CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO



José Luis Calva
Coordinador

Pablo Sergio Aispuro Cárdenas
José Luis Calva
Manuel Canto Chac
Jesús Cantú
Jaime Cárdenas Gracia
Raúl Coronilla Cruz
Javier Esteinou Madrid
Enrique G. Gallegos
Rodolfo García del Castillo
Felipe Hevia de la Jara
Juan Mario Solís Delgadillo
Víctor Alejandro Wong Meraz
Alfonso Zárate Flores

Colección de libros
Agenda para el desarrollo 2024-2030
Volumen 15

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

editorial fontamara

Calidad de la democracia en México

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Pablo Sergio Aispuro Cárdenas, José Luis Calva, Manuel Canto Chac,
Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Raúl Coronilla Cruz,
Javier Esteinou Madrid, Enrique G. Gallegos, Rodolfo García del Castillo,
Felipe Hevia de la Jara, Juan Mario Solís Delgadillo,
Víctor Alejandro Wong Meraz, Alfonso Zárate Flores

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Consejo Nacional de Universitarios

editorial fontamara

México, 2025

Los trabajos de investigación incluidos en este
libro han sido arbitrados por pares académicos.

Calidad de la democracia en México/ José Luis Calva, coordinador. - -
México: Fontamara, 2025

1a. Edición
101 p.: ilustraciones; 16x23 cm (Col. Agenda para el desarrollo 2024-2030, Volumen 15)

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del volumen 15: 978-607-736-961-5

T.1. Calidad de la democracia T.2. Presidencialismo T.3. Participación ciudadana
T.4. Medios de comunicación T.5. Federalismo T.6. Democracia municipal

---

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Volumen 15
Agenda para el desarrollo 2024-2030

José Luis Calva (coordinador), Pablo Sergio Aispuro Cárdenas, José Luis Calva, Manuel Canto Chac, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Raúl Coronilla Cruz, Javier Esteinou Madrid, Enrique G. Gallegos, Rodolfo García del Castillo, Felipe Hevia de la Jara, Juan Mario Solís Delgadillo, Víctor Alejandro Wong Meraz, Alfonso Zárate Flores

Primera edición, 2025

D.R. © 2025, Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
Email: contacto@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

D.R. © 2025, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Alcaldía Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del Volumen 15: 978-607-736-961-5

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Presentación
José Luis Calva 6

Primera sección
Calidad de la democracia en México

México: de democracia defectuosa a régimen híbrido
Juan Mario Solís Delgadillo y Pablo Sergio Aispuro Cárdenas 9

Instituciones electorales y calidad de la democracia en México
Alfonso Zárate 26

Las instituciones electorales y judiciales en México.
¿Cómo garantizar su calidad democrática?
Jaime Cárdenas Gracia 29

La calidad de la democracia y el desarrollo económico y social
José Luis Calva 36

Segunda sección
Democracia territorial, federalismo
y autonomía municipal

La democracia en los gobiernos locales mexicanos: la aspiración ante la incertidumbre
Rodolfo García del Castillo 42

El municipio como institución
Raúl Coronilla Cruz 51

Tercera sección
Participación directa de la ciudadanía
en las políticas públicas

¿Cambio de rumbo político y de políticas?
Manuel Canto Chac 55

Análisis de los patrones de relación sociedad-Estado
en la Administración 2018-2024
Felipe Hevia de la Jara 62

Cuarta sección
Democracia y medios masivos de comunicación

Los consejos ciudadanos de comunicación y la construcción
de la democracia informativa en México
Javier Esteinou Madrid 69

Desarrollo tecnológico, el revulsivo del sistema mediático
Jesús Cantú 77

Quinta sección
Análisis a debate: entre el hiperpresidencialismo
y la democracia popular

Del hiperpresidencialismo y las facultades
metaconstitucionales al establecimiento
de un partido hegemónico
Víctor Alejandro Wong Meraz 83

¿Posibilidad de una democracia popular
o destrucción de la democracia?
Enrique G. Gallegos 95

CUARTA SECCIÓN
DEMOCRACIA Y MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE COMUNICACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA INFORMATIVA EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

JAVIER ESTEINOU MADRID**

Gobierno, comunicación y ciudadanía

Uno de los grandes retos de los medios electrónicos en México –y en especial de los canales del Estado– es responder a las necesidades del ciudadano común. No es estar al servicio del gobierno o del mercado, sino del Estado, pero no de cualquier Estado, sino de un Estado democrático, de un Estado social, que promueva la participación plural que es el punto de partida de la democracia (Creel, 2004: 45). Por ello, la expansión de la democracia en México reclama la democratización de los medios de comunicación social; y ello, a su vez, implica el acceso a los medios de quienes no tienen recursos de dinero, de poder o de prestigio suficientes para convertirse en élites comunicativas (Canto, 2004: 28).

