





*Grupos de poder y construcción de agenda en la institucionalidad del Estado*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego

*Rector*

M. A. E. Georgina María Arredondo Ayala

*Secretaria de Difusión Cultural*

Dra. en E.P. María Isabel Rojas Ortiz

*Directora de Divulgación Cultural*

GERARDO L. DORANTES

*Grupos de poder y construcción de agenda  
en la institucionalidad del Estado*



*“2012, Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos”*  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

1ª edición 2012

© Gerardo L. Dorantes

*Grupos de poder y construcción de agenda  
en la institucionalidad del Estado*

© Derechos reservados

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000, México

<http://www.uaemex.mx/>

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
–incluyendo el diseño tipográfico y de portada– sea cual fuere el medio,  
electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de la  
Universidad Autónoma del Estado de México.

ISBN: 978-607-422-336-1

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

*A la Universidad Nacional Autónoma de  
México y a la Universidad Autónoma del  
Estado de México, instituciones emblemáticas  
de la educación superior pública.*



## PRÓLOGO

La publicidad se ha vuelto omnipresente en nuestras sociedades; llena los espacios en los medios de comunicación e invade las vialidades de las ciudades; contribuye a organizar la vida cotidiana al mismo tiempo que alimenta los sueños de mujeres y hombres en las grandes urbes; está ahí y, de alguna manera, más allá del cuestionamiento de que nos llama y seduce para consumir, nos hemos habituado a ella como algo normal, sin mayores implicaciones.

En la actualidad, a más de un siglo de actividad publicitaria, con los grandes volúmenes de inversión en medios y con su integración a la economía mundial, cuando se habla de marcas globales, megagencias y medios globales, la publicidad es un asunto que rebasa la esfera económica y que patrocina el entretenimiento en nuestras sociedades (revistas deportivas, para hombres o mujeres, programas de radio, emisiones de televisión, espectáculos musicales y deportivos); a esto se suma, en los últimos años, su incursión en internet y en las redes sociales. Además, la publicidad actúa en la esfera cultural, en la conformación de estilos y el consumo de ideas y valores sustentados en el individualismo, la distinción y el goce; se esfuerza para hacernos comprar sus productos y cada vez más manifiesta su capacidad intrusiva.

Por tanto, es innegable que hoy en día parte de nuestra experiencia vital es moldeada por la publicidad, que ha invadido todos los órdenes de la existencia con la transmisión de comportamientos sociales vinculados a la cultura de consumo, a una realidad plétórica de mercancías, lo que se ha denominado como una *cultura de supermercado*, caracterizada por la sobreabundancia de productos que se anuncian en el escaparate de los medios de comunicación.

La publicidad dispone de recursos superiores, incluso a los de los poderes públicos; sin embargo, no ha sido puesta en la agenda pública. La discusión sobre muchos aspectos de la publicidad se ha dejado de lado, ni siquiera ha sido objeto de examen lo referente a la publicidad engañosa pese a la proliferación de infomerciales y promoción de *productos milagro* y de todo tipo de medicamentos, por señalar algunos de sus principales aspectos.

No sucede lo mismo con los mensajes políticos, que, por supuesto, son menos vistos que los anuncios comerciales, ya que resultan poco atractivos y tienen una duración más reducida. En las últimas décadas, pero sobre todo a partir de la elección de 2006, el escrutinio público, los estudios al respecto y las propuestas de partidos y legisladores han tenido la mirada puesta en la propaganda política; esto ha dado lugar a discusiones y foros que han llevado a acotar los espacios y tiempos en que dichos mensajes se difunden.

Tal ha sido la preocupación por la publicidad política negativa y sus usos y abusos que se condujo a situar el tema en la agenda pública y a la modificación de la reglamentación, como sucedió con la reforma electoral aprobada por el Congreso en 2007,<sup>1</sup> la cual estableció restricciones para la propaganda, ahora denominada publicidad política. Dicha reforma limitaba los gastos para las campañas al prohibir a los partidos comprar espacios publicitarios en los medios electrónicos y obligaba a restringirse al uso de los tiempos a los que tiene derecho el Estado en dichos medios. La reforma fue criticada por las cadenas de radio y televisión, que se verían privadas de millonarios ingresos.

Valga recordar que en 2009, al dar inicio las elecciones intermedias para diputados federales y locales, las televisoras programaron los *spots* políticos en bloque durante las transmisiones de la final del fútbol mexicano y del Super Bowl (dos eventos de altísimo *rating*), aunque con una cortinilla previa que explicaba que esto lo hacían porque el Instituto Federal Electoral (IFE) les obligaba a ello. Además, los narradores pedían una disculpa por parte de las empresas televisivas por interrumpir los partidos con la propaganda y reiteraban el respeto a su auditorio.

Por su parte, el IFE aseguraba que la decisión de cortar las emisiones de los eventos había sido de las cadenas televisivas y explicaba “que por ley el Estado

---

<sup>1</sup>La reforma entraría en vigor el 1 de enero de 2009.

dispone de hasta 48 minutos diarios en radio y televisión para emitir propaganda gubernamental y de otros poderes a lo largo del día” (Urrutia, 2009, p. 1); puntualizaba que no se habían incrementado los tiempos del Estado y que no se obligaba a los concesionarios a sacrificar sus programas o ceder su tiempo comercial para transmitir los promocionales políticos.<sup>2</sup>

Tal situación dio lugar a debates y reclamos por parte de escritores y columnistas en el sentido de que se obstaculizaban las programaciones para emitir los mensajes políticos, enfatizando el alto costo y el gasto invertido en las campañas. Lo escrito por Héctor Aguilar Camín (2009) sirve para ilustrar esta posición: “El sábado y el domingo fue estirada nuevamente la liga del absurdo, ahora en las narices de millones de televidentes que veían el futbol y tuvieron que soportar varios minutos de mensajes de partidos políticos, pues eso dice la ley: que en tiempos de campaña los medios electrónicos deben destinar tres minutos de cada hora a la propaganda de los partidos”.

Sin embargo, nadie se acordó de que esos televidentes a quienes se dirigían, y que debían estar tan molestos como los concesionarios, han sido cautivos de una pauta publicitaria irrespetuosa que continuamente interrumpe con un gran número de comerciales tanto las telenovelas, series y películas, como cualquier otra transmisión que, según la Ley Federal de Radio y Televisión, requiere de continuidad. Tampoco hubo quejas por las frecuentes superposiciones de anuncios de telefonía, automóviles, comida, refrescos y cervezas que siempre aparecen en la pantalla durante los partidos de futbol e impiden, en muchos casos, seguir la secuencia del juego.

La publicidad comercial cotidianamente corta la programación y ha llegado a insertarse tanto en las acciones directas de las emisiones con el *product placement* o *publicidad integrada* que esto no inquieta al gobierno ni a los comentaristas, salvo cuando se ha referido a la política, como fue el caso de la telenovela *La fea más bella*,

---

<sup>2</sup> El escritor Héctor Aguilar Camín (2009), en su columna en el diario *Milenio*, retoma un estudio publicado en la revista *Nexos* elaborado por la consultoría privada Coordinadas, el cual cuantifica, entre otros factores de incidencia en los votos, el número de *spots* utilizados en cada campaña contra el número de votos conseguidos. También hace énfasis en el aumento de impactos publicitarios en los medios electrónicos y lo contrasta con el incremento de la votación, que en la elección de 2009 creció sólo 3%, de 41 a 44%, de los cuales cinco puntos fueron de votos nulos.

que se transmitía en el horario estelar, y el programa de Maribel Guardia, *Qué madre tan padre*, durante el proceso electoral de 2006 (García Calderón, 2007a, pp. 146-147).

Mencionar el interés puesto en la propaganda política tiene por objeto contrastar que no sucede algo similar con la publicidad comercial; ésta no es el centro de ninguna discusión ni aparece en la agenda pública ni es materia de la atención gubernamental, ya que a nadie le parece negativa, pues, más allá de acusarla de promover el consumo, pareciera que no tiene caso preocuparse por ella. Tradicionalmente, la sociedad ha sido tolerante con la exageración de la publicidad, pero resulta más grave que el gobierno mexicano se muestre complaciente cuando la publicidad está incidiendo en prácticas alimenticias y en la salud de la población.

En esa tesitura, existe un trato diferenciado para la política y para la publicidad, por ello Gerardo Dorantes se pregunta ¿qué determina que un asunto forme parte de la agenda pública, se someta a discusión y se integre a una agenda legislativa? A partir de esta interrogante, el autor analiza cómo se determinan las políticas públicas, las agendas políticas y, concretamente, cómo se podría llegar a una agenda que considere la comunicación publicitaria.

En los últimos años, el gobierno ha optado por la desregulación y ha dejado la publicidad sujeta sólo a las reglas del mercado y a la autorregulación de las asociaciones publicitarias, por lo que ha adoptado políticas que revitalizan el fundamento liberal de *dejar hacer, dejar pasar*, en un Estado que se coloca ajeno a la responsabilidad social y se limita a ser observador, ya ni siquiera un árbitro, mucho menos un supervisor.

En ese contexto, resulta ilustrativo el anuncio de los laboratorios AstraZeneca con la frase: “Si tu doctor es tu televisor, preocúpate: no todo lo que arde es gastritis”, esto debido a la influencia alcanzada por las campañas de medicamentos y la falta de control de los anuncios publicitarios de productos que promueven la cura de ese padecimiento y de cualquier otro.

Lo que se hace evidente es que la publicidad no es contemplada en la agenda del gobierno, aunque sí está claramente establecida en la de las corporaciones de anunciantes y medios, que tienen muy claro el avance hacia la autorregulación y han tenido progresos importantes en ello. El caso de la *comida chatarra* (alimentos de bajo valor nutritivo que poseen altos contenidos de azúcares, harinas o grasa, tales como botanas, refrescos, pastelillos, dulces o cereales) refleja la falta de políticas públicas y advierte sobre las consecuencias de ello.

Las medidas propuestas durante 2010 por parte de la Secretaría de Salud (SSa) y la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>3</sup> en materia de comida chatarra están orientadas a evitar o reducir la venta de estos productos en las escuelas, lo cual nuevamente deja ver que la publicidad no entra en las prioridades reglamentarias, aun cuando la obesidad se está volviendo un problema de salud pública de primer orden en México. De hecho, nuestro país ocupa el primero y segundo lugar en el mundo en obesidad y en obesidad infantil respectivamente; en los últimos siete años, el sobrepeso aumentó 40%, al igual que la obesidad entre niños de 5 a 11 años; de hecho, la población obesa es de 43 millones de personas. Las enfermedades derivadas de la obesidad constituyen 9% del gasto de salud. México también es el primer lugar en el consumo de refrescos.

Las medidas reglamentarias abordan el problema en la tónica de restringir la venta y recaen en acciones de entidades como la SSa y la SEP, mas la publicidad sigue sin ser objeto de reflexión. Desde los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, se dio inicio a la desregulación publicitaria que volvía más laxos los ordenamientos legales en materia de alimentos y bebidas, mientras se avanzaba en la autorregulación por parte de la industria publicitaria. Bajo la presidencia panista de Vicente Fox y la de Felipe Calderón se ha continuado con la falta de interés del Estado por regular la publicidad y las promociones de comida chatarra. En este contexto, la publicidad de alimentos de bajo valor nutricional encuentra un campo de acción con pocas restricciones y sin hacer hincapié en la que se dirige particularmente a los niños, ya que por años la publicidad de los alimentos chatarra ha estado orientada a ellos, a lo cual se suma la falta de un etiquetado adecuado que permita a los consumidores elegir de manera informada.

