional, el presidente Lázaro Cárdenas llevó a cabo la expropiación petrolera. Con el respeto que este lugar me merece, les informo que la reforma que hoy he enviado al Senado, retoma palabra por palabra el texto del Artículo 27 constitucional del presidente Cárdenas. El espíritu de esta reforma recupera el pasado para conquistar el futuro. Con la reforma que propongo, el petróleo y los demás hidrocarburos seguirán siendo de los mexicanos. Los mexicanos seguiremos siendo los únicos dueños de la renta petrolera. Con esta reforma, PEMEX se mantiene como una empresa cien por ciento propiedad de la nación. PEMEX no se vende, ni se privatiza.

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=n1NboCfvRPc>

PEMEX se fortalece y moderniza. En su momento, el presidente Lázaro Cárdenas afirmó que el Artículo 27 no implicaba que la nación abandonara la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada. Congruente con esa visión, la Reforma Energética que he presentado permitirá al Estado mexicano contratar a particulares cuando así convenga el interés nacional, y con ello generar energía más barata para todas las familias mexicanas. El Pacto por México ha generado el clima positivo de diálogo, entendimiento y acuerdo político que esperaban los mexicanos. Por ello, confío que el debate de esta iniciativa de reforma, al interior del Congreso de la Unión, se centrará en cómo sí transformar a México. En cómo sí modernizar a nuestro sector energético. En cómo sí cambiar lo que hoy nos ha impedido avanzar como país. Es tiempo de aprovechar al máximo los recursos energéticos del país. Ese es el propósito de la Reforma Energética: beneficiar a los hogares, crear empleo y fortalecer la soberanía nacional. Este, es un gran momento para México. Es tiempo de ir hacia adelante. De aprovechar la gran oportunidad que tenemos y de iniciar juntos una nueva y mejor etapa de nuestra historia. Muchas gracias."

Como vimos en el apartado sobre estrategia de comunicación, elementos claves en este aspecto es informar, persuadir e influenciar para generar consenso. Lo subrayado en el mensaje de Peña Nieto sirve para explicar esto. En el aspecto informativo que se ofrece es que se mandó una iniciativa de reforma que, de aprobarse, "creará cientos de miles de nuevos empleos y con mejores salarios", "bajará el precio de la luz y del gas", además, también "bajará el precio de los fertilizantes y... nuestro campo producirá más, habrá más alimentos y a mejores precios".

Por otra parte, encontramos elementos de carácter persuasivo como que el gobierno toma una "decisión trascendental", para destacar la importancia de la decisión y reforzar la idea del compromiso del gobierno para mejorar la economía y desarrollo del país. Otro aspecto es la idea que la reforma representa una "gran oportunidad" que hay que "aprovechar", frases que se repiten tres veces a lo largo del mensaje. De igual manera, resalta la idea de "cambiar lo que nos ha impedido avanzar como país" y así "transformar" a México. Así, se puede leer entre líneas que aquellos que se opongan a la reforma estarán socavando una gran oportunidad de crecimiento.

Finalmente, para lograr un consenso, Peña Nieto rescató la imagen del General Lázaro Cárdenas, al subrayar que su iniciativa retoma "palabra por palabra el texto del Artículo 27 constitucional del presidente Cárdenas", que no implicaba que la "nación abandonara la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada". Al colocar a Cárdenas de su lado, Peña Nieto pone énfasis en que "PEMEX no se vende, ni se privatiza" y que los "mexicanos seguiremos siendo los únicos dueños de la renta petrolera". Y más adelante hace una advertencia, que el Estado mexicano contratará a particulares "cuando así convenga al interés nacional".

El gobierno de Peña Nieto primero lanzó tres spots titulados el "Sector petrolero en otros países"¹⁴, "El petróleo es nuestro"¹⁵ y "Palabra por palabra"¹⁶.

Sector petrolero en otros países

¿Sabías que los productores de petróleo de todo el mundo han realizado reformas energéticas como la que hoy impulsa México?... Sí, países como Cuba, Noruega,

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=eaDmENUv3Qo>

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=UhsGfplcAs0>

¹⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=UWnN8a5iYb0>

China, Brasil o Colombia... Adivina quién no... México. Cambiemos esto. Sí se puede.
Reforma Energética. Toda nuestra energía para Mover a México.

El petróleo es nuestro

El petróleo es nuestro. El sol es nuestro. El agua es nuestra. El viento es nuestro. Estas, son las fuentes de energía de México y todas son nuestras. Por eso hoy, le decimos NO a la privatización y SÍ a la Reforma Energética. Con ella vamos a tener más energía y a menor costo para impulsar el progreso de todos los mexicanos. Reforma Energética, toda nuestra Energía para Mover a México.

Palabra por palabra

En Marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas nacionalizó la Industria Petrolera. Sí, el petróleo es nuestro. Y otra cosa que dijo el Presidente Cárdenas, es que se necesitaba de la participación privada para desarrollar esta industria. Lo que busca la Reforma Energética es que el "Artículo 27 de la Constitución", vuelva a decir lo que el Presidente Lázaro Cárdenas dejó escrito, palabra por palabra. El petróleo seguirá siendo nuestro. No se lo vamos a regalar a nadie. Y vamos a utilizar las tecnologías más modernas del mundo para que los mexicanos tengamos más petróleo. Reforma Energética, toda nuestra Energía para Mover a México.

Para contrarrestar el discurso opositor de que la reforma implicaba que el petróleo quedaría en manos de empresas privadas nacionales y extranjeras, en estos tres spots es clara la intención de enfatizar que el petróleo es y seguirá siendo "nuestro", así como mostrar que México está atrasado en comparación con los grandes productores de petróleo del mundo.