Dentro de este contexto es fundamental tener presente que "los medios de difusión masivos son los instrumentos más relevantes en la conformación de la opinión pública, pues significan la principal fuente de información política de los ciudadanos. En la escena social y política, los canales de información contribuyen a la democratización de los procesos de acción y de decisión colectiva, lo que fortalece a la sociedad civil organizada. Su papel es fundamental en la formación de la conciencia y la conducta social de las personas y de sus organizaciones. Por esta razón, un requisito para la salud de la democracia es contar con un sistema de comunicación e información libre, plural, crítico y responsable" (Paoli, 2004: 10).[3]

* Post scriptum al capítulo "Intentos democratizadores de los medios de comunicación electónicos: las asignaturas pendientes" (Esteinou, 2018).

** Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

De esta forma, los medios de comunicación "constituyen una arena de deliberación y convierten a la ciudadanía en agente político en forma de opinión pública. La sociedad civil contribuye a crear el *espacio público* mediante debates y discusiones libres en la televisión y en la radio, lo cual permite acercar al gobernante la voz de los gobernados" (I*dem)*. Debido a ello, en el mundo moderno y globalizado en que vivimos se requieren ampliar los *espacios públicos ciudadanos*, esferas que medien entre los órganos del Estado y la sociedad, los cuales se expresan de manera concreta en las organizaciones de la sociedad civil y en las instancias de participación de la ciudadanía, principalmente en las que se ubican los medios de comunicación. El *espacio público ciudadano* es el ámbito donde el individuo adquiere fuerza del colectivo (*Idem)*.

Pese a ello, tradicionalmente la participación social dentro de la estructura de la comunicación colectiva a través de consejos ciudadanos ha sido entendida por funcionarios, políticos, juristas, activistas, académicos, periodistas, intelectuales, etcétera, como una acción exclusivamente reivindicadora de las garantías comunicativas civiles en los medios de difusión masivos. No obstante, si bien es cierto, correcto y necesario establecer claramente dicha concepción habitual, su mero entendimiento en solo este nivel de cobertura justicialista resulta sumamente limitante, pues reduce su campo de trascendencia comunitaria a una acción de simple rescate de la justicia histórica en el ámbito de la comunicación social.

Esto debido a que la intervención de los ciudadanos en los consejos consultivos de comunicación no únicamente personifica la redención de los derechos comunicativos ancestralmente conculcados por las estructuras de poder, tanto públicas como privadas, sino también significa participar en los procesos de gobernabilidad de una nación. De esta forma, "los consejos consultivos se convierten en los mecanismos de consulta y diálogo ciudadanos, que permiten captar la voz y las demandas de diversos grupos sociales marginados, canalizando sus necesidades e inquietudes hacia los procesos deliberativos de la gobernanza de un país" (Rivera, 2012: 23).

Incluso se puede considerar que "la intervención de la ciudadanía en el campo de lo público debe valorarse como un paso adelante en el propio desarrollo de la vida política de la sociedad, en tanto que los distintos sectores sociales y los individuos adquieren conciencia de su representatividad en esa esfera y de su incidencia en los asuntos públicos" (Álvarez, 2004: 40).

Por ello, en el marco de una "buena gobernanza" es imprescindible "involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, de manera que los esquemas de alineación existentes entre sociedad y

gobierno desaparezcan y se transformen en espacios para la interacción a favor de la gobernabilidad; en el entendido que la colaboración y comunicación constante entre gobierno y sociedad amplía la capacidad del gobierno de gobernar, reduciendo las diferencias entre ambos" (Álvarez, 2004: 10). No se puede desconocer que "la participación ciudadana es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un *espacio público* para contribuir a crear condiciones que permitan consolidar una gobernabilidad democrática. El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos colectivos clarifica que lo público no atañe sólo al gobierno, sino que también puede transformarse en un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano" (Villarreal, 2009: 4).