Así, la televisión se ve saturada con publicidad donde los niños manipulan el producto y lo consumen. El sabor “divertido” es lo que predomina, al igual que la textura, que, según el caso, puede ser chiclosa, crujiente, esponjosa o

---

<sup>3</sup> El 3 de mayo de 2010, la SSa y la SEP anunciaron su determinación de suprimir la venta de alimentos chatarra en las escuelas primarias y secundarias para el siguiente año escolar; junto con ello, se hicieron recomendaciones para la información nutricional y la práctica de ejercicio en las escuelas de acuerdo con la reforma a los artículos 65 y 66 de la Ley General de Salud aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de abril de 2010. Sin embargo, en las siguientes semanas se dieron pláticas con empresas anunciantes de estos productos y se echaron para atrás buena parte de las restricciones. El Gobierno del Distrito Federal emitió una ley, también el 3 de mayo de 2010, que procuraba disminuir la venta de comida chatarra alrededor de las escuelas.

provocar diferentes sensaciones; el producto se presenta visualmente atractivo y se destaca el sonido que produce al morderlo, la sensación de antojo, el “darse un gusto” y el disfrute.

A raíz de que el propio reglamento en materia de publicidad<sup>4</sup> dispuso la posibilidad de insertar leyendas y de que la Ley General de Salud estableció la opción de “celebrar convenios con los anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación” que hayan suscrito códigos éticos, se abrió la puerta para la firma de acuerdos entre las ramas de productores y el gobierno. De este modo, paulatinamente, se han ido superponiendo los convenios a las disposiciones legales.

Por ejemplo, la autorregulación ha avanzando en los últimos años en la firma de convenios entre entidades de la SSa y representantes de productores de tabacos y bebidas alcohólicas. En 2003, se aprobó un convenio en materia de publicidad, promoción y venta de bebidas alcohólicas y educación para la salud, suscrito por autoridades del sector salud y representantes de la industria que produce y comercializa bebidas alcohólicas en México, tendiente a que la publicidad no se dirija a quienes no tengan la edad legal mínima para consumir bebidas alcohólicas y a invitar a los medios a adherirse al código para que tuvieran el debido cuidado al aceptar y difundir la publicidad.

En materia de tabaco, se establecieron varios convenios entre la SSa y la industria de este ramo.<sup>5</sup> El primero fue signado por parte de la SSa por el Consejo Nacional Contra las Adicciones (Conadic) y la Comisión Federal para la Prevención contra Riesgos Sanitarios (Cofepris); mientras que por la industria tabacalera firmaron Cigarrera La Moderna, Philip Morris México, Cigarros La Tabacalera Mexicana y el Consejo Nacional de la Industria Tabacalera. En este convenio destacó la restricción de realizar publicidad especialmente atractiva para menores de 18 años. Un convenio posterior, del 8 de julio de 2003, prohibió exhibir publicidad relacionada directa o indirectamente con tabacos en el interior de farmacias, boticas, hospitales y centros de salud. Finalmente, durante 2004, se emitieron los lineamientos que establecían leyendas precautorias,

---

<sup>4</sup> En el último año de gobierno de Ernesto Zedillo se publicó en el *Diario Oficial* un nuevo Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad (RLGSMF) que entró en vigor el 4 de junio de 2000 (artículos 23, 100 y 249).

<sup>5</sup> 1 de enero y 8 de julio de 2003, y 7 de diciembre de 2004.

adicionales a las ya existentes, las cuales figurarían en las cajetillas, empaques y envases en que se expendan o suministren cigarros.

Respecto a la publicidad de alimentos chatarra, se optó por firmar el Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil (Código Pabi), que se planteó como una contribución de la industria privada para establecer los principios, lineamientos y mecanismos de verificación y de cumplimiento de la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida al público infantil, “como herramienta coadyuvante para el fomento de la alimentación correcta y la práctica habitual de actividad física, contribuyendo a la prevención del sobrepeso y la obesidad” (Código Pabi, s.f., p.5).

Este Código entró en vigor el 1 de enero de 2009 y fue suscrito por 33 empresas, que constituyen 70% de las que pagan la publicidad de alimentos. A un año de su puesta en operación, se evaluó su desempeño y el informe de enero 2010 conigna que del total de las 33 empresas firmantes sólo cumplieron 60%, se retiraron 27 anuncios y se corrigieron 59. Al ser el Código Pabi un código ético, no obliga a su cumplimiento ni a una observancia obligatoria por quienes lo suscriben.

En la coyuntura actual, los principales actores en materia de alimentos y publicidad infantil son las agencias, medios y anunciantes agrupados en organismos y asociaciones como el Consejo de la Comunicación (cc) y el Consejo de Autorregulación Publicitaria (Conarp), y, por parte del gobierno, la Cofepris y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), a estos se ha sumado la Secretaría de Educación Pública.

Las posibilidades de acción de la industria publicitaria, que ya ha mostrado sus alcances, contrastan con la débil voluntad de las entidades gubernamentales y del poder legislativo; además de que es notoria la falta de participación de la sociedad y los consumidores.

Una autorregulación creciente y una sociedad sin presencia ni organización ni presión social han llevado a que, en lugar de políticas públicas, lo que priven sean las leyes del mercado y no legislaciones que garanticen el interés público. De esta manera, es notoria la ausencia de los consumidores en la determinación de la agenda pública en los asuntos que conciernen la adquisición de productos y las formas de publicitarlos, olvidando las repercusiones económicas, culturales y en la salud.

La mirada hacia la publicidad sigue partiendo de considerarla como algo natural, como algo con lo que convivimos. En la época actual, donde se vive rápidamente, etéreamente, de manera líquida –como diría Zigmunt Bauman–, esto

parece decir que los estilos de vida, los alimentos procesados, la comida rápida y la publicidad son aspectos que marcan nuestra era y que inevitablemente están ahí sin que debieran preocuparnos.

A esto se ha sumado el crecimiento de soportes donde la publicidad se difunde. Si el receptor hace uso del *zapping* y busca evadirse de los mensajes publicitarios en los medios tradicionales, se han desarrollado las estrategias para la publicidad BTL (*below the line*), que alcanza a los potenciales consumidores en aquellos espacios donde no pensaba encontrar publicidad. BTL sirve para denominar las técnicas de promoción alternativas a la publicidad, como las promociones de venta, los patrocinios, el correo directo, el *telemarketing* y los diversos eventos y dispositivos donde se coloca la publicidad, como la que aparece en los espejos de los baños, en centros nocturnos, etc. Dadas sus características, como sus menores costos y efectos inesperados, este tipo de publicidad ha crecido rápidamente.

Otro aspecto que modifica el escenario futuro de las sociedades y de la información, como apunta Gerardo L. Dorantes en este libro, es el que se refiere a la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el uso de internet y de la telefonía celular, que se convierten en modernas extensiones del hombre y que implican su uso también para fines publicitarios en una esfera imposible de controlar a través de la sola vía de las legislaciones.

Las TIC están modificando interacciones, sobre todo en las nuevas generaciones, modos de comunicar y también hábitos de vida y consumo; tienen implicaciones que tocan los ámbitos de la vida social y permean la cotidianidad del planeta. Cuando se analiza el número de horas de exposición a la oferta mediática actual, parece claro que el flujo mediático ha aumentado enormemente hasta convertirse en un torrente de acompañamiento vital de nuestra existencia.

Los medios y las TIC inciden en la cultura, las identidades y el consumo con diversas repercusiones en la conformación del orden simbólico, determinando los códigos de comunicación de los jóvenes, las representaciones y la manera en que interpretamos, conocemos y expresamos el mundo. Por encima de la comunicación mediática, se entrelaza una multitud de pequeños circuitos de relación entre el propio público, pues las TIC no ponen fin a la sociabilidad, pero sí dan lugar a nuevas circunstancias de intercambio social. Nunca nos hemos comunicado antes sobre tantas cuestiones con tantas personas, pero se hace de modo más fragmentado, más informal, más discontinuo.

La difusión de la computadora cambió el mundo de la gente, particularmente el de los jóvenes, quienes se relacionan con ella y con internet como algo natural. Esto agudiza la tendencia al aislamiento, ya que se conecta y se accede a un mundo virtual en el que incluso se puede prescindir de la presencia física con otros, con lo que se enfatiza el individualismo y se es coherente con una sociedad donde éste es un valor central. Retomando a Manuel Castells: “Nunca antes los seres humanos estuvimos comunicados con tanta gente como ahora, ni tampoco experimentamos una soledad tan enorme” (2002, p. 150).

De esta forma, la agenda en materia publicitaria muestra muchos pendientes y rezagos; por ello, este texto abre la reflexión, con una bien documentada obra, sobre cómo se construye la agenda de poder y brinda los elementos para analizar los porqués de la inclusión o exclusión de ciertos asuntos. En el caso de la publicidad, no es la sociedad ni los órganos de gobierno o legislativos, sino el poder del mercado quien ha dictado la agenda y ha resuelto allanar el camino en la autorregulación. Entre las asignaturas pendientes cabe destacar:

- Que se ha tendido hacia una vigilancia mayor de las bebidas alcohólicas y el tabaco, por lo que ha aumentado la desregulación del resto de la publicidad con la idea de que otros productos implican sólo daños menores.

- Que existen áreas sin legislación publicitaria ni políticas definidas, como la publicidad infantil, los bancos, los automóviles, por citar algunos de alta inversión en anuncios en medios.

Además, falta avanzar hacia los contrapesos mediante:

- Un Estado que regule y mire por el bien social y no sólo sea un espectador o un administrador que firma acuerdos desventajosos para la población

- El crecimiento de las organizaciones de defensa de los consumidores.

- Una legislación integral de la publicidad, que ahora se hace más necesaria ante un desorden donde privan la no regulación, la autorregulación, la complacencia y la firma de acuerdos.

- Una legislación que prevea y se adecue a las condiciones cambiantes, como el nuevo panorama global, donde las nuevas tecnologías e internet se manifiestan como un escenario nuevo para la comunicación, los negocios y la publicidad.

Carola García Calderón



## INTRODUCCIÓN

¿Cómo es posible saber cuándo es el momento para iniciar un proceso de reformas legislativas? ¿Cuáles son los mejores medios para asegurar que quienes toman las decisiones atiendan a todas las voces involucradas en cada política pública? ¿Cómo garantizar que las autoridades consideren la multiplicidad de aproximaciones a los problemas de política? ¿En qué medida los grupos de interés, el gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación y la opinión pública influyen en las decisiones políticas –y de política– de un gobierno para que éste enfrente con eficacia los problemas de participación política, cambio social y desarrollo democrático? O, en palabras de agenda, ¿cuáles son las influencias determinantes para que un asunto controversial adquiera estatus de *agendum*?, es decir, ¿cómo se construye la agenda de poder? Éstas constituyen, si no las únicas, sí algunas de las preguntas cruciales de investigación que motivaron la elaboración de este libro. Ello permitirá, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

Estas interrogantes forman parte de un enigma más complejo y nada fácil de descifrar. Por eso, este texto analiza, entre otras cuestiones, a qué se debe que gente dentro y fuera de un gobierno centre su atención, en un momento dado, en ciertos problemas y no en otros. Asimismo, identifica algunas razones por las que algunas cuestiones ocupan un lugar en la agenda gubernamental y analiza por qué sólo unas alternativas de solución se consideran viables y debido a qué, en las decisiones trascendentales, se toman en cuenta ciertas opiniones, dejando fuera, no obstante su gran relevancia social, otros puntos de vista. En resumidas cuentas, muestra algunas de las razones por las que únicamente ciertos grupos tienen acceso a la agenda de poder y, por tanto, a la conducción del gobierno.

La amplia y productiva literatura en materia de confección de políticas públicas, de manera particular la relacionada con la construcción de la agenda (*agenda-building*), permite conocer qué hace que un tema, generalmente controversial, alcance una posición en la agenda formal del gobierno; sin embargo, no existen ejemplos suficientes para conocer la manera en que las decisiones políticas se materializan en la realidad, mucho menos en cuanto a su grado de eficacia social. Inspirado en el lema de Gianbattista Vico, *verum factum* (sólo es posible conocer la verdad de aquello que sabemos cómo se ha fabricado), consideré que los estudios sobre los procesos de construcción de la agenda permitirían conocer cómo y por qué temas en permanente tensión, como el asunto del control de la publicidad, se vuelven asuntos de la agenda formal y de qué manera se concretan en la normatividad consecuente.