Vale la pena mencionar, por otra parte, que en el mensaje del presidente se dijo que lo propuesto por Lázaro Cárdenas en el Artículo 27 constitucional no implicaba abandonar la posibilidad de participación extranjera. Sin embargo, en el spot hay una variación porque se dice que Cárdenas dijo que "se necesitaba de la participación privada para desarrollar la industria". Se cambió de una posibilidad a una necesidad.

Posteriormente el gobierno sacó al aire tres spots más, enfocados en los beneficios de la reforma y la importancia de aprobarla que se titularon "Disminuye tu recibo de Luz y Gas"¹⁷, "Yacimientos"¹⁸ y "Reservas de Gas"¹⁹.

Disminuye recibo luz y gas

Ven...acércate...acércate más...para que veas dos de los efectos más grandes que se van a lograr con la Reforma Energética. Uno, que baje tu recibo de luz y dos, que baje el del gas. Reforma Energética, toda nuestra energía para Mover a México.

Yacimientos

¿Sabías que México y Estados Unidos comparten geográficamente una de las reservas de petróleo más grandes del planeta? Esto es lo que está aprovechando Estados Unidos en su territorio y esto es lo que aprovechamos nosotros. Cambiémoslo. Sí se puede. Reforma Energética, toda nuestra energía para Mover a México.

¹⁷ https://www.youtube.com/watch?v=CuBDuASKo_8

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=PdnyDuDYOVc>

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=Z71cH5melol>

Reservas de gas

México y Estados Unidos son dos de los países más ricos en reservas de gas en el mundo. Esto es lo que aprovecha Estados Unidos y esto es lo que estamos aprovechando nosotros. Cambiémoslo. Podemos beneficiarnos más de nuestras reservas. Sí se puede. Reforma Energética, toda nuestra energía para Mover a México.

El mensaje en el primer spot es sencillo: gracias a la Reforma Energética bajará el precio de la luz y el gas. En los otros dos spots, al hacer el comparativo con Estados Unidos, se resalta la idea de que estamos desaprovechando la gran riqueza que tenemos en reservas en gas y petróleo, a diferencia del vecino del norte.

Sobre la distribución de los spots del gobierno, el estudio realizado por Gatica (2013) detalla que la frecuencia de los spots del "Sector petrolero en otros países" (primero), "El petróleo es nuestro" (segundo) y "Palabra por palabra" (tercero) es diferenciada entre la televisión y radio. Para la televisión, en el periodo agosto-septiembre, aproximadamente por cada cinco spots transmitidos del primero, se pautaron tres sobre el segundo y sólo uno del tercero, "que estuvo al aire mucho menos tiempo que los otros dos". En tanto, para la radio, aproximadamente por cada cinco spots transmitidos del tercero, se pautaron cuatro del primero y sólo uno del segundo.

En el caso de las redes sociales, el portal de *aristeguinoticias.com* tomó información publicada por *La Jornada*, que explica la campaña realizada por el gobierno federal en *Twitter*²⁰. Bajo el hashtag #ReformaEnergéticaSI, informó el periódico, prácticamente todas las dependencias del gobierno promocionaron la iniciativa de la reforma, inclusive algunas

²⁰ <http://aristeguinoticias.com/1608/mexico/promueven-la-reforma-energetica-hasta-sedena-y-conapred/>

ajenas al sector energético como la secretaría de la Defensa Nacional o la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación.

2.3.1 Discursos de actores del gobierno

Para este apartado se hizo una revisión de los discursos y entrevistas de Pedro Joaquín Coldwell y Emilio Lozoya Austin en los archivos de las páginas de la Sener y PEMEX. Además se consultó el archivo de la página de la Presidencia de la República, en donde en el motor de búsqueda se colocó la palabra reforma energética y se revisaron los elementos arrojados que constituyeron discursos textuales de Peña Nieto, entrevistas o artículos de prensa elaborados por la misma Presidencia. Cabe notar que en cada una de las tres páginas gubernamentales aparecía un recordatorio que señala que el contenido ha sido modificado por propósitos electorales. Por tanto, es posible que exista un sesgo en la información recabada.

En el caso del presidente, expondré las distintas frases (tras haber analizado 28 intervenciones de Peña Nieto entre el periodo del 1 de diciembre del 2012 al 20 de diciembre de 2013) que utilizó para referirse a las reformas en su conjunto y poder ver el patrón discursivo entre él y los actores de gobierno.

Como punto de partida, es importante señalar que, dada la evidencia recabada, la estrategia de comunicación en torno a la Reforma Energética no fue única sino presentada en conjunto con las otras reformas. Es decir, en las intervenciones no sólo del presidente sino de algunos secretarios de Estado y gobernadores priístas, no importando el evento, se destaca la importancia de las reformas estructurales en la transformación de México. Esto se puede interpretar como que el mensaje de Peña Nieto es puntualizar que el sello de su gobierno es la agenda de las reformas y no sólo una. Por otro lado, las menciones de mandatarios estatales y

funcionarios de alto rango pueden ser entendidas como parte de un guión coordinado entre diversos actores para tener un mayor impacto.

Primero haré una exposición de las intervenciones de gobernadores, secretarios de Estado y el presidente sobre el paquete de reformas. Posteriormente se hará énfasis en el tratamiento de la narrativa en torno a la reforma energética.