Así, los consejos consultivos se caracterizan por ser un mecanismo civil para exponer, discutir y efectuar deliberaciones en el *espacio público* entendido éste como aquello que es común, general y de interés de todos, para la toma de decisiones colectivas. Mediante ello se transforman las viejas formas de operar de la Administración pública y se agrega legitimidad a los procesos de gobierno al permitir un mayor grado de incidencia de todos los sectores sociales en el *espacio público* con el fin de nutrir la construcción de las políticas oficiales de desarrollo de un país (Rivera, 2012: 31).

Por consiguiente, la expansión de los *espacios públicos ciudadanos* debe estar orientada al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y a la apertura de mecanismos de participación ciudadana en los medios de comunicación donde emerjan nuevos "modos de estar juntos", en virtud de que no se trata de un hecho, sino de un proceso que debe irse construyendo en la articulación entre gobierno y sociedad" (Paoli, 2002: 11).

En suma, la formación de los consejos ciudadanos de comunicación puede contribuir a crear procesos de mejor gobernanza republicana que permitan liberar presiones de múltiple naturaleza acumuladas en el seno de la sociedad que de otra forma explotarían por otras vías de manera violenta o bárbara. De aquí, la gran relevancia medular de analizar la emergencia de los consejos ciudadanos de comunicación como parte de la nueva dinámica de la gobernabilidad comunicativa en México.

Naturaleza de los consejos ciudadanos

Los consejos ciudadanos de comunicación son las entidades civiles responsables de vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de los principios de independencia editorial, participación ciudadana, reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, en los medios de comunicación social, como lo indica la *Ley Federal de Telecomunicaciones y*

Radiodifusión. En otras palabras, son figuras jurídicas legítimas que a través de su participación civil colaboran a que se cumplan los objetivos de la comunicación de Estado en los medios de comunicación con base en los principios de la Constitución Política de México, las directrices de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, los postulados del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y los objetivos institucionales particulares de cada medio de comunicación donde actúan.

En el mismo sentido, se formuló que los cargos de los consejeros ciudadanos de comunicación son nombramientos honoríficos, pues es un servicio civil voluntario. Dicha modalidad espontánea permite contribuir a que estos cuenten con suficiente independencia y autonomía para supervisar y corregir el desempeño adecuado de la programación de los medios. Si se pagan monetariamente estas designaciones, los consejeros se convierten en empleados de los directores de las entidades de la radio y la televisión, y en consecuencia, puede surgir el gran riesgo de perder su soberanía de actuación al convertirse en "fieles subordinados" a sus jefes, sin poder ejercer una acción critica ciudadana sobre los mismos.

La conformación de los consejos ciudadanos "suele ser muy diversa, pues en ellos pueden concurrir ciudadanos a título personal, profesionales de la comunicación, investigadores y académicos, personajes destacados de las bellas artes y la literatura. También hay consejos con una composición representativa de la sociedad, es decir, con integrantes de organizaciones gremiales, culturales, artísticas y deportivas, así como miembros de asociaciones civiles, de derechos humanos y de protección al medio ambiente, entre otras" (Ortega, 2020: 119).

Finalmente, en el ámbito comunicativo la figura de los consejos ciudadanos de comunicación también fue denominada de diversas formas, como por ejemplo, consejos asesores, consejos de programación o consejos consultivos, pero todos ellos, en mayor o menor grado, con los mismos objetivos anteriores ya formulados por la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* y los lineamientos del IFETEL.

Su relevancia histórica

Hasta antes de la existencia de los consejos ciudadanos de comunicación en los medios comerciales privados y en los públicos existían "asesores radiodifusores", "*lobbys* empresariales", o "consultores profesionales", etcétera, cuya función era ayudar a alcanzar las finalidades de cada medio según su naturaleza institucional. Así, en los canales comerciales contribuían a que el *rating* se elevara cada vez más para obtener mayores ganancias y en

los medios públicos colaboraban a que la imagen gubernamental fuera la más acertada política y socialmente para legitimar al régimen vigente a través de la difusión de propaganda.