No pretendo que del análisis de un caso se pueda inferir automáticamente la forma en que se elaboran las múltiples agendas políticas. No obstante, por la relevancia del mismo, puede aspirarse a arrojar una luz sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, cuya cuestión central es por qué solamente ciertos grupos de interés tienen acceso a la agenda de poder y a la conducción de la institución gubernamental, y otros no lo tienen.

Este trabajo responde a la necesidad de vincular dos tipos de problemas recurrentes en la investigación política: la naturaleza de la participación de los grupos de interés, incluidos los medios de comunicación, y la dinámica de la toma de decisiones del gobierno mediante la configuración de las agendas políticas.

Por lo tanto, el objeto de estudio es analizar el proceso de construcción de la agenda jurídica en torno a la publicidad en México durante casi 80 años, de manera concreta, la relacionada con los productos cuyo uso, abuso o mal uso representan un riesgo para la salud de los consumidores, especialmente para la de los niños. Algunos de estos productos son el tabaco, las bebidas alcohólicas, los productos de bajo aporte nutricional, ciertos medicamentos y, de manera reciente, los productos milagro.

Para cumplir el objetivo, se verá qué ha ocurrido, cómo ha ocurrido, por qué ocurrió así y qué debe ocurrir para que el gobierno cuente con un mandato, un instrumento y un instructivo que le permitan ejercer un mejor control de este dinámico, complejo y multifacético fenómeno de la vida económica, cuyas repercusiones no han sido suficientemente estudiadas; en otras palabras, se

examinará la manera en que el asunto del control de la publicidad ha sido definido por las autoridades gubernamentales, cómo se han especificado las diversas propuestas a lo largo de los siglos pasado y actual, de qué forma han influido los acontecimientos alrededor de la materia, tanto al interior como al exterior del país, y cómo todos esos elementos han podido conjugarse para dar paso a la apertura de oportunidades que permitan establecer diversas reformas sobre la materia, aunque no de manera integral y efectiva, con objeto de garantizar su implementación.

Asimismo, este estudio identifica los participantes más relevantes en dicho proceso histórico, así como las causas de su influencia en los productos legislativos correspondientes. También se indaga por qué en México el tema de la regulación publicitaria, a diferencia de otros países, no se ubica como un asunto relevante de la agenda política nacional, lo que ha generado que la normatividad sobre la materia no haya logrado establecer un control efectivo sobre la publicidad contemporánea.

Un primer paso para responder las preguntas iniciales de investigación está relacionado con la manera en que se construye la agenda de gobierno. El análisis de la evolución del régimen jurídico de la publicidad en México a lo largo de más de tres cuartos de siglo constituye el siguiente paso para ilustrar la dinámica (inicio-desarrollo-expansión) de la regulación sobre la materia. Ello ayudará a desarrollar un esquema metodológico para su permanente actualización de acuerdo con el desarrollo de nuevos productos y servicios, de las técnicas publicitarias y de los diversos medios de transmisión de la publicidad, fundamentalmente internet, con el fin de mantener la rectoría del Estado en la materia, en virtud no de la publicidad en sí, sino por su estrecha vinculación con la salud, el comercio y las comunicaciones.

El periodo analizado comprende desde la promulgación del Código Sanitario de 1934 hasta la publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad en 2012. También se analizan las circunstancias que durante este tiempo dieron lugar a la normatividad vigente sobre la materia, así como el papel representado por los actores involucrados. Finalmente, se formulará un esquema a partir del cual se pueda adecuar esa legislación a las nuevas realidades del país.

El caso elegido para ilustrar la presente investigación se vuelve idóneo en virtud de varias razones: el tema de la publicidad de productos y servicios, fundamentalmente los relacionados con la salud, nunca ha constituido una preocupación central, más bien periférica, de las administraciones gubernamentales mexicanas, lo que ha mantenido una serie de lagunas legales sobre la materia; de manera continua se generan grandes controversias en relación con las técnicas, ya sea de manipulación o de persuasión en el mejor de los casos, utilizadas por la industria publicitaria y sus contenidos simbólicos; por la disputa entre los gobiernos y los poderosos grupos de interés de la industria publicitaria (anunciantes, publicistas y medios de difusión) en cuanto a quién debe ejercer el control de la publicidad; cabe añadir la disponibilidad de algunos modelos conceptuales de referencia muy pertinentes para el análisis del objeto de estudio; en resumidas cuentas, por la trascendencia económica y social del tema, sobre todo en materia de salud de la población mexicana. A ello cabe añadir que el autor cuenta con los datos necesarios para su desarrollo, esto como producto de la exploración empírica y de su experiencia institucional.

Cabe aclarar que si bien las formulaciones básicas consideradas tienen su origen en el estudio del sistema político estadounidense a partir de los años setenta, por su carácter general son factibles de aplicarse en otros ámbitos y en otros niveles de gobierno, lo que puede conducir, mediante una rigurosa indagación empírica, a un mayor refinamiento de los modelos generales. No se pasa por alto que la realidad estadounidense u otra difiere sustancialmente de la mexicana. Las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas y mediáticas de los Estados Unidos no corresponden ni han correspondido con la situación mexicana; discrepan, entre otros aspectos, en que esta última se encuentra inmersa en un proceso de edificación democrática, con un régimen político y formas de gestión propias, y, sobre todo, con tradiciones históricas, culturales y simbólicas que le son características. Además, su situación económica es otra gran condición diferencial.

En los párrafos anteriores se planteó una serie de preguntas a las que se espera, de algún modo, dar respuesta; a un número de ellas, quizás, de forma más completa que a otras. Cuando se trata de valorar la naturaleza de un fenómeno como el aquí tratado, no es posible aislar una variable como determinante. El núcleo de factores estructurales que influyen en la construcción de una agenda

de políticas públicas incluye, entre otros, el contexto, los actores y los procesos involucrados. No obstante, de manera combinada, como cuando se trata de juntar las piezas de un espejo roto, el texto elaborado podrá reflejar el objetivo planteado de forma, si no igual, bastante nítida. La amplia y productiva literatura citada proporcionará a los interesados una visión complementaria del objeto de estudio.

Por la complejidad de este asunto y debido a que en México no existe un tratamiento similar, no es posible agotar el estudio en una primera aproximación; mas, a lo largo de los capítulos que comprende el trabajo, el lector podrá adentrarse en el embrollado proceso que durante casi un siglo ha seguido la política para el control de la publicidad, aunque faltará mucho por hacer, sobre todo para desarrollar formulaciones más apropiadas a los entornos específicos de acuerdo con los intereses y habilidades de cada investigador. Sirva este esfuerzo colectivo para avanzar en tales metas; fundamentalmente, para provocar una reflexión y un debate, así como para auxiliar a quienes toman las decisiones para que las políticas puedan ser implementadas, reforzando con ello la gobernabilidad del sistema social.

#### BREVE RECUENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Para tratar de alcanzar los objetivos de este estudio, recurrí, como punto de partida, a las formulaciones en torno a la construcción de la agenda, las cuales resultaron de gran utilidad para integrar un esquema acorde a las circunstancias mexicanas y así trazar los pasos, describir la manera en que personas y grupos relevantes dentro y alrededor del gobierno influyen en la selección de las prioridades sociales y saber quiénes participan en la especificación de las alternativas de solución, la forma en que políticamente se procesan las soluciones escogidas y los obstáculos para su implementación.

A partir de este esquema y mediante un método adecuado, apoyado en una serie de instrumentos apropiados, intento explicar cómo las contiendas políticas entre los grupos de interés al interior y al exterior del gobierno logran expandir su alcance, intensidad y visibilidad pública hasta convertirse en asuntos públicos, atraer la atención de quienes toman las decisiones y acceder a la agenda formal

del gobierno. No busco, como advierte Enrique Cabrero,<sup>1</sup> auxiliarme con una “caja de herramientas” para adaptar, sin más, un modelo importado a una realidad sustancialmente diferente (2000, p. 198). En todo caso, si se pretendiera arreglar algo, sería el modelo, mediante su reinterpretación lógica, no la realidad. En consecuencia, se ha realizado un esfuerzo metodológico, con base en las condiciones del contexto de aplicación, para identificar posibles similitudes y obvias diferencias de las formulaciones teóricas aplicadas.

El estudio sigue una doble lógica: descriptiva y prescriptiva. Explica primero el trayecto que ha seguido la evolución normativa para el control de la publicidad en México, materializada en diversas leyes, reglamentos y normas. Después, elabora un esquema, si bien no acabado, que permite actualizar la legislación sobre el tema.

La perspectiva de la construcción de la agenda muestra la importancia de los procesos *predecisivos* para determinar lo que sucede en la etapa decisiva y los tipos de resultados en las políticas consecuentes. Asimismo, enfatiza el papel crucial de los medios masivos de información y comunicación en las decisiones gubernamentales como mecanismos de redistribución de los bienes sociales producidos por una comunidad. Además, sus formulaciones permiten entender y explicar los cambios más importantes en la política social. Ayuda, en suma, a enfrentar con mayor eficacia los problemas que plantean el cambio social y la adaptación de leyes e instituciones a su entorno cambiante.

Dentro del espectro de fenómenos analizados, en este libro se hace énfasis en la importancia que en el proceso de construcción de la agenda tienen los medios masivos y los grupos de interés, anunciantes y publicistas involucrados en un proceso conflictivo que oscila entre la tarea regulatoria e irrenunciable del Estado y los intentos de autorregulación por parte de los representantes de la poderosa industria publicitaria, así como las principales estrategias para lograrlo.

Con objeto de enmarcar los conceptos y sus interrelaciones ubicados en la base del modelo, se da cuenta, aunque someramente, de las perspectivas teóricas que sustentan el proceso referido de elaboración de políticas. Asimismo, se clarifican los conceptos fundamentales y el papel que juegan en la construcción de

---

<sup>1</sup> Director del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

la agenda, es decir, qué es una agenda, dónde se ubica y la naturaleza del asunto. Finalmente, se revisan las formas en que los asuntos ventilados en una contienda pueden aumentar sus posibilidades para ser parte de la agenda. Es evidente que para efectos analíticos cada aspecto se describe en forma individual para posteriormente integrarlos, como sucede en realidad, en términos de un proceso continuo y en un contexto específico, aunque naturalmente cambiante. En fin, se ha procurado no dejar de lado otros aspectos concurrentes de igual importancia para la cabal comprensión del tema de estudio.

Para tal efecto se construyó un esquema a partir de las formulaciones elaboradas por Roger W. Cobb y Charles D. Elder, John Kingdon, Deborah Stone, Giandomenico Majone, Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero y de otros pensadores contemporáneos. Su propuesta fundamental sugiere que la participación pública en la toma de decisiones, sobre todo de quienes se verán más afectados por una política, puede extenderse más allá de la simple elección de la clase gobernante a la selección y resolución de los principales problemas que enfrentará un sistema de gobierno. Sus indagaciones, al fundamentarse en una variedad de enfoques y perspectivas de las ciencias sociales contemporáneas, arrojan nuevas luces sobre los problemas que se presentan en la estructuración de la agenda, lo que permite a los estudiosos de la ciencia política y de la comunicación integrar una amplia variedad de acontecimientos aparentemente inconexos y conocer el estado actual de la cuestión.

La parte correspondiente al análisis de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y sus aplicaciones abunda en referencias bibliográficas de reciente publicación, con lo cual es posible adentrarse en los actuales debates sobre la materia.