- **Gobernador de Chihuahua, César Duarte** (19 de abril de 2013): "subrayó que las nuevas circunstancias políticas, permiten que el país avance con reformas como la educativa y telecomunicaciones y otras en construcción como la energética y hacendaria" (artículo de prensa sobre el inicio del Foro Estatal de Chihuahua como parte del PND)²¹

- **Gobernador de Campeche, Fernando Ortega Bernés** (6 de mayo de 2013): "Asimismo, existen desafíos en materia de cambios estructurales, como las Reformas Fiscal, Hacendaria, Financiera, Energética y Petrolera, para que México tenga más recursos para financiar el desarrollo de todas sus regiones. Qué tamaños de retos tiene el México de hoy. Pero, por fortuna, y para ello tenemos al Presidente que la Nación necesita ahora". (artículo de prensa del evento Programa Nacional de Vivienda para Elementos de Seguridad Pública)²²

- **Secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida** (17 de junio de 2013): "El Presidente Enrique Peña Nieto está impulsando reformas estructurales para transformar

²¹ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/inicia-el-foro-estatal-de-chihuahua-como-parte-del-pnd-2013-2018/>

²² <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-el-evento-programa-nacional-de-vivienda-para-elementos-de-seguridad-publica/>

a México, con el objetivo fundamental de edificar un país más próspero y más justo". Cuando habló sobre las reformas Energética y Hacendaria se refirió a ellas como "dos reformas de la mayor trascendencia". (artículo de prensa de la gira del secretario en Ginebra, Suiza, para la 102 Conferencia Internacional del Trabajo)²³

- **Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso** (29 de julio de 2013): "...debemos elevar no sólo el crecimiento de un trimestre a otro, sino la capacidad de crecer en forma sostenida y elevada; es ahí donde se inscribe la agenda de reformas estructurales que, como las de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, ya aprobadas; la Financiera, actualmente en discusión, y la Energética y la Hacendaria, que se presentarán en el próximo periodo legislativo, son elementos esenciales para que México pueda crecer". (artículo de prensa del evento sobre los resultados de la medición de pobreza 2012)²⁴

- **Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruíz Esparza** (6 de septiembre de 2013): "Resaltó las reformas aprobadas como consecuencia del Pacto: la de telecomunicaciones que aumentará la competencia entre proveedores de servicios, y contribuirá al crecimiento económico de México, la competitividad y el desarrollo social, así como la de educación, la cual incrementará su calidad. Además destacó los beneficios de las reformas en proceso: la energética, para incrementar la inversión, la

²³ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/piso-de-proteccion-social-en-mexico-aspiracion-del-gobierno-de-la-republica-anp/>

²⁴ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/a-mayor-crecimiento-economico-menor-pobreza/>

productividad y el empleo; y la financiera que permitirá más crédito a tasas bajas". (artículo de prensa de la entrega del Premio Double Eagle Award 2013 al secretario)²⁵

- **Gobernador de Tamaulipas, Egidio Torre Cantú** (2 de octubre de 2013): "En estos primeros 10 meses de su administración, vemos con optimismo las bases sólidas que harán posibles las grandes transformaciones que requiere el país... Su amplia visión de Estado ha propiciado las Reformas Constitucionales y Legales tan necesarias e inaplazables..." (artículo de prensa de la Reunión con productores agrícolas y ganaderos)²⁶

- **Gobernador de Colima, Mario Anguiano Moreno** (1 de noviembre de 2013): "Hace algunas semanas, decenas de miles de colimenses salimos a las calles para manifestarnos de manera pacífica y ordenada en favor de las reformas propuestas por su Administración...los colimenses quisimos manifestarnos pública y abiertamente a favor para mostrar que somos muchos más los que queremos cambiar a México con buenas reformas... en usted tenemos a un Mandatario Nacional que tiene la visión de futuro..." En el mismo evento, el secretario Ruíz Esparza expresó que "debemos unirnos en torno a las trascendentes iniciativas de reforma". (artículo de prensa de la Inauguración de obras para el mejoramiento del Puerto de Manzanillo)²⁷

²⁵ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/recibe-secretario-premio-double-eagle-award-2013/>

²⁶ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-reunion-con-productores-agricolas-y-ganaderos/>

²⁷ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-inauguracion-de-obras-para-el-mejoramiento-del-puerto-de-manzanillo/>

- **Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Enrique Martínez y Martínez** (14 de noviembre de 2013): "...no habrá cambio en el país si nosotros no cambiamos y hacemos las cosas diferentes, y muestra de ello es la decisión del Presidente Enrique Peña Nieto de impulsar las reformas estructurales..." (artículo de prensa de la aprobación de legisladores de 82,900 millones de pesos a la Sagarpa)²⁸

- **Secretario de la Defensa, General Salvador Cienfuegos Zepeda** (6 de diciembre de 2013): "el último año en México se han impulsado reformas transformadoras, proyectando un país distinto en materia política, energética, de seguridad, educación, economía, de transparencia y de telecomunicaciones". (artículo de prensa del convivio de Peña Nieto con Generales y Almirantes)²⁹

A continuación, se expone serie de frases que utilizó el presidente Peña Nieto durante diversas intervenciones en el periodo que se está analizando. Es importante observar la compatibilidad y sincronía entre los discursos de los secretarios de Estado y gobernadores del PRI con las declaraciones del presidente.

"Impulsemos una agenda de cambios que detonen la transformación de México"; "son grandes retos porque significa hacer modificaciones de fondo que demandan también el consenso necesario para que estas reformas prosperen"; "el Gobierno de la República y las principales fuerzas políticas han trabajado conjuntamente en las

²⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/aprueban-legisladores-82-900-mdp-para-la-sagarpa-en-2014-demuestra-la-prioridad-del-sector-primario-en-mexico/>

²⁹ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/las-fuerzas-armadas-garantizan-la-estabilidad-de-un-mexico-cada-vez-mas-democratico-y-de-leyes-e-pn/>

reformas necesarias para aumentar la productividad"; "México está emprendiendo una profunda y extensa agenda de cambio estructural"; "el porvenir del país...depende de lo que hagamos ahora, precisamente en las reformas en que hemos venido trabajando"; "(las reformas) están orientadas a asegurar que México pueda detonar su potencial, sobre todo, en materia económica"; "estamos resueltos a cambiar y transformar el país, porque apostamos a que estas Reformas traerán para México mayores beneficios"; "para mover y transformar a México, esta Administración ha elegido y convocado a todos a emprender el camino de las reformas"; "(el propósito de las reformas) es liberar el gran potencial de nuestro país"; "esta evaluación (del Fondo Monetario Internacional) reconoce que el Gobierno de la República, junto con las principales fuerzas políticas del país, ha impulsado una agenda de reformas transformadoras que, en conjunto, permitirán liberar el gran potencial que tiene la economía mexicana".