Empero, a partir de 2014 la creación y actuación de los consejos ciudadanos de comunicación irrumpió las modalidades profesionales anteriores y representó un avance histórico muy relevante para fortalecer, por la vía civil, la ciudadanización y la democratización del funcionamiento de los medios de difusión públicos en el país. Esto debido a que con la actuación de los consejos ciudadanos los medios entraron en una nueva etapa de ciudadanización de sus contenidos para que ya no solo cumplieran con los requerimientos empresariales u oficiales propios de cada organismo de información específico, sino para que ahora se acataran los mandatos comunicativos emanados de la Carta Magna y las otras leyes respetivas en la materia.

Con ello, "los medios públicos deberán contribuir de manera directa al reconocimiento y a la inclusión de la diversidad cultural con que cuenta nuestro país y son necesarios para alcanzar la consolidación democrática que México demanda. De esta forma, la *reforma constitucional* en materia de telecomunicaciones y la nueva Ley, introdujeron un replanteamiento del modelo de medios públicos, de forma tal que sean un referente de cobertura y línea editorial para el resto de los medios y que fueran reflejo de una sociedad que necesita más pluralismo e información. Así, como sucede en otros países, nuestro derecho se encauzó hacia la consolidación de aspectos torales privilegiando la independencia editorial, la garantía del financiamiento a través de diversos mecanismos y la desvinculación de los intereses coyunturales o políticos de los gobernantes en turno" (IFETEL, 2015: 1).

En este sentido, la función de los consejos ciudadanos de comunicación en los canales de Estado de difusión masiva quedó orientada a coadyuvar y supervisar que "las telecomunicaciones y la radiodifusión se efectúen como servicios públicos de interés general" (DOF, 2014: 1), para el beneficio de toda la sociedad.

La impresición normativa

La existencia y funcionamiento de los consejos ciudadanos de comunicación quedo definida en el marco jurídico establecido por *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* y los *Lineamientos Generales* establecidos por el IFETEL. Mediante ello, se alcanzaron importantes cambios que

permitieron que algunos segmentos de la sociedad pudieran estar más cercanos a la dirección de los medios públicos de difusión del Estado.

Sin embargo, pese a los importantes avances regulatorios logrados para consolidar a dichas entidades civiles de comunicación, su reglamentación fue bastante nebulosa, pues delegó la delimitación de sus responsabilidades ciudadanas a que cada medio en el que participan los consejeros definiera o interpretara sus propias facultades y obligaciones, creando un clima de amplia y gelatinosa subjetividad normativa. Tal brumoso conjunto de pautas jurídicas para regular la esencia de los consejeros ciudadanos de comunicación ocasionó diversas problemáticas que debilitaron su diseño y buen funcionamiento como instrumento transformador de los medios de comunicación pública. Con ello, se generó una disparidad, dispersión y reducción de la eficacia de los mismos y una dificultad de colaboración entre ellos mismos debido a su diversidad de objetivos y maneras de operar.

Dicha laxitud regulatoria para los consejos de comunicación fue equivalente a que, por ejemplo, en el ámbito fiscal se aceptara que cada ciudadano interpretara subjetivamente la forma, cantidad y tiempo para el pago de sus impuestos; o en el terreno de la justicia se admitiera que cada persona especulara como cumplir con la Ley de respeto de la vida de terceros en vez de seguirla puntualmente, según lo determina la Carta Magna; o en el terreno laboral se permitiera que cada empresario determinara caprichosamente como aplicar la *Ley del Trabajo* con sus empleados; o en la esfera de la vialidad urbana se consintiera que cada conductor de vehículos decidiera como respetar los semáforos en los cruceros del tránsito; etcétera. Todo ello, crearía un clima de anarquía que volvería muy difícil el funcionamiento armónico y civilizado de una sociedad.

¿Qué hacer?

Siendo que la existencia de los consejeros ciudadanos de comunicación es una conquista histórica muy relevante para ciudadanizar, democratizar y civilizar la operación de los medios de difusión públicos en el país, es necesario que su naturaleza y propiedades orgánicas queden definidas con mayor rigor en el marco legislativo de la comunicación mexicana. Por ello, es necesario que el IFETEL y otros organismos responsables en la materia, especifiquen con mayor puntualidad jurídica sus tareas y reposicionen la valoración de sus contribuciones comunicativas civiles en este terreno.