El método para el desarrollo de la presente investigación fue configurado para seguir la evolución de una política pública específica: el control de la publicidad. Esto implicó la revisión histórica de documentos legales sobre la materia y de algunos acontecimientos observados y experimentados para reinterpretarlos en términos del modelo empleado para el estudio del proceso de construcción de la agenda. También comprendió diversas técnicas ampliamente validadas en la investigación social: la participación directa del autor en algunos de los procesos enumerados, las entrevistas a diferentes actores, el análisis de contenido de las principales fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales y legales

acerca de las materias estudiadas, sin dejar de lado la cibergrafía. Finalmente, la experiencia académica y práctica del autor sobre el tema seguramente enriqueció el estudio aquí publicado.

## CONTENIDO

El capítulo I, “La industria publicitaria global”, es un repaso de la manera en que el advenimiento de las nuevas telecomunicaciones electrónicas digitales, es decir, de las TIC, ha configurado un ecosistema hipermediático que ha alterado el panorama en el cual se elaboran y desarrollan la política y las políticas, cuyas consecuencias afectan la organización económica, política y social en un mundo integral, informatizado y en red, en el cual la comunicación, incluida la publicidad, se mantiene omnipresente y todopoderosa.

Asimismo, se comentan algunas características de la industria publicitaria global: sus orígenes y desarrollo, su estructura, sus procesos y principales actores, así como las técnicas más relevantes en las que sustenta su amplio e ilimitado poder. Con ello se muestra que esa poderosa industria constituye una gran red integrada por intereses y relaciones entre anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación, donde cada uno juega un rol particular en las estrategias de venta y promoción, cuya pretensión final es atraer y cultivar a los consumidores *urbi et orbe*.

En este capítulo también se cuestiona si las TIC, no obstante haber dado lugar a un nuevo tipo de publicidad, han logrado mejorarla o sólo son más de lo mismo, o sea, nuevas técnicas, pero vieja publicidad. Finalmente, se comentan las características de la publicidad.com o e-publicidad; por tanto, se dedica una amplia parte a explicar el uso de internet en los procesos publicitarios y de mercadeo en línea.

El capítulo II, “La construcción de la agenda en materia de publicidad en México”, inicia con una síntesis descriptiva de las principales formulaciones teóricas en torno a la perspectiva de la construcción de la agenda (*agenda building*): se definen los conceptos básicos, se refieren los procesos mediante los cuales se construye una agenda de poder y se describen los participantes involucrados en dichos procesos. Esto es análogo a la forma lógica de comenzar el análisis de un

juego, ya que se identifican a los árbitros y a los jugadores: quiénes son importantes, quiénes deberían serlo, pero no lo son, y las maneras en que están relacionados entre ellos y con el proceso de construcción analizado. Todo ello sucede en el marco de los procedimientos generales de elaboración de políticas públicas.

En el desarrollo de este apartado, primero se identifican los participantes dentro del gobierno: los agentes políticos que actúan en la administración pública y los que operan al interior del Congreso de la Unión, así como los principales actores que funcionan fuera del gobierno, pero mirando hacia adentro de él al buscar incidir en los procesos de elaboración de políticas públicas, en este caso, los anunciantes, las agencias de publicidad y los medios de información y comunicación. En segundo lugar, se definen los principales procesos y escenarios en la construcción de agenda en los que se desenvuelven tales actores, como la definición de los problemas, la especificación de alternativas y la oportunidad de tomar decisiones al respecto mediante la aparición de una ventana de elección favorable.

Dentro de este capítulo, se hace hincapié en el papel de los medios tradicionales de comunicación por ser partícipes relevantes en la construcción de la agenda, así como en la importancia de las TIC, de manera particular en internet, en cuanto a su capacidad de colaborar en dicho proceso. En relación con este medio digital, el estudio se lleva a cabo a través de una descripción de su nacimiento, desarrollo y consolidación, abordando diversos conceptos y asuntos relacionados con la red de redes, tales como la prehistoria e historia de internet, su arquitectura e infraestructura, así como la tecnotopografía del ciberespacio, su demografía, concentración y tráfico.

También se pretende contestar las interrogantes en torno a si el ciberespacio constituye una “nueva aldea global” y si su arquitectura y plataformas configuran una utopía, una distopía o acaso una heterotopía para promover la participación ciudadana en la hechura de políticas. Asimismo, se cuestiona si la forma en que en esta nueva autopista de la información responde a un ideal democrático o simplemente opera bajo un modelo a raíz del cual los ganadores toman todo, ensanchando, con ello, la *brecha digital*. Se pone en duda si internet no constituye sólo un nuevo medio, pero repleto de viejas prácticas comunicativas, operando dentro de fronteras sin ley al interior de las cuales florece la malicia electrónica, o si en verdad es un medio mediante el cual se confirma y

desarrollan los conceptos de libertad e igualdad y se ratifica el derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía en los Estados-nación donde habita la democracia.

Se describe, además, la forma en que la arquitectura de la red de redes ha generado un nuevo tipo de usuarios conocidos como *prosumidores digitales*, quienes funcionan mediante redes sociales. Más adelante se plantean algunas tendencias sobre el futuro de internet y cómo orientarlas más en beneficio de los internautas y menos a favor, como es el caso, de las grandes corporaciones hipermediáticas. Este inciso se complementa con algunas sugerencias que lleven hacia un régimen social mundial de la información y la comunicación a partir de la construcción democrática de una agenda global de políticas para internet.

Con objeto de no pasar por alto a un actor relevante en materia de la normatividad de la publicidad, en el mismo ítem se describe la función de los partidos políticos en la construcción de la agenda política electoral en cuanto que son productores de publicidad política

En el capítulo III, “Evolución del régimen jurídico de la publicidad en México: de la sobrerregulación a la desrregulación”, se realiza un puntual recuento de la evolución del régimen legal de la publicidad a lo largo de casi 80 años en relación con la salud, las comunicaciones y el comercio en México. Este cuerpo normativo se ha transformado de manera paralela, aunque no siempre de manera pertinente, al desarrollo socioeconómico del país. Asimismo, se destacan las razones por las cuales la política normativa del Estado mexicano sobre la materia se ha instrumentado, en términos generales, oscilando entre dos extremos: la sobrerregulación y la desrregulación.

Posteriormente, se describen las diferentes generaciones de reformas realizadas a la normatividad de la publicidad. La primera fue establecida en los códigos sanitarios de 1934, 1950, 1955 y 1973; la segunda surgió en 1974, durante la administración de Luis Echeverría, cuando se llenaron diversos vacíos reglamentarios; la tercera, de 1986 y de 1993, nació en las administraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, respectivamente, cuando se concretan las políticas neoliberales bajo la economía de la modernización administrativa y a partir de la premisa: regular menos, para regular mejor; finalmente, se describe la cuarta generación de políticas durante los gobiernos de Ernesto Zedillo en 2000, de Vicente Fox en 2004 y 2006, y de Felipe Calderón en 2008 y 2009, cuyo objeto fue reforzar la normatividad vigente.

Toda esta descendencia de reformas, que en su conjunto constituye la tradición regulatoria en México, se orientó en la misma dirección que lo hicieron las reformas económicas durante los periodos llamados extensivo e intensivo del capital (desarrollo estabilizador), así como durante la reestructuración del modelo económico (modernización), en el marco de la globalización neoliberal de la economía, que cobró carta de naturalización en nuestro país a través de la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y más tarde con la suscripción al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del ingreso de México a la Organización Mundial del Comercio.

De manera adicional, se da cuenta de la regulación internacional en materia de publicidad y de la autorregulación publicitaria en México, promovida por diversas organizaciones de anunciantes, publicistas y medios, quienes han logrado un avance muy importante en su afán autorregulatorio mediante la creación, a lo largo de la historia de la publicidad, de diversas asociaciones, consejos y sociedades, cuyo producto principal es un conjunto de códigos éticos sustentados en la nueva ideología de la libertad de expresión. De manera complementaria, si bien crucial, se describen las relaciones entre la industria de la publicidad y los consumidores.

De esta forma se podrán comparar las políticas, reguladoras y desreguladoras, que pasaron de una visión de control premercado, bajo la cual se daba un amplio poder a las oficinas encargadas de la supervisión y control del proceso publicitario, a una óptica posmercado, orientada hacia la virtual desregulación sobre la materia en términos de una corresponsabilidad entre anunciantes, publicistas y representantes de los medios de información al exentar de permiso para su difusión a varios productos, actividades y servicios, situación que predomina en la reglamentación vigente.

Finalmente, se propone un esquema metodológico desde la perspectiva de la construcción de la agenda a partir del cual se pueda iniciar un proceso sistemático, integral y de largo alcance de construcción de la agenda publicitaria en México. Esto es un esbozo con miras a una permanente regulación sobre la materia acorde con la aparición en el mercado de nuevos productos y servicios, con la evolución de las TIC y con la aparición de nuevos medios al servicio de la publicidad. En razón de las cambiantes necesidades, el Estado debe asumir de manera eficaz la responsabilidad legal en el control de los mensajes publicitarios dada su creciente

influencia en los hábitos de consumo de la población y sus riesgos implícitos en la salud, como es el caso de los incontrolados productos milagro.

Adicionalmente, el libro registra cinco apéndices que profundizan cada uno de los documentos legales que se trataron a lo largo del estudio.

#### ALGUNAS EXPLICACIONES

Son seis las principales implicaciones de esta investigación:

1) Comprobar la existencia de diversos marcos de referencia y proposiciones conceptuales para poder edificar un marco de referencia apropiado a las condiciones del objeto de análisis.

2) Presentar, de manera sintética, el estado de la cuestión legal publicitaria.

3) Ofrecer una base para examinar los participantes y los procesos que intervienen en la elaboración de las agendas políticas.

4) Elaborar un esquema para subsecuentes reformas sobre la materia.

5) Permitir a cualquier estudiante y analista del tema contar con una explicación razonada del trayecto que ha seguido la legislación en materia de publicidad.

6) Conocer cuál es la estructura de poder que ha determinado, en los hechos, la elaboración de la política pública en materia de publicidad.

Para elaborar este trabajo me propuse observar y valorar los documentos legales y los acontecimientos que me tocó vivir y que consideré más adecuados para desarrollar mi exploración, así como mis tesis subsecuentes. Después me conduje de acuerdo con diversas formulaciones mediante las cuales mis primeras observaciones serían puestas a prueba con las consiguientes y necesarias modulaciones, tratando de integrar cada elemento considerado en una totalidad significativa, no sólo para mí, sino para aquellos a los que pretendo comunicarles mis resultados. En todo caso, mi pretensión última es servir de intermediario.

Estimo necesario aclarar a los lectores lo que no se debe esperar de este documento. Insisto, el trabajo que a continuación se presenta no trata sobre la publicidad en sí ni es sólo una cronología del tema ni un análisis histórico completo del asunto. No pretendo elaborar un ensayo monumental de interpretación de un asunto por demás muy complejo y cuya cabal comprensión requiere de una mayor profundidad analítica. Lejos estoy de intentar tal empresa. Tampoco

me motiva la idea de que este libro sea hojeado nada más a la manera de un libro de café; deseo, como todo autor, ser leído y criticado. Principalmente, pretendo que los alumnos que cursen la materia de Régimen jurídico de la publicidad y la de Elaboración de políticas públicas cuenten con un documento que les facilite el conocimiento y la comprensión del tema.

El propósito de este recuento es analizar el papel del Estado frente a las presiones de los grupos representantes de la industria de la publicidad mexicana que obstaculizan el camino hacia una agenda publicitaria nacional. Se desea, pues, elaborar una lista de sus éxitos y fracasos en materia regulatoria.

Como se verá, la historia de la regulación en materia de publicidad obedeció a múltiples factores que involucraron a muchos actores. La indagación, en todo caso, deriva en un análisis de una política específica a partir de la cual se intentan explicar los acontecimientos y se plantean nuevos esquemas para su estudio.

En suma, este libro trata sobre la forma en que los participantes en los procesos regulatorios durante casi un siglo, entre ellos yo, se han visto en diversas ocasiones inmersos en el complejo reto de aportar elementos a quienes han tenido la responsabilidad de legislar tan delicada materia. Intento, sobre todo, aportar mi experiencia para colaborar con quienes, en el futuro, habrán de continuar con dicha tarea.