Como se pudo observar, gobernadores y secretarios de Estado mantuvieron el mismo énfasis discursivo que el presidente (expresado en las frases subrayadas) al referirse a las reformas. Podemos resumir que los mensajes que se repiten en los actores presentados, sobre las reformas, están ligados a palabras como transformación, cambio, reto, trascendencia, necesarias, futuro.

2.3.2 Peña Nieto, Lozoya y Coldwell

Para tratar los mensajes de la Reforma Energética, además de las intervenciones que se analizaron de Peña Nieto, se tomaron los tres discursos de Coldwell que reportó la página de la Sener durante el 2013 y los siete discursos y dos entrevistas de Lozoya que aparecen en la página desde el inicio de la actual administración hasta la aprobación de la reforma. Con la

revisión de lo anterior podemos exponer que las ideas clave resaltadas en los mensajes de los actores políticos al referirse a la Reforma Energética fueron las siguientes:

- La más importante y a la que se puso mayor énfasis es la idea de que el control y la rectoría de los hidrocarburos y el gas es y seguirá siendo de la Nación.
- La industria petrolera y en particular PEMEX necesita modernizarse para convertirse en una empresa competitiva de clase mundial.
- Para poder modernizar a PEMEX es necesario la asociación con empresas privadas.
- No estamos aprovechando nuestro potencial energético y estamos rezagados en comparación con otras potencias petroleras.
- Los mexicanos serán beneficiados con el decremento de los precios en la luz y el gas. Habrá más empleo e inversiones.

Debido a la importancia puesta en la primera idea, se presentarán los mensajes al respecto de los actores mencionados.

Enrique Peña Nieto:

- "Todos los partidos políticos y el Gobierno de la República coincidimos en temas fundamentales. Primero. Que el Estado debe mantener la propiedad de los hidrocarburos, la rectoría de la empresa, que es de todos los mexicanos..." (Respuesta a una pregunta de una reportera de Excélsior durante su gira a Reino Unido el 18 de junio de 2013 para asistir al G-8)³⁰

³⁰ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-3/>

- "Están por delante importante reformas: la política, la energética, que dándole al Estado o garantizando que el Estado mexicano y todos los mexicanos mantengan la propiedad de los hidrocarburos..." (Discurso durante el evento de la presentación del Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza el 28 de noviembre de 2013)³¹

- "En este 75 aniversario de la Expropiación Petrolera, frente a la Nación, reafirmo: PEMEX no se vende, ni se privatiza". (Discurso en Conmemoración del 75 Aniversario de la Expropiación Petrolera el 19 de marzo de 2013)³²

Emilio Lozoya Austin:

- "El petróleo, desde el 18 de marzo de 1938, ha sido de los mexicanos y lo seguirá siendo". (Discurso en Conmemoración del 75 Aniversario de la Expropiación Petrolera el 17 de marzo de 2013)³³

- "La reforma energética tiene como ejes centrales mantener la propiedad pública de los recursos hidrocarburos y fortalecer a Petróleos Mexicanos. No se dejen influenciar por aquellas voces que la propiedad de los hidrocarburos pasará al sector privado. Eso no es cierto. Pemex es y seguirá siendo propiedad de los mexicanos". (Discurso al poner en marcha el proceso de producción de gasolinas de Ultra Bajo Azufre, en la refinería de Cadereyta, Nuevo León, el 23 de septiembre de 2013)³⁴

- "PEMEX no se va a privatizar, no se está planteando nada de ese estilo... ¿por qué no nos asociamos con ellos? sin que el Estado pierda la propiedad de los hidrocarburos ni la rectoría de la industria y que PEMEX no sea privatizado...El presidente Enrique Peña Nieto ha

³¹ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-presentacion-del-programa-de-apoyo-a-la-zona-fronteriza/>

³² http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/19032013_1.aspx#.VYr2yfl_Okp

³³ http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/17032013.aspx#.VYr27fl_Okp

³⁴ http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/26092013_1.aspx

sido muy enfático en que no se pretende privatizar PEMEX". (Entrevista en el programa de Televisa "Alebrijes, águila o sol" el 18 de febrero de 2013)³⁵

- "Es correcto y creo que esas palabras son muy claras, sólidas y eliminan cualquier tipo de demagogia que se venga tratando de difundir sobre una posible privatización o una posible cambio legislativo, que le permita a los extranjeros o privados nacionales ser propietarios de los hidrocarburos, eso jamás se ha planteado, y bajo la administración del presidente Peña, jamás plantearía". (Entrevista en el programa "En los tiempos de la radio" de Oscar Mario Beteta el 10 de junio de 2013)³⁶

Pedro Joaquín Coldwell:

- "Pemex seguirá siendo una empresa 100% pública y 100% mexicana, con un nuevo régimen fiscal y una organización interna...Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad también seguirá siendo una empresa 100% pública y 100% mexicana, manteniendo la propiedad de las redes de transmisión y distribución, y participando en un mercado de generación". (Discurso en la presentación del nuevo Consejo Directivo de la Academia Mexicana de Derecho Energético el 12 de septiembre de 2013)³⁷

- "Si se aprueba la reforma energética mantendremos en ello, el control nacional de los hidrocarburos..." (Discurso durante su comparecencia ante la Cámara de Senadores el 23 de octubre de 2013)³⁸

Al leer los discursos de Peña Nieto, Loyosa y Coldwell, queda claro que el punto al que le pusieron mayor énfasis y el mensaje que tuvo más fuerza, al referirse a la Reforma

³⁵ http://www.pemex.com/saladeprensa/entrevistas/Documents/en_ela_alebrijes_130218.pdf

³⁶ http://www.pemex.com/saladeprensa/entrevistas/Documents/130610_beteta_entrevista_ela.pdf

³⁷ <http://sener.gob.mx/webSener/portal/Default.aspx?id=2523>

³⁸ <http://sener.gob.mx/webSener/portal/Default.aspx?id=2568>

Energética, fue asegurar que PEMEX ni se vendería ni se privatizaría, sino que, todo lo contrario, continuaría siendo una empresa mexicana.