De lo contrario, pese a que ha sido un gran logro social alcanzado durante el prolongado y sinuoso proceso de transformación democrática de las dinámicas de la comunicación colectiva en México a lo largo del

muchos decenios, la figura de los consejeros ciudadanos podrán quedar como una lucidora "medalla decorativa" de la oratoria de la transición a la democracia comunicativa, pero sin mayor vigor real para impulsar la evolución civilizatoria del modelo público de comunicación nacional. En este sentido, el prototipo de comunicación colectiva del país permanecerá arrastrando las mismas características del viejo arquetipo de comunicación social tóxico, unilateral y oficialista; pero ahora maquillado por la nueva narrativa política evolucionista que lo califica como "democrático", "avanzado", "ciudadano", "renovador", "incluyente" y "posmoderno".

De aquí, la importancia medular de revisar la naturaleza de la conformación jurídica y la operación practica de los consejos ciudadanos de comunicación en México para lograr que la comunicación de Estado sea de Estado y no de propaganda gubernamental o de "ocurrencias domingueras" de los "consejeros iluminados".

Bibliografía

Álvarez Icaza Longoria, Emilio (2004), "Participación ciudadana y derechos humanos en los medios de comunicación", en Esteinou Madrid, Javier (coord.), *La radio de los ciudadanos a un año de creación*, México, Distrito Federal: Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.

Canto Chac, Manuel (2004), "El acceso de los ciudadanos a los medios: ¿Algo más que una ilusión?", en Esteinou Madrid, Javier (coord.), *La radio de los ciudadanos a un año de creación*, México, Distrito Federal: Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.

Creel Miranda, Santiago (2004), "La creación de la Radio Ciudadana", en Esteinou Madrid, Javier (coord.), *La radio de los ciudadanos a un año de creación*, México, Distrito Federal: Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.

DOF (2014), "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, No. 13, Vol. DCCXXX, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Mexicano, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, México, D.F, 14 de julio de 2014, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

Esteinou Madrid, Javier (2018), "Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos", en Calva, José Luis (coord.), *La agenda 3.0 de la democracia en México*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/la-agenda-3-0-de-la-democracia-en-mexico/

IFETEL (2015), *Guía de apoyo para la acreditación de los Mecanismos a que se refiere el art. 86 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), Organismo Autónomo, Gobierno de México, México, julio de 2015, en: https://concesionesradio.ift.org.mx/docs/usos/guia_de_apoyo.pdf, (consultado el 28 de agosto de 2023).

Ortega Ramírez, Patricia (2020), "Medios públicos: No sin sociedad. Avances y limitaciones en su regulación", en *A seis años de la ley de telecomunicaciones y radiodifusión. Análisis y propuestas*, Autores varios, Ciudad de México: Editorial Tintable, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Colección Tendencias, septiembre de 2020, en: https://www.researchgate.net/publication/348659407_A_SEIS_ANOS_DE_LA_LEY_FEDERAL_DE_TELECOMUNICACIONES_Y_RADIODIFUSION_Analisis_y_propuestas, (consultado el 26 de diciembre de 2023).

Paoli Bolio, Francisco José (2004), "La radio como espacio público ciudadano", en Esteinou Madrid, Javier (coord.), *La radio de los ciudadanos a un año de creación*, México, Distrito Federal: Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.

Rivera Sánchez, Sergio; Valera Mattute, Ámbar; y Gómez Magaña, Ernesto (2012), *Mejores prácticas de los gobernantes en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, Instituto Para la Defensa del Interés Público, A.C., Distrito Federal, México, 2012, en: https://consejosconsultivos.mx/ebook/consejos_consultivos_nacionales_ebook.pdf, (consultado el 15 de noviembre de 2023).

Villarreal Martínez, María Teresa (2023), "Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León", *XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: La participación de los ciudadanos en la gestión pública*, Caracas, Venezuela, 2009, página 4, en: http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1016/1/Los%20consejos%20ciudadanos%20y%20la%20gestión%20pública%20en%20Nuevo%20León.pdf, (consultado el 8 de noviembre de 2023).