Es pertinente señalar que no sólo el interés académico me vincula con el estudio del régimen legal de la publicidad. Se trata también de un interés profesional, pues durante la gestión del doctor Guillermo Soberón al frente de la Secretaría de Salud de 1984 a 1990, y en la del doctor Jesús Kumate, de 1992 a 1994, participé de manera relevante, junto con destacados profesionales, en las reformas a la legislación publicitaria. Gracias a la confianza que me brindaron estos dos eminentes médicos y servidores públicos presencié dos etapas del proceso de construcción de la agenda de la publicidad, específicamente como participante en la elaboración del Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad de 1986 y de 1993 durante su reforma.

Con el presente texto seguramente será posible responder algunas de las preguntas de investigación señaladas, pero, también, dejar a los estudiosos interesados en la materia otra enorme lista de cuestiones, cuyas respuestas lograrán unir completamente las piezas de este fascinante rompecabezas de la investigación social.

Si bien toda publicación puede interesar a lectores y estudiosos de muy diversa índole, cabe señalar que este trabajo se realizó como un material de apoyo a estudiantes universitarios en las materias de Comunicación, Ciencia política y Administración pública.

#### NUEVAS APORTACIONES Y PRODUCTOS MÁS RELEVANTES

Son varias y diversas las novedosas aportaciones de este trabajo:

*Originalidad y realidad.* El libro puede considerarse en muchos de sus aspectos como inédito, ya que no existen estudios en México respecto al objeto de análisis y su materia concreta, la publicidad, y menos con tal nivel de profundidad, alcance y enfoque histórico. Además, vincula las principales formulaciones en torno a la perspectiva de la construcción de la agenda mediante una metodología aplicada para tal fin a un caso real en materia de elaboración de políticas públicas.

*Pertinencia y actualización legal.* En virtud de la rápida, constante, múltiple y variada aparición en los mercados globales y locales de nuevos bienes y servicios, técnicas publicitarias y medios de difusión, cuyos registros no operan en la normatividad vigente, este trabajo aporta un mecanismo de respuesta inmediata que permite actualizar la agenda legal en materia publicitaria de manera permanente. Con ello se puede acortar el tiempo entre la aparición de nuevos bienes y servicios, como es el caso de los productos milagro, y su inserción en el marco legal correspondiente.

*Enriquecimiento intelectual empírico.* El trabajo realiza un recuento de la literatura sobre la materia tratada y la enriquece. A partir de los modelos existentes en la literatura, aunque adaptados al caso mexicano, propone un esquema metodológico para enriquecer el ejercicio de hechura de políticas públicas. Además, concentra y estudia múltiples aportaciones, básicamente provenientes de la investigación estadounidense y en su gran mayoría no traducidos al español, en materia de las TIC, de manera particular internet. En suma, plantea el debate internacional en torno a este medio de información, a partir de diversas y contradictorias posiciones, y asume una postura sustentada al respecto.

*Beneficio didáctico.* Este libro sirve de apoyo bibliográfico a estudiantes de las áreas de comunicación y a los de administración pública. A los primeros, los pro-

vee de un instrumento didáctico inédito e integral sobre el régimen jurídico de la publicidad, materia obligatoria en el currículo correspondiente al área de especialización sobre la materia. A los segundos, les proporciona un instrumento educativo-teórico-metodológico-empírico capaz de apoyar diversas materias contenidas en el plan de estudios referentes a la elaboración de políticas públicas, de manera particular en la construcción de agendas.

Un tercer grupo de estudiantes, académicos y profesionales al que esta obra les será muy útil está constituido por aquellos interesados en conocer los aspectos más relevantes del ciberespacio, de internet y de las plataformas que permiten la comunicación mediante redes sociales digitales, especialmente de la publicidad en línea.

*Apertura de nuevas líneas de investigación.* De acuerdo con diversos especialistas estadounidenses, el área de estudios concernientes a internet se ha expandido de manera notable en los últimos 10 años en el mundo, tanto en términos absolutos como relativos, superando incluso los relacionados con los medios tradicionales de comunicación (prensa, radio y televisión). Asimismo, diversas encuestas de opinión reportan que, si bien la televisión es el medio de comunicación más popular, no es ya el medio de estudio más popular por parte de la academia. Desde hace una década, esta característica corresponde a internet; sin embargo, no es el caso de México y Latinoamérica. Este trabajo, en consecuencia, pretende aportar algunos elementos básicos que puedan detonar una corriente intelectual que junto con otros trabajos mexicanos sobre el ciberespacio, aunque pocos, puedan colaborar para crear una masa crítica de estudios sobre las TIC, especialmente la red de redes, a efecto de reducir en la medida de lo posible la brecha digital intelectual que nos separa de la investigación sobre la materia.

## RECONOCIMIENTOS

Quiero agradecer las invaluable aportaciones a este trabajo por parte de las doctoras Carola García Calderón y Verónica Romero Servín, así como del doctor Ricardo Uvalle Berrones, destacados científicos sociales y académicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Asimismo, agradezco el apoyo para la publicación de esta obra al doctor Nelson Arriaga Botello, así como los apoyos de las maestras Ivette Tinoco y Laura Benhumea, relevantes profesoras e investigadoras de esta misma institución

Los conceptos utilizados y muchas de las ideas plasmadas provienen íntegramente de los estudiosos citados a lo largo del trabajo. Su aplicación al objeto de estudio y las aseveraciones aquí vertidas son responsabilidad del autor.

Este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo personal y activo que siempre he recibido de mis hijos: Gerardo, Mauricio y Tania María.

## LA INDUSTRIA PUBLICITARIA GLOBAL

*Si los hombres nacen iguales ante la ley,  
no nacen iguales ante el mercado*

ARMAND MATTELART

### EL MEDIOAMBIENTE HIPERMEDIÁTICO

La globalización “es un fenómeno caracterizado por la reconfiguración de los principios que organizan la vida social y el orden mundial, dentro de los que destacan: la transformación de los patrones dominantes de la organización socioeconómica, del principio territorial y del poder” (Held & McGrew, 2000, p. 8). Ello, en buena medida, como consecuencia de la creciente eliminación de las barreras espacio-temporales en las pautas de comunicación social debido a los desarrollos tecnológicos, lo que ha derivado en nuevos modos de organización social y nuevas maneras de ejercer el poder más allá de las fronteras nacionales.

En contraste con la época previa a la globalización, partes del mundo anteriormente alejadas pasan a formar parte de redes globales de interdependencia. El mundo, escribe John Thompson,<sup>1</sup> “parece un lugar pequeño: ha dejado de ser una vasta extensión de territorios desconocidos, se ha convertido en un globo completamente explorado, cuidadosamente cartografiado y vulnerable a las intromisiones de los seres humanos” (1998, p. 58), es decir, un mundo global, informatizado y en red, en el cual la comunicación se mantiene omnipresente bajo la consigna “piensa globalmente, actúa localmente”, lanzada por organizaciones no gubernamentales (ONG). “*Glocalize* es el neologismo creado por los empresarios japoneses para expresar esta interrelación, que alude al nuevo esquema empresario-mundo, en donde se articula información, creencias y rituales procedentes de los ámbitos geográficos local, nacional e internacional” (p. 58).

---

<sup>1</sup> Catedrático de la Universidad de Cambridge.

En la actualidad, “las redes de intercomunicación generalizada en tiempo real están conformando el modo de organización del planeta” (Mattelart, 1998). Esta nueva configuración global, a la que se denomina *mundialización/globalización*, agrega Mattelart, “corre parejo con la fluidez de intercambios y flujos inmatrimiales transnacionales” (p. 7); “impugna los fundamentos institucionales de los sistemas de comunicación de los estados-naciones” (p. 81).

El lenguaje funcional y las fórmulas utilizadas por los llamados *globalistas* enmascaran un pensamiento único, que “constituye un verdadero *pret a porter* ideológico que disimula los desórdenes del nuevo orden mundial” (Mattelart, 1998, p. 99). En otras palabras, intentan explicar las nuevas realidades mundiales mediante esquemas simplistas y recetas caseras que evaden el análisis en profundidad, que necesariamente concluyen que la globalización neoliberal, más que abatir, recrudece las desigualdades entre países, regiones y conglomerados sociales.

Diversos estudios han demostrado que, a pesar del mejoramiento en las condiciones de acceso a la tecnología, si bien restringido a ciertas porciones de la sociedad mundial, la mayoría de los países y sus sociedades no han alcanzado una calidad de vida superior a la que tenían hace 50 años. Además, el advenimiento de las telecomunicaciones electrónicas digitales ha configurado un ecosistema mediático que ha alterado el panorama en el cual se desarrollan las políticas en el mundo, creando nuevas oportunidades y limitaciones para las fuerzas sociales, cuyas consecuencias afectan la organización de la autoridad política de forma global. Este nuevo paradigma del espacio político en el que se manifiestan viejos y nuevos ímpetus sociales es delineado por Ronald Deibert<sup>2</sup> mediante cuatro áreas que han florecido en lo que denomina el “medioambiente hipermediático”: producción transnacional, finanzas globales, redes sociales y prácticas de seguridad de los estados (1998, p. 24).

En el orden económico mundial, la producción de bienes y servicios generalmente ha sido un proceso nacional orientado a la autosuficiencia y autonomía, aunque inscrito en el sistema económico internacional. Antes de la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los hipermedios, el comercio entre los estados era de manera predominante un resultado de la competencia entre una amplia variedad de bienes y productos básicos que

---

<sup>2</sup> Profesor y director del *Citizen Lab* de la Universidad de Toronto.

eran transportados dentro de los límites estatales; no obstante, en el ecosistema mediático, la organización de la producción es amplia e inmediatamente difundida a lo largo de límites territoriales, creando una compleja red de acuerdos transnacionales de producción. Tres razones principales encuentra Deibert (1998) para este acoplamiento entre producción transnacional y el medioambiente hipermediático, en cuanto que este último:

- Provee una vía para comunicar de manera instantánea —en tiempo real— a todo el mundo grandes cantidades de datos de voz, texto e imagen.

- Permite una producción más flexible para satisfacer los caprichos de los gustos de los consumidores locales. Esto es que, en tanto que los hipermedios suministran *software* de altos niveles de conocimiento basado en líneas de producción, los cambios rápidos y abruptos en los productos y en las campañas publicitarias se vuelven más factibles según las preferencias de los consumidores locales.

- Hace posible que firmas pequeñas y locales alcancen una audiencia global (pp. 24-25).

El resultado de la convergencia entre el medioambiente hipermediático y la transnacionalización es la rápida emergencia de una organización no territorial de la producción mucho más compleja y transversal (Deibert, 1998, p. 27). En otras palabras, esto significa que este acoplamiento ha hecho posible el surgimiento de corporaciones ciberespaciales incrustadas en un ecosistema de redes globales configuradas por medio de complejos y traslapados acuerdos, alianzas o empresas conjuntas de producción.

La movilidad del dinero a través de las fronteras ligada al comercio internacional también ha sido acelerada y ampliada mediante el ecosistema mediático global. Así como la producción se globalizó, las instituciones financieras actuaron en correspondencia.

Una consecuencia para el sector financiero del imperativo *time is money* (tiempo es dinero) “ha sido una explosión de las aplicaciones de los hipermedios, como las innovaciones en tecnología de información, que saturan la industria en tanto que cada nuevo producto y servicio proveen aun más información, con mayor rapidez y con más poder de cómputo que antes, a escala global” (Deibert, 1998, p. 29).

Con el surgimiento de las TIC, principalmente de internet y sus plataformas sociales digitales, el mundo ha sido testigo de la emergencia de un nuevo

estadio en la economía al que Yochai Benkler<sup>3</sup> denomina “la economía de la información en red” (2006, p. 3). Uno de los efectos más relevantes es que los individuos con posibilidades de acceder al ciberespacio están en libertad de asumir un papel social más activo de lo que era posible antes del siglo XXI en el sistema informativo.