Antes de proseguir al siguiente apartado, dejo a continuación un cuadro que refleja la naturaleza de los mensajes del gobierno y los opositores a la reforma, dividido en tres tipos de argumentos: informativos, persuasivos y emotivos. Para eso se tomaron algunas citas de los spots expuestos en este trabajo para ofrecer un panorama que ilustre con mayor claridad los puntos de choque en la esfera mediática.

Spots del gobierno	Spots contra la Reforma Energética
<p><u>Argumentos informativos:</u></p> <p>"Vamos a utilizar las tecnologías más modernas del mundo para que los mexicanos tengamos más petróleo".</p> <p>"Que baje tu recibo de luz y dos, que baje el del gas".</p> <p>"¿Sabías que los productores de petróleo de todo el mundo han realizado reformas energéticas como la que hoy impulsa México?"</p> <p>"¿Sabías que México y Estados Unidos comparten geográficamente una de las reservas de petróleo más grandes del planeta? México y Estados Unidos son dos de los</p>	<p><u>Argumentos informativos:</u></p> <p>AMLO: "lo que el gobierno pretende es quedarse con el 60 por ciento y dejarle a la nación el 40 por ciento. Esa es la información que tengo. Qué va a suceder si lo permitimos, pues que no va a haber presupuesto suficiente".</p> <p>PT: "si se privatiza PEMEX, pagaremos más impuestos, las gasolinas serán más caras, no habrá inversión ni desarrollo y se perderá el dominio sobre el petróleo".</p> <p>Joaquín Cosío: "Sí necesitamos transformar a PEMEX en una industria moderna, fuerte, pero que no nos digan mentiras. Que sólo</p>

<p>países más ricos en reservas de gas en el mundo".</p> <p>"Con ella (reforma energética) vamos a tener más energía y a menor costo para impulsar el progreso de todos los mexicanos".</p> <p>"Se crearán cientos de miles de nuevos empleos y con mejores salarios".</p> <p>"Bajará el precio de los fertilizantes y, en consecuencia, nuestro campo producirá más, habrá más alimentos y a mejores precios".</p>	<p>unos cuantos obtengan ganancias, eso es privatizar. Que extranjeros intervengan en su estructura financiera y productiva, eso es privatizar".</p>
<p><u>Argumentos persuasivos:</u></p> <p>"Y otra cosa que dijo el Presidente Cárdenas, es que se necesitaba de la participación privada para desarrollar esta industria".</p> <p>"El petróleo es nuestro. El sol es nuestro. El agua es nuestra. El viento es nuestro. Estas, son las fuentes de energía de México y todas son nuestras".</p> <p>"Esta reforma representa una de las más grandes oportunidades para México de los últimos años. Si aprovechamos esta gran oportunidad..."</p>	<p><u>Argumentos persuasivos:</u></p> <p>AMLO: "qué es lo que están tramando quienes mandan en este país, que son los que deciden en este país. Están pensando en quedarse con las utilidades del petróleo".</p> <p>Laura Esquivel: "Los que quieren controlar el petróleo son los que pretenden dominar el mundo. Yo no quiero vivir en un México doblegado al exterior".</p>

<p><u>Argumentos emotivos:</u></p> <p>"Le decimos NO a la privatización y SÍ a la Reforma Energética".</p> <p>"El petróleo seguirá siendo nuestro. No se lo vamos a regalar a nadie".</p> <p>"Cambiemos esto. Sí se puede. Reforma Energética. Toda nuestra energía para Mover a México".</p>	<p><u>Argumentos emotivos:</u></p> <p>Mario Iván Martínez: "creo que la privatización disfrazada de ley, de reformas, nos va a llevar a entregarla a los intereses más mezquinos, más voraces, más terribles de las empresas extranjeras".</p> <p>AMLO: "no permitir que la ambición de una minoría arruine o siga provocando la destrucción de nuestro país y nos siga desgraciando a todos los mexicanos".</p>
---	--

3. Análisis de la comunicación del gobierno

A partir de la evidencia expuesta en este trabajo, se presentará a continuación un análisis de la información empírica respecto al marco de referencia para determinar cómo se construyó la estrategia de comunicación gubernamental de la Reforma Energética. Se tomarán en consideración los elementos del *framing* y los que Canel ofrece para evaluar la manera de comunicar de un gobierno. Para finalizar, expondré encuestas realizadas en 2013 y 2014 para que ilustren cuál fue el efecto en la opinión pública.

Como punto de partida, es importante recordar que la Reforma Energética está enmarcada dentro de un paquete llamado reformas estructurales o podríamos decir que existen dos niveles de *framing*. Esto quiere decir que aunque la Reforma Energética tiene su propia estrategia con sus características particulares, está alineada a un gran *frame* del conjunto de reformas. Dado los discursos de Peña Nieto y otros actores del gobierno, se constata que la idea que buscaron evocar en las personas es de "transformación" para "liberar el potencial" de México. Este "encuadre" no sólo sirve para subrayar la necesidad de llevar a cabo las reformas sino es también un mensaje de presión a los demás actores políticos, quienes, de no apoyar las iniciativas, estarían haciéndole un daño a la Nación, privándola de crecer para ofrecer mayores beneficios a los mexicanos. El presidente lo expone muy claro cuando señaló que "el porvenir del país" dependía de lo que se hiciera con las reformas.