Además de las nuevas opciones de reacción y respuesta inmediata ante diversos asuntos sociales relevantes, la mayor ventaja de la sociedad digital en redes, de acuerdo con Benkler, su capacidad generativa. Ésta es la posibilidad para delinear un cambio cualitativo en el papel de los ciudadanos como investigadores y opinadores potenciales, como participantes activos en la definición de las agendas políticas y en las acciones deliberativas para la acción en la esfera nueva pública, constituida en el ciberespacio (Deibert, 1998, p. 25).

El ecosistema hipermediático ha creado las condiciones para el surgimiento y consolidación de múltiples, diversos y heterónomos movimientos y redes sociales englobadas por Howard Rheingold bajo el término de *ecosistema de subculturas*. “El aumento en la visibilidad y densidad de estos movimientos sociales transnacionales no puede divorciarse de las tecnologías de las comunicaciones que los han empoderado” (Deibert, 1998, p. 32-33).

En contraste con este tipo de agrupaciones, muchas de las cuales operan tanto en la red como fuera de ella, el ecosistema de referencia también ha facilitado la *cibercriminalidad*: sistemas de distribución de pornografía infantil, actividades terroristas, movimientos racistas, esquemas de lavado de dinero por parte de empresarios y del crimen organizado, entre muchas otras.

Las prácticas de vigilancia ciudadana a la manera orwelliana y a escala mundial por parte de gobiernos y autoridades policíacas han sido ampliamente reforzadas por las nuevas tecnologías de telecomunicación y reconocimiento, de manera particular las relacionadas con el espacio físico. “Estos sistemas —operados por un *pool* de observadores nacionales y extranjeros— monitorean el planeta de cada modo espectral concebible; desde el infrarrojo y los sistemas ópticos hasta el radar, desde la macroperspectiva hasta las resoluciones medidas en centímetros, desde imágenes en tiempo real hasta las simulaciones en 3D” (Deibert, 1998, p. 38).

---

<sup>3</sup> Profesor de la Universidad de Harvard.

Según un comentario de Mark Crispin Miller, los efectos combinados de todos estos centros de vigilancia se traducen en que en lugar de decir “el Gran Hermano te observa”, se diga “el Gran Hermano eres tú, vigilando” (como se cita en Deibert, 1998, p. 39).

Lo anterior ha generado una serie de retos a los Estados-nación, sobre todo a los menos favorecidos en materia de desarrollo socioeconómico, comenzando por la construcción de una agenda nacional frente a la globalización que comprenda variables relacionadas con el desarrollo económico, las políticas relevantes a cada estado, el capital humano, la infraestructura tecnológica específica y con las de carácter político.

Es en este contexto en el que surge la industria publicitaria global a la que se refiere el siguiente apartado.

#### LA INDUSTRIA PUBLICITARIA GLOBAL

La industria publicitaria representa un papel relevante no sólo en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, también en la promoción de los agentes políticos. Los anunciantes (fabricantes, distribuidores, prestadores de servicios y agentes políticos) la consideran, con o sin razón, como la principal promotora del consumo y de votos electorales, y como la base para el retorno de sus capitales, económicos o políticos, ya que las agencias de publicidad logran sustanciosas ganancias a través de las comisiones y honorarios. Además, la supervivencia de los medios de comunicación depende de la inversión publicitaria por concepto de venta de espacios y tiempos para difundir los anuncios, ya sea de manera impresa o electrónica.

Esta poderosa industria conforma una gran red global, integrada por intereses y relaciones entre anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación, en donde cada uno juega un rol en las estrategias de promoción que pretenden atraer y cultivar a los consumidores. Este conglomerado es omnipresente: los anuncios abarcan desde los tradicionales y nuevos medios de comunicación colectiva, hasta espacios y objetos como los cajeros automáticos, las banquetas o los equipos de comunicación móvil. Asimismo, es potente, puesto que sus presupuestos son cada vez más abultados; es dinámica, en cuanto que los cambios

se suceden de manera constante en anunciantes, agencias y medios publicitarios; finalmente, es creativa en virtud de los recursos innovadores que se despliegan en el diseño de los anuncios.

Es en ese tenor en el que se ha desarrollado la publicidad mexicana, cuya característica primordial es su grado de subordinación frente al extranjero. Esto se explica cuando Carola García Calderón<sup>4</sup> escribe que los aspectos determinantes del desarrollo de la industria publicitaria en México “plantean un modelo –altamente concentrado– donde destaca de manera muy clara el grado de dependencia en todos los niveles de esta industria respecto de Estados Unidos, en cuanto a capitales, e incluso en relación con la creatividad empleada en los mensajes publicitarios” (1996, pp. 144-145).

Para entender este fenómeno socioeconómico vale la pena comenzar reproduciendo algunas de las cuestiones que diversos analistas han tratado de responder: ¿Qué es la publicidad global? ¿Cuándo surgió? ¿Cómo funciona? ¿Cuáles son sus efectos? ¿Cuáles sus defectos?

Desde hace tiempo se ha acumulado una amplia y fructífera literatura al respecto, la cual, en general, aborda su estudio desde dos enfoques analíticos: el económico, que la considera como un fenómeno normal y necesario para el funcionamiento del sistema capitalista al promover la demanda, sin consecuencias negativas para la sociedad; y el enfoque psicológico y social, generalmente crítico, que sitúa la publicidad como un instrumento que, más que informar sobre los productos y servicios en el mercado, manipula los sentimientos de los consumidores, que, más que satisfacer necesidades, las crea.

Existen perspectivas de medio camino que, si bien reconocen el fenómeno publicitario como un mal necesario, ponderan la necesidad de sujetarla al control del Estado mediante un marco jurídico adecuado; es decir, aceptan la existencia del mercado, pero bajo la rectoría del Estado, sobre todo en cuanto a la publicidad de productos que pueden poner en riesgo la salud.

En este trabajo no se pretende abundar en las respuestas ni en las preguntas respecto a la publicidad. Se trata sólo de recordar algunos aspectos sobre la materia para situar el objeto de estudio: la problemática en torno a la política pública en materia de regulación publicitaria.

---

<sup>4</sup>Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en medios.

*Rasgos originarios y algunas definiciones*

En oposición con quienes atribuyen el origen de la actividad publicitaria a una sola persona en un momento dado, es necesario considerar la opinión de John Kingdon<sup>5</sup> cuando traza tres consideraciones básicas respecto a los orígenes de cualquier fenómeno social: las ideas pueden surgir de cualquier lado; rastrear sus orígenes involucra una regresión infinita —e innecesaria—; durante el proceso de gestación nadie dirige a nadie (1984, p. 71).

Para tratar de entender el fenómeno publicitario, más que indagar el instante de su gestación, es necesario considerar algunos de los elementos cruciales que permitieron su desarrollo; es decir, la compleja combinación de procesos y actores que a lo largo de la historia del capitalismo industrial han dado forma a la explosión publicitaria y a sus productos actuales. Entre los actores más relevantes se encuentran, por un lado, los anunciantes, publicistas y medios de comunicación, nacionales y extranjeros; y, por el otro, los gobiernos, agentes políticos y, en algunos casos, ciertas organizaciones sociales. Los ciudadanos “comunes y corrientes” no forman parte de este racimo de participantes en el proceso publicitario.

El término *publicidad*, dentro de las lenguas romances, proviene de la voz latina *publicus*, que originalmente hacía referencia de manera exclusiva a la vida pública, es decir, a la calidad de lo público en oposición a los sucesos de la vida privada. Más adelante se definió como el conjunto de medios empleados para difundir una noticia relativa a cosas o hechos del ámbito general. Finalmente, el concepto publicidad acabó limitándose al mundo de los negocios.

En contraste, como recuerda Rafael Alberto Pérez,<sup>6</sup> “en las lenguas germánicas y en las sajonas los latinismos correspondientes *Publizität* y *Publicity* se han limitado a conservar su sentido original: vida social pública o notoriedad” (2006, p. 521), entre otros; sin embargo, con el tiempo se fueron gestando vocablos más puntuales para describir diversos fenómenos de comunicación, tal es el caso de la publicidad comercial a la que se le llamó, en el caso del inglés, *advertising*.

Con base en el modelo tradicional de la comunicación, Alberto Pérez define la publicidad, a partir de una perspectiva sistémica, como “aquel subsistema

---

<sup>5</sup> Profesor emérito de la Universidad de Wisconsin.

<sup>6</sup> Docente de la Universidad Complutense de Madrid.

institucionalizado de la comunicación pública en el que un emisor (anunciante) tiene acceso a un soporte de comunicación (medio) y a que su mensaje se difunda a la audiencia del medio (receptores), en la forma y tiempo convenido mediante el pago de una contraprestación económica” (2006, p. 527).

“Hasta bien entrado el siglo XIX, las casas comerciales distinguidas eran reacias a los simples anuncios comerciales; el reclamo comercial era tenido por indecente” (Sombart, 1998, p. 89). Por ello, “no fue sino hasta a mediados del siglo XX que la publicidad comercial, por primera vez conceptualizada como *reclamo*,<sup>7</sup> adquiere su actual relevancia con los procesos de concentración del capitalismo industrial” (Habermas, 1981, p. 217). Así, no sorprende que John McEwan definiera la publicidad como un producto de la revolución industrial (1956, p. 10).

La constante volatilidad y fragmentación de los públicos consumidores, características de la era del consumo masivo, se deben en gran medida al estímulo de la moda, introducida en el siglo XVII en la época de la cultura nobiliaria. “La publicidad exige siempre algo nuevo y en eso consiste precisamente el poder de la moda [...], lo mismo no es lo mismo, sino algo nuevo” (Luhmann, 2000, p. 72).

Durante las últimas tres décadas, “la publicidad se convirtió en uno de los grandes instrumentos de control social en los Estados Unidos —y en todo el mundo capitalista de entonces—. Se ha unido a la iglesia, la escuela y la industria como una influencia importante en la vida del pueblo” (Packard, 1961, p. 365).

La publicidad es un factor relevante en la economía al coadyuvar en la realización del ciclo del capital. Para Víctor Manuel Bernal Sahagún,<sup>8</sup> “la publicidad ha jugado, y sigue jugando, un papel de primera importancia en la competencia monopolista” (1982, p. 45). En resumidas cuentas, la historia del capitalismo está íntimamente conectada con la historia de la publicidad. Su evolución está entrañablemente ligada tanto al desarrollo y expansión de las industrias y servicios como al flujo internacional de capitales, a las innovaciones tecnológicas (de manera particular con la aparición de los medios electrónicos) y a la globalización y ampliación de los mercados. Es así que la publicidad ac-

---

<sup>7</sup> *Reclamo* viene de la palabra francesa *reclame* que significa publicidad.

<sup>8</sup> Fue investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

túa en concordancia con el modelo económico en boga y ambos evolucionan de manera simétrica e interrelacionada.

Paul Baran<sup>9</sup> y Paul Sweezy<sup>10</sup> afirman que “en un sistema económico en el que la competencia es feroz e implacable y en la cual la escasez de rivales rige la reducción de precios, la publicidad se convierte, cada vez en mayor grado, en el arma principal de la lucha competitiva” (1988, p. 86). La relación de la publicidad y la economía varía según las circunstancias de la competencia. En efecto, bajo condiciones de una planta industrial atomizada en que una multitud de vendedores ofrece sólo una pequeña parte de una producción homogénea, no hay mucho lugar para la publicidad. La posibilidad de aumentar las ventas está relacionada con la variación de precios. Ésta puede llevarse a cabo únicamente si la capacidad productiva de la empresa resiste los altibajos en el precio de sus productos.

En contraste, cuando el número de vendedores es pequeño y cada uno de ellos representa una gran proporción de productos y ventas de una industria, esta situación *cuasi* monopolista se torna radicalmente distinta. Las posibilidades de ejercer influencia en el mercado para la adquisición de productos no dependen de una variable en el precio, sino del establecimiento y mantenimiento de una marcada diferencia entre dichos productos y los de los competidores mediante la promoción y publicidad. Baran y Sweezy exponen que “cuanto más se insiste en la diferenciación del producto, más cerca está el vendedor del productor diferenciado de la posición monopolista” (1988, p. 96).

En todas partes, el consumo ha desplazado la producción como actividad económica dominante. Terence Qualter<sup>11</sup> opina que “una gran cantidad de energía ha de gastarse en la producción con el único propósito de satisfacer un consumo estimulado de forma artificial” (1991, p. 57).

Así, el proceso publicitario sigue la siguiente lógica: la estructura de mercado imperante en diversas ramas de la actividad económica es uno de los principales determinantes de la inversión en publicidad. El desarrollo de la industria induce el avance de la publicidad, la que a su vez promueve el progreso de los medios

---

<sup>9</sup> Exprofesor de la Universidad de Stanford.

<sup>10</sup> Economista.

<sup>11</sup> Profesor de la Universidad de Waterloo en Canadá.

masivos de comunicación en una serie de procesos estrechamente vinculados e interdependientes.

En un estudio presentado a la Asociación Internacional de la Publicidad (IAA, por sus siglas en inglés) por Gallup México en relación con el impacto económico de la industria publicitaria en este país, se afirma que “en aquellos sectores en los cuales los índices de concentración son más altos, la publicidad representa para las empresas un instrumento esencial para mantener sus ventajas competitivas frente a otras empresas” (1995, p. 22), es decir que la publicidad en mercados poco competitivos tiende a reforzar el liderazgo de las empresas. Aunque a principios del siglo pasado la publicidad era considerada por los empresarios un costo deplorable que debía mantenerse tan bajo como fuera posible, “rápidamente, hacia mediados del mismo siglo, esa concepción se transformó en lo que una agencia de publicidad correctamente ha llamado una necesidad de supervivencia para muchas empresas corporativas” (Baran & Sweezy, 1988, p. 99).

### *La publicidad global*

Con la aparición de la radio y primordialmente con el surgimiento de la televisión, la publicidad alcanzó proporciones inusitadas debido a la amplia cobertura e influencia de estos nuevos medios. Ello se debe a que la televisión, como afirma José Saborit,<sup>12</sup> “ocupa un lugar hegemónico en la creación del universo visual que nos rodea y del que regularmente obtenemos gran parte de los datos que determina nuestra imaginación, nuestra concepción general del mundo y de nosotros mismos” (1968, p. 13).

En la actualidad, los sistemas informativos han trascendido los límites nacionales, abarcando el espacio mundial y provocando que los modelos publicitarios, transmisores no sólo de los productos y servicios, sino de formas culturales, respondan a las características típicas de los países desarrollados, como los Estados Unidos, cuya influencia en Latinoamérica es determinante, aunque esta región, debido a su desarrollo, carezca de la estructura económica capaz de soportar tales formas

---

<sup>12</sup> Catedrático de la Universidad de Valencia.

y estilos de vida. Incluso los paradigmas utilizados distan mucho de representar los rasgos físicos, ideológicos y culturales característicos de las sociedades en las que se imponen dichos modelos.

La elevación de los niveles de vida de la población, una vez instalado el capitalismo, provocó el abastecimiento abundante de productos y servicios, lo que generó la necesidad de promover las ventas. Esta nueva circunstancia económica, a partir del fin de la segunda gran guerra, dio lugar al nacimiento de un amplio mercado consumidor y al desarrollo de los medios de comunicación y de su publicidad asociada.

Algunos estudiosos del fenómeno publicitario coinciden en que la historia de la publicidad se divide en cuatro etapas: la prehistoria de la publicidad, del mundo antiguo al siglo XV; los primeros pasos, del siglo XVI al XVIII; su crecimiento durante el siglo XIX y hasta la década de los cuarenta; su etapa de desarrollo y perfeccionamiento, desde los años cincuenta hasta la actualidad (“Origen de la publicidad”, s.f.).

Otros autores, como Mattelart, consideran que el desarrollo de la publicidad moderna puede dividirse en tres etapas: la *americanización*, que se extiende desde la segunda posguerra hasta el inicio de la década de los sesenta, en la cual el modelo estadounidense se instituye como el arquetipo a seguir; la *transición*, caracterizada por la exportación de los Estados Unidos de los mercados publicitarios y mediáticos hacia el resto del mundo industrializado, y la época de las *redes del tercer tipo*, donde existe “la generación de redes transnacionales que concuerda con el movimiento de interconexión e integración creciente de los mercados y las economías, contemporáneo con el proceso de liberación del conjunto de los sistemas de comunicación” (Mattelart, 2000, p. 21).

Sea como fuere, parece ser que el primer aviso publicitario tiene casi 3000 años de antigüedad. Se trata de un papiro egipcio, encontrado en Tebas, que se conserva aún en el Museo Británico de Londres, el cual dice:

“Habiendo huido el esclavo Shem de su patrono Hapu, el tejedor, éste invita a todos los buenos ciudadanos de Tebas a encontrarle. Es un hitita, de cinco pies de alto, de robusta complexión y ojos castaños. Se ofrece media pieza de oro a quien dé información acerca de su paradero; a quien lo devuelva a la tienda de Hapu, el tejedor, donde se tejen las más bellas telas al gusto de cada uno, se le entregará una pieza entera de oro” [...].

En la antigua Grecia, hacia el 480 a.C, aparecieron los primeros medios de propaganda. Se trataba de axones (paralelepípedos) hechos de madera pintada de blanco

en los que se inscribió el código de leyes de Solón, luego de la batalla de De Salamina contra los persas. También proceden de aquella época los *Kyrbas*, cilindros de maderas en los que se incluía todo tipo de comunicados. En Roma surgieron dos medios publicitarios denominados *alba* y *libelli*. Los primeros eran tablones de anuncios permanentes, antecesores de la gigantografía. Los segundos, papiros que se adosaban a los muros, del mismo modo que los actuales afiches [carteles]. Ambos soportes eran utilizados para publicar avisos oficiales, aunque también podían verse anuncios sobre venta de esclavos, de espectáculos, alquileres de casas y objetos encontrados.

Durante la edad media se utilizaban grabados o xilográficas. Los manuscritos se tallaban en planchas de madera que se entintaban a modo de sellos (xilografías) lo cual permitía obtener cierto número de reproducciones en un pergamino. Estos grabados eran utilizados por la Iglesia y se colocaban los días festivos, los domingos, los días de boda o de bautismo (Caldeiro, 2005).

Raúl Eguizabal refiere que “antes del siglo XIX lo que había, excepto quizá en la Inglaterra del siglo XVIII, eran anuncios pero no publicidad, aunque, en ocasiones, empleemos tal término para referirnos a esas manifestaciones” (como se cita en Medina, 2007).

La marca registrada mediante un signo bidimensional o tridimensional que simboliza una empresa o un producto apareció por primera vez en el siglo XVI, cuando los comerciantes y los miembros de los gremios empezaron a disponer estos símbolos a la entrada de sus tiendas. Entre las marcas que han sobrevivido de esta época destaca, por ejemplo, la barra rayada de los peluqueros.

De manera indiscutible, la publicidad cobró carta de naturalización con la invención de la imprenta y de los tipos móviles en 1447, atribuida al alemán Johannes Gutenberg.

Más allá de las anécdotas por medio de las cuales se han intentado rastrear los orígenes de la publicidad, lo cierto es que este fenómeno, ligado a intereses comerciales, nace con el advenimiento de la prensa, de manera concreta, con la aparición de las primeras gacetas. Esto se explica, de acuerdo con M. Galliot, “en virtud de que por un lado, no había una necesidad social de la publicidad y por otro, tanto en la ciudad-estado griega como en la *civitas* romana, la comunicación interpersonal era el medio adecuado para la dimensión urbana” (como se cita en Alberto Pérez, 2006, p. 523).

“La historia de la publicidad está atada a la historia de las ciudades” (Eguizábal, 1998). Esta afirmación no implica que en Grecia no existiesen algunos medios de comunicación pública; según José Ramón Sánchez Guzmán, desde entonces se hacía uso de ellos para la difusión pública de mensajes, particularmente aquellos provenientes de las autoridades. Existían, además, los heraldos, los oradores, el Ágora y carteles, como el *axón*. En Roma, recuerda Sánchez Guzmán, “aparecieron los *libelli*, algo similar a los diarios oficiales, y los textos escritos en los *alba*, muros o paredes blanqueadas para que los ciudadanos pudiesen escribir sus mensajes” (como se cita en Alberto Pérez, 2006, p. 523).

En Francia, Théophraste Renaudot creó en 1631 la primera publicación de origen galo: *La Gazette*, en la cual se publicaron los primeros anuncios, aunque únicamente entre particulares y no precisamente para intercambiar mensajes publicitarios de carácter comercial, sino de servicio comunitario.

En el número 6 de esa gaceta, rememora M. Fairen (1965), apareció un anuncio sobre las aguas Forgen. En Inglaterra, el primer periódico con publicidad fue el *Mercurius Britannicus*, que en 1625 publicó lo que, según el psicólogo australiano J. Brown, se interpreta como el primer anuncio de la historia (como se cita en Alberto Pérez, 2006, p. 524).

Esos incipientes intentos publicitarios se dieron en el marco de una restringida libertad de competencia económica, en virtud de que, según comenta Joaquín Garrigues, los reglamentos gremiales tutelaban todas las actividades comerciales; “regían el trabajo, la producción, las ventas; no se permitía ni la alabanza exagerada de las propias mercancías ni la disputa de la clientela” (como se cita en Alberto Pérez, 2006, p. 524).

La abolición del sistema gremial, a partir de la Ley de Chapelier en 1771, y la Revolución Industrial en Inglaterra propiciaron la expansión de la publicidad. Los anuncios comienzan a ser vendidos, realizan una función económica y constituyen la fuente principal de financiamiento prioritario de los medios de comunicación.

Si bien esas funciones de la publicidad se han mantenido a lo largo del tiempo, diversos acontecimientos ocurridos durante los dos últimos siglos le permitieron desarrollarse de una manera exponencial y la proyectaron al nivel global que hoy alcanza.

Armand Mattelart (2000) considera que son cuatro los cambios principales que favorecieron la nueva configuración de los centros mundiales de poder que

se reflejaron en lo que llama la *comunicación-mundo* y sus territorios de acción, incluidas las nuevas técnicas publicitarias:

-La irrupción de nuevos países industrializados, principalmente los *dragones* en el continente asiático.

-La construcción de los grandes bloques de libre cambio económico en torno a cada uno de los polos del *poder triádico*: América del Norte, Asia Oriental y la Unión Europea.

-La hegemonía político-militar de los Estados Unidos, principal promotor de la economía global.

-El retiro del llamado tercer mundo como sujeto de la historia (p. 100).

Alberto Pérez (2006) destaca cuatro transformaciones en el campo de la publicidad:

-La aparición del *marketing* como producto del perfeccionamiento de los mercados competitivos.

-El nacimiento y desarrollo de los medios masivos de comunicación, la radio y la televisión, los que ya desde 1920 y 1947, respectivamente, anunciaban productos comerciales mediante la fórmula de patrocinio, lo cual recientemente se hace en la red a través de *banners-buy*,<sup>13</sup> multimedia, dinámicos e interactivos, entre otros.

-La necesidad de financiamiento de los medios.

-La regulación publicitaria por parte de los Estados para enfrentar al poder de la naciente industria publicitaria, la que a su vez pretendió frenar los impulsos reguladores mediante códigos de ética y esquemas de autorregulación (pp. 525-526).