Para la Reforma Energética, la etiqueta que usó el gobierno y se repite en los spots y los discursos de Peña Nieto, Lozoya y Coldwell es "el petróleo es nuestro". Sabían que esta reforma ponía en tela de juicio el valor del nacionalismo (recordemos que Cuauhtémoc Cárdenas calificó a la iniciativa de reforma de "antipatriótica") y enfatizaron la idea de que la modernización de PEMEX no implicaba que el Estado perdiera la rectoría sobre los hidrocarburos. Keeney afirmaba que es una tarea compleja realizar un *framing* de una política

pública que apele a los valores de todas las personas, sin embargo evocar el patriotismo posee la ventaja de ser un valor compartido por muchos.

A partir del *framing* explicado anteriormente, podemos desarrollar el planteamiento de la estrategia de comunicación gubernamental. Como se vio en el apartado correspondiente a la estrategia, el común denominador es que ésta está orientada hacia un (os) objetivo (s). Para la Reforma Energética el objetivo principal, dada la evidencia presentada, fue dejar claro que la reforma no implica la privatización de PEMEX o que las empresas extranjeras vinieran a robar "nuestro" petróleo. Esto con el fin de evitar movilizaciones sociales descontroladas que complicaran el proceso de la iniciativa en su paso por el Congreso (como la reacción de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación al tomar el Zócalo de la Ciudad de México en su rechazo a la Reforma Educativa). Así, es notorio ver que los dos primeros spots que lanzó el gobierno federal no fueron diseñados con el propósito de informar sobre qué es la reforma, sino fueron confeccionados para persuadir. Por eso en el primer spot se rescata la imagen del presidente Lázaro Cárdenas para tener una especie de "aval" de la reforma, en tanto el segundo spot es para enfatizar que el "petróleo es nuestro".

La búsqueda de este objetivo se entiende desde la lógica que el debate central de la reforma estaba en torno al temor hacia la privatización de PEMEX y un posible saqueo por parte del sector privado, resaltado por la izquierda, en particular Andrés Manuel López Obrador. Al tomar este punto en cuenta, el primer objetivo del gobierno, antes de informar sobre las características de la reforma, era disipar el miedo de la privatización y contrarrestar el discurso opositor.

Después del lanzamiento de los dos primeros spots, como segundo plano, salieron al aire tres más, que podemos identificar como el segundo y tercer objetivo de la estrategia. Uno, informar sobre los beneficios de la reforma y cómo afectarán de manera directa a los

ciudadanos, a través del spot en el que se explica que bajará el precio de la luz y el gas. Dos, evidenciar la falta de acciones gubernamentales para aprovechar mejor los yacimientos de petróleo y las reservas de gas, al comparar a México con Estados Unidos.

Canel planteaba, como se expuso previamente, que la estrategia también debe estar sustentada en objetivos elaborados *a priori* y de carácter emergente. En el periodo analizado, no hay muestras de una estrategia que tuvo que diseñar elementos reactivos ante una situación determinada, ya que, de antemano, el gobierno conocía la reacción de los adversarios ante la propuesta de reforma y mantuvo su línea discursiva. La única variable que cambió fue la salida del PRD del Pacto por México, pero como el partido se adhirió a la posición de Cuauhtémoc Cárdenas y López Obrador, el gobierno no tuvo que cambiar su mensaje sino reforzarlo (ilustrado a través de las declaraciones de Lozoya transcritas anteriormente: "el presidente Enrique Peña Nieto ha sido muy enfático en que no se pretende privatizar PEMEX").

Durante este proceso de planeación, se ha de considerar a quién se está dirigiendo el mensaje y realizar un adecuado mapa de públicos. Canel apunta a dos categorías de públicos que debe identificar el gobierno, el primario (que hará uso del mensaje para toma de decisiones) y el secundario (que son los afectados por las decisiones del anterior). Para la Reforma Energética, podemos identificar como público primario a los actores políticos, en particular aquellos vinculados al sector energético, los que estén localizados en zonas donde existan reservas de gas o cerca del Golfo de México y los grupos de oposición; así como empresarios nacionales y extranjeros. Por otra parte, el público secundario sería la población en general. A diferencia de otras políticas públicas que tienen públicos secundarios concretos, como podría ser la "Cruzada contra el Hambre", los beneficiarios de la Reforma Energética son todos los habitantes del país. Esto puede ser comprobado en el mensaje de Peña Nieto a la

Nación cuando anunció su iniciativa de reforma: "la Reforma Energética que he presentado permitirá... generar energía más barata para todas las familias mexicanas".

En tanto las características con las que debe contar el mensaje, retomo lo expuesto por Canel: debe tener sustento y fondo; ser coherente y consistente; debe ser sencillo, claro, fácil de comprender, directo; debe ser conciso; debe estar en total sintonía con los públicos de la institución, es decir, hacer referencia directa a los problemas reales de las personas; debe ser susceptible de ser transmitido a través de acciones y comunicación; tiene que ser "traducido" a los diferente registros; y debe llevar asociados unos "patronos".

En términos generales, los mensajes en los spots y los discursos cumplen con los puntos mencionados. El mensaje es claro, directo y conciso: PEMEX no se vende, ni se privatiza. Hace referencia a los problemas de las personas: bajará el precio de la luz y el gas. No hubo variación en el contenido del mensaje y fue reiterativo, lo que habla de su coherencia y consistencia a lo largo del tiempo. Hay uso de un "patrono" o personaje ajeno a la institución para promover, en este caso, la reforma: el actor que presenta los spots se llama Diego Castañeda Cooper, arqueólogo y ex jugador del equipo nacional de waterpolo, quien en 2009 fue seleccionado por la revista *Quién* como uno de los hombres "más sexys" de México³⁹. Sin embargo, existe un punto a señalar. El mensaje es muy superficial y sobresimplificado, ya que no aborda características importantes como los tipos de contratos y cómo se llevarán a cabo con las empresas privadas o en qué consistirá la participación de PEMEX en las licitaciones. Si tomamos el mensaje a la Nación del presidente, la única referencia que hace de los contratos es un enunciado ambiguo: "contratar a particulares cuando así convenga al interés nacional".

³⁹ <http://www.animalpolitico.com/2013/09/quien-es-el-modelo-de-los-spots-de-epr/>

Por otra parte, añado lo que menciona Paul sobre la coordinación entre las distintas instancias de gobierno para evitar contradicción y cruces de información, como parte de una efectiva implementación de una estrategia de comunicación. En este caso, se constata que la estrategia se llevó a cabo de manera coordinada, como se observó en las declaraciones de secretarios de Estado y gobernadores priístas. En las intervenciones que hicieron, sin importar el tipo de evento, existió siempre una referencia tácita a resaltar los beneficios de las reformas transformadoras.

Para complementar el análisis, expongo las encuestas para que observar el comportamiento de la opinión pública a lo largo de un año (entre 2013 y 2014). Primero tomaré las realizadas por *Buendía y Laredo*, ya que hicieron una en agosto de 2013⁴⁰ (cuando Peña Nieto mandó su iniciativa al Congreso) y la otra en agosto de 2014⁴¹; en segundo término tomaré dos realizadas por *Parametría*, una realizada en diciembre de 2013⁴² y la otra en julio de 2014⁴³. Escogí estas dos encuestadoras ya que ofrecen un antes y después para establecer un punto de comparación en el tiempo. Cabe anotar que durante el periodo de separación es posible la existencia de variables que no se muestran en las encuestas que pudieron tener un impacto en la respuesta de las personas.

El primer dato a destacar de la primera encuesta es que el 62 por ciento de los encuestados estuvieron de acuerdo en la necesidad de realizar algún tipo de reforma para modernizar PEMEX. Sin embargo, la mayoría se mostró en contra de la participación de inversión privada en la paraestatal. En el análisis, en febrero de 2013, 52 por ciento estaba "muy/algo en desacuerdo", en mayo subió a 61 y en agosto alcanzó un 62.

⁴⁰ http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=241

⁴¹ http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=287

⁴² http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4613

⁴³ <http://www.animalpolitico.com/2014/08/tres-de-cada-10-encuestados-cree-que-reforma-energetica-fue-discutida-en-el-congreso/>

En la segunda encuesta, un año después, se les preguntó a las personas qué pensaban de la Reforma Energética y el 62 por ciento contestó que la reforma "entregará nuestro petróleo a las empresas extranjeras". Otro dato a destacar es que a la pregunta de cuál es la reforma que más perjudicará a México, la más votada fue la energética con el 30 por ciento.

Por otra parte, en la primera encuesta de *Parametría*, un dato similar a la de *Buendía y Laredo* es que el 65 por ciento de los encuestados considera a PEMEX como una empresa rezagada. Sobre la intervención del sector privado, *Parametría* dio un seguimiento de junio de 2007 a diciembre de 2013 sobre la percepción de las personas de lo que significa para ellas la participación de empresas privadas en la industria petrolera. En 2007, 49 por ciento opinó que significaba privatizar PEMEX y el 29 que el petróleo seguiría siendo de la Nación con ganancias compartidas entre la paraestatal y particulares. Para 2013 la brecha se cerró a 45 por ciento y 43 por ciento. En tanto, la encuesta de 2014 arrojó que el 46 por ciento de las personas dijo que la Reforma Energética les perjudicará, mientras el 34 por ciento piensa que serán beneficiados.

Para cerrar con el tema de las encuestas, se considera también una nacional realizada en agosto de 2014 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y las comisiones de la Cámara de Diputados relacionadas con las reformas Energética, Telecomunicaciones, Educativa, Laboral y Hacendaria⁴⁴. Esto para tener un contrapeso entre encuestadoras independientes y una del Congreso. Destaco tres datos. Uno, el 49 por ciento desaprueba la Reforma Energética y 37 por ciento la aprueba. Dos, 54 por ciento considera la reforma como "muy/algo" necesaria y 34 por ciento como "poco/nada necesaria". Tres, 46 por ciento considera que con la reforma se privatiza PEMEX y 30 por ciento que no.

⁴⁴ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-Sobre-las-Reformas-Estructurales>

Lo que rescato de las encuestas es que en este caso en particular de la Reforma Energética, el tema no fue la identificación del problema en la necesidad de llevar a cabo algún tipo de reforma a PEMEX, ya que las encuestas demuestran que la mayoría considera una modernización de la paraestatal, sino en qué hacer para "transformar" el sector energético.

Con todos los elementos expuestos, ¿cómo podríamos evaluar la estrategia de comunicación del gobierno de la Reforma Energética? Si se toma en consideración las palabras de Canel: "comunicar con éxito una ley, un gobierno o un líder, consiste en hacer que otros acepten y asuman el propio enfoque, versión o interpretación"; entonces la estrategia fracasó porque las encuestas no muestran un apoyo mayoritario a la propuesta de reforma del presidente Peña Nieto y la oposición se mantuvo en su postura. Sin embargo, considero que al valorar la estrategia desde esta perspectiva se está perdiendo el panorama completo. Por eso, a continuación, en las conclusiones, haré una interpretación valorativa desde el objetivo estratégico que planteó el gobierno.

Conclusiones

Antes de puntualizar las conclusiones, reitero que este es un primer esfuerzo de acercamiento al tema de comunicación gubernamental, que en México, por lo menos en la academia, se ha discutido poco. Es por eso que un obstáculo fue la búsqueda de literatura para nutrir el marco teórico y se tuvo que recurrir a autores extranjeros. Además de lo mencionado, y por las limitaciones de espacio, se acotó el trabajo para que resultara en un sólido punto de partida que lleve a discusiones de mayor profundidad.

Así es que se optó por focalizar las fuerzas en los spots y discursos porque representan el mensaje central sobre el cual se libró la discusión pública. Se recurrió a las páginas oficiales de Presidencia, Sener y PEMEX para rescatar las intervenciones de los actores del gobierno porque, sean discursos íntegros o artículos realizados por la dependencia correspondiente, no han pasado por el filtro y manipulación de los medios de comunicación y el mensaje se mantienen en su estado original.

Este ejercicio de análisis ayudó a observar cómo desde el lado oficial se enfoca un tema, el planteamiento de los argumentos informativos y persuasivos, y así también cómo se reacciona ante los ataques mediáticos de la oposición. Con esta base, se pueden explorar otras áreas como la estrategia en redes sociales, marcar en el tiempo la intensidad y frecuencia de los mensajes en sus diferentes formatos, el tratamiento del tema en los medios informativos. Por otra parte, los spots y discursos que se han presentado en este trabajo son mensajes dirigidos al público secundario (público en general). Quedará para un futuro análisis observar también la estrategia de comunicación dirigida al público primario (tomadores de decisiones).

Sobre la evaluación de la estrategia de comunicación del gobierno destaco los siguientes puntos. En términos generales, no obstante que las encuestas mostraron que la mayoría estaba en contra del planteamiento de la reforma por su asociación con el capital

privado, la Reforma Energética logró aprobarse sin contratiempos y se evitó un descontento social que pusiera en riesgo la estabilidad del gobierno. En particular, los grandes aciertos estratégicos fueron: (1) aunque tuvo su propia lógica narrativa, enmarcar la Reforma Energética junto con las demás reformas estructurales, enfatizando la necesidad de no sólo aprobar una, sino todo el conjunto reformas, pues de éstas dependía el futuro de México; (2) no haber apresurado la campaña mediática y esperar los argumentos de la oposición para construir los spots; y (3) "robarle" a la oposición la figura de Lázaro Cárdenas y aprovechar al ex presidente para avalar su iniciativa.

Para cerrar, apunto a dos cuestiones. Uno, que la Reforma Energética representaba en sí misma un obstáculo para implementar una estrategia que lograra informar con suficiente claridad sus propósitos y características. Y es que los temas económicos, en general, son complejos y abstractos y para poder explicarlos a un público no especializado en la materia el camino más fácil es la sobresimplificación. Por eso, es necesario, desde el gobierno, repensar cómo se comunican los asuntos relacionados a la economía para diseñar estrategias que permitan a la ciudadanía comprenderlos mejor y formarse criterios con mayor fundamento.

Finalmente, valdrá la pena analizar el periodo posterior a la aprobación de la Reforma Energética, ya que ahora, como lo explica Canel, en la fase de implementación el gobierno habrá de comunicar los beneficios y logros alcanzados. Sin embargo, han surgido situaciones no previstas que podrán a prueba el carácter emergente de la estrategia y cómo va a responder a un entorno internacional que padeció una caída del precio del petróleo y un estallido de violencia en el país que ha mermado la imagen de México en el exterior.

Referencias

- Aguilar, Luis. 2012. *Política Pública*. Siglo veintiuno editores. pp 29 y 32.
- Canel, M. J. 2007. *Comunicación de las instituciones públicas*. Tecnos. pp. 78, 81-87, 100, 231-232, 235-238, 240-242, 250-271.
- Canel, M. J. y Sanders, K. 2010. "Para estudiar la comunicación de los gobiernos". *Comunicación y Sociedad*. Vol. XXIII. No. 1. p. 9.
- Cornish, P., Lindley-French, J. y Yorke, C. 2011. *Strategic Communications and National Strategy*. Chatham House (The Royal Institute of International Affairs). pp. x, 9, 11 y 20.
- Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics and methods*. Taylor & Francis Book. p. xix.
- Gatica, Francisco. 2013. *El impacto del framing en la aprobación de la propuesta de Reforma Energética del presidente Enrique Peña Nieto* (tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México. p. 15.
- Hula, R., Bromley-Trujillo, R. y Hamlin, R. 2009. "Bending priorities: a study in policy framing. State of Michigan's Brownfield initiative". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. p. 114.
- Jann, W. y Wegrich, K. 2007. "Theories of the Policy Cycle". *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics and methods*. Taylor & Francis Book. pp 45-53.
- Keeney, R.L. 2004. "Framing policy decisions". *Int. J. Technology Policy and Management*. Vol. 4. No. 2. pp. 95-115.
- Kenterelidou, Clio. 2005. *Public Political Communication and Media. The case of contemporary Greece*. (Recuperado el 10 de abril en http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Clio_Kenterelidou_paper.pdf) p. 9.
- Luna, Issa. 2011. "El boom de los spots en México: ¿qué voto promueven?". *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 229.
- McNair, Brian. 2011. *An introduction to political communication*. Routledge. p. xiv.
- Paul, C. 2011. *Strategic Communication: origins, concepts, and current debates*. Greenwood Publishing Group. pp. 3, 4 y 9.

Riley, P. y Hollihan, T. Strategic Communication. How governments frame arguments in the media. *Exploring Argumentative Contexts*. p. 60.

Riorda, M. 2008. "Gobierno bien pero comunico mal': análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 40. pp. 27 y 32.