De lo anterior se desprende que para entender el fenómeno publicitario y su progresiva institucionalización de manera integral es necesario analizarlo en el marco de los modelos de comunicación y ubicarlo en un contexto, no sólo económico, sino además político, social y sobre todo tecnológico, en el que se ha desarrollado.

---

<sup>13</sup> *Banner-buy* es un formato publicitario interactivo en internet que permite desplegar información audiovisual y que posibilita, desde la computadora, la compra de productos. A diferencia del *banner estático-enlace*, que consiste en un programa en formato .gif, utiliza programas como Java, HTML, DHTML y Flash. *Banner-buy* es la cuarta generación de banners, antecedido por el fijo, el animado y el interactivo. Al *banner* le han seguido otros formatos publicitarios: *intersticial*, *ciberspots*, *product placement*, entre otros.

Como quedó asentado, se sabe qué es la publicidad y cuáles fueron sus probables orígenes, pero ¿cómo funciona? Niklas Luhmann da una respuesta cuando señala que mediante la misma “se sugiere al espectador que ejerza su libertad de decisión, lo que significa que a partir de sí mismo quiera lo que él realmente no hubiera querido” (2000, p. 67). Para Philippe Breton,<sup>14</sup> “la publicidad nos irrita: sus artificios son demasiado visibles y el mundo maravilloso que nos promete raramente se concreta” (2000, p. 136). Sin embargo, también reconoce que forma parte del paisaje cotidiano, de tal suerte que su ausencia es lo primero que notaban –extrañándola– los que viajaban a los países excomunistas del Este. Estas afirmaciones de Breton sintetizan el sentimiento ambivalente que a muy importantes porciones de la sociedad invade.

La publicidad “tiene dos funciones en el proceso de intercambio entre el productor de bienes, servicios o programas políticos, y el consumidor: *informar* y *persuadir*” (McNair,<sup>15</sup> 2007, p. 87). Lo primero opera bajo el principio de “elección racional” del consumidor acerca de la existencia en el mercado libre de bienes y servicios. Lo segundo, de acuerdo con Pierre Martineau, creador del concepto de *imagen de marca* y uno de los fundadores de la investigación motivacional, obedece a que, en el sistema de competencia capitalista y de la casi nula diferencia técnica entre los productos, éstos “deben ser investidos con diversos aspectos para individualizarlos; enriquecerlos con asociaciones e imaginaria; conferirles diversos niveles de significados –diferentes a los de su uso–” (como se cita en MacNair, 2007 p. 87); en suma, lograr que alcancen, al destacar sus ventajas competitivas y al dotarlos de identidad propia, los niveles más emotivos del público consumidor. En esas condiciones, “el valor de uso de un producto se convierte, mediante la publicidad, en un valor de signo” (p. 89).

En contraste con el desarrollo natural de cualquier empresa, el mundo del *marketing* acuñó a mediados de los años ochenta la idea de que las empresas de éxito deben producir ante todo marcas y no productos. Estos pioneros, recuerda Naomi Klein, “plantearon la osada –pero realista– tesis de que la producción de bienes sólo es un aspecto secundario de las operaciones de las empresas [...],

---

<sup>14</sup> Docente de la Universidad de París-I-Sorbone.

<sup>15</sup> Docente de la Universidad de Strathclyde.

ya que lo principal que producían no eran cosas, decían, sino *imágenes* de sus marcas” (2005, p. 32); es decir, el verdadero trabajo de las firmas, más que producir, es comercializar, ya que su viabilidad radica no tanto en su habilidad de producir bienes de consumo, sino en su aptitud para crear imágenes poderosas. En consecuencia, se debe “considerar la marca como el significado esencial de la gran empresa moderna, y la publicidad como un vehículo que se utiliza para transmitir al mundo ese significado” (p. 33).

### *Nuevos retos*

Como todo sistema abierto, la publicidad ha experimentado numerosos cambios y retos, entre los cuales cabe destacar:

- La saturación de las inserciones en los medios tradicionales y su desplazamiento hacia medios alternos. Desde sus inicios, la publicidad ha utilizado las inserciones en los medios de comunicación de mayor audiencia, especialmente la televisión y la radio, y en los espacios exteriores, como los espectaculares, las bardas, las paradas de autobuses o el transporte público. Los diarios y las revistas, y de manera ascendente internet, captan también importantes montos de la inversión publicitaria.

- El creciente rechazo hacia la publicidad. Debido al gran negocio que representa la industria publicitaria, muchos medios han saturado sus tiempos y espacios, lo que ha provocado en los receptores una actitud negativa y el consecuente rechazo de los mensajes, sobre todo porque se consideran invasivos, además de que interrumpen la programación en momentos de gran interés para la audiencia.

- La idea de menos *glamour* y mayor eficacia. En las últimas décadas, los creativos de las agencias publicitarias se han visto en la necesidad de diseñar mensajes que no sólo cautiven los sentidos del consumidor con imágenes, sonidos y efectos atractivos, innovadores y espectaculares; hoy día es imperativo lograr que el mensaje sea eficaz, lo que implica que la marca o producto en cuestión no sólo sea recordada, sino también preferida por el público consumidor.

- Más que construcciones artísticas y memorables, dicen los publicistas, los mensajes deben comunicar ideas concretas, generar valor de marca para los productos y lograr vínculos emocionales con los consumidores, quienes prefieren un bien o servicio con una personalidad similar a la suya o, mejor aún, con su ideal.

- La aparición del *zapping* y *zipping*. Si bien su capacidad de penetración es indudable, debido a sus altos costos y a la emergencia de nuevos medios soportados en tecnologías de punta, la televisión tiende a perder la posición del vehículo publicitario por excelencia. En virtud de la gran oferta programática de la televisión de paga, vía satelital o por cable, los receptores cada vez más recurren al zapping para buscar variedad o incluso para evadir los anuncios.

Este fenómeno consiste en el cambio de un canal a otro a través del control remoto, especialmente en los cortes comerciales. Ello representa un gran reto para los publicistas y anunciantes, pues se reducen las posibilidades de que el mensaje sea visto o escuchado. Es por esta razón que en la actualidad se recurre al empleo de otras formas de presencia en los programas, como el *product placement* (presencia de marca o producto en set), la mención o recomendación publicitaria en vivo, el *infomercial* o comercial disfrazado de información, el patrocinio de programas o secciones, incluso la producción de programas expofeso para la publicidad de algún bien o servicio.

El *zipping* es una variable del *zapping*, aunque implica el uso de grabadoras de programación televisiva en los que se omiten los comerciales, o el uso de los sistemas *on demand* de televisión de paga, en los que se seleccionan sólo los programas que se desean ver, se graban y se consumen en el momento más conveniente, con la posibilidad de omitir los cortes comerciales y con ello hacer más eficiente el tiempo frente al televisor.

- El crecimiento del número de anunciantes, pero la reducción de presupuestos. Sin duda, la industria publicitaria prospera año con año debido al crecimiento de la inversión en medios de difusión. Estos montos obedecen no únicamente a la inserción de anuncios de carácter comercial de grandes empresas globales, sino a la incorporación a la dinámica publicitaria de pequeñas firmas que, aunque en menor escala, destinan partidas presupuestales para actividades promocionales masivas. A estas cantidades hay que agregar los gastos generados por la publicidad política, tanto del gobierno y los partidos políticos, como por los mensajes de índole social, cuya suma alcanza niveles cada vez más elevados.

- De manera paradójica, los valores presupuestales invertidos por los anunciantes se han visto reducidos, ya que los altos costos de inserción y producción de anuncios en medios electrónicos obliga a reducir su duración y a limitar el número de mensajes, así como a disminuir las pautas. Para optimizar los recursos se suele recurrir al empleo de los medios alternativos más baratos, conocidos como *bellow the line*.

- El aumento de la competencia. La globalización de los mercados y la consecuente importación de bienes –especialmente los de manufactura china– abaratan los costos y hacen más extensa la gama de productos a disposición del consumidor: cuanto mayor es la oferta de bienes, más intensa es la competencia. Ello obliga a grandes y pequeños fabricantes a realizar esfuerzos publicitarios para tener presencia de marca y poder competir en un mercado abierto.

Es común escuchar a los consumidores decir que compran o utilizan tal o cual producto que vieron en la televisión, ya que se ha comprobado, a través de la investigación de mercados, que una marca que tiene antecedentes de comunicación con su clientela presenta mayor potencial de consumo que las que no tienen presencia en los medios. Incluso las marcas que solían ser líderes de producto, como Coca Cola, se ven obligadas a realizar esfuerzos publicitarios para evitar que las nuevas marcas de refrescos, aún pequeñas, como Big Cola, Red Cola, Lulú Cola, mermen su participación de mercado.

- La tendencia hacia la microsegmentación de mercados. En el globalizado y globalizante entorno, el gran abanico de posibilidades de consumo genera en los compradores la necesidad de consumir productos *ad hoc*. A causa de esto, los mercados se fragmentan cada vez más, por lo que no resulta suficiente producir y promover productos dirigiéndose a un amplio espectro de consumo. Hoy día se identifican nichos de mercado como los metrosexuales, los homosexuales, conocidos como *mercado rosa*, los inmigrantes, básicamente afroamericanos o hispanos, los consumidores mayores de 50 años, las mujeres independientes, las parejas sin hijos o los llamados DINK (*doble income no kids*, es decir, doble presupuesto, no hijos) y el mercado verde (ecologistas).

- La integración de acciones publicitarias con comunicación de mercadotecnia. A partir de la década de los noventa, en las agencias de publicidad se ha instalado el concepto de *comunicaciones integradas de mercadotecnia* (CIM), que se refiere, según Thomas Russell y Ronald Lane,<sup>16</sup> a “todos los componentes de comunicación de la mercadotecnia: las relaciones públicas, la publicidad, las ventas personales y la promoción de ventas” (1994, p. 25).

---

<sup>16</sup> Especialistas en mercadotecnia y publicidad.

Bajo un concepto rector homogéneo de comunicación, las marcas realizan diversos esfuerzos de promoción del consumo con la idea de lograr la unidad de la campaña al producir anuncios para distintos medios, organizar eventos para los consumidores, enviarles correos directos e incluso adecuar la ambientación de las oficinas y puntos de venta, de tal manera que cualquier acción de comunicación gire en el mismo sentido y cualquier mensaje, sin importar el medio de que se trate, reafirme de manera sinérgica el concepto creativo. Se trata, como señalan O’Guinn,<sup>17</sup> Allen y Semenik, del “uso de manera coordinada de varias herramientas de promoción, incluyendo la publicidad, para construir y mantener percepción, identidad y preferencia de marca” (2004, p. 13).

Mediante esta estrategia integral de comunicación es posible aglutinar en torno a la publicidad otras acciones promocionales, logrando causar un mayor impacto en el consumidor. “A través de distintas tácticas, menos enfocadas en la creatividad y más en una buena estrategia de medios, se colabora mejor al éxito de la campaña” (Leiss,<sup>18</sup> Kline, Jhally & Botterill, 2005, p. 401).

- El uso de las TIC como apoyo a la publicidad. Cada vez se incrementa más el uso de internet como vehículo publicitario mediante los sitios web, patrocinios, *banners*, botones interactivos, *podcast* y la inclusión de la marca en los motores de búsqueda de los principales portales.

De igual manera, los mensajes a través del teléfono celular han ganado presencia de manera vertiginosa, ya sea como mensajes de texto (SMS), mensajes multimedia (MMS), vía *bluetooth* o correo electrónico; por consiguiente, las grandes empresas comerciales y los agentes políticos adquieren bases de datos de usuarios de telefonía celular y desarrollan estrategias de comunicación denominadas *mobile marketing* (mercado de teléfonos móviles).

## MERCADEO INTERACTIVO DIGITAL Y PUBLICIDAD.COM

Además de los medios de comunicación tradicionales, como los teléfonos fijos, la radio, la televisión e incluso las computadoras, nuevos y enormes paquetes

---

<sup>17</sup> Profesor e investigador de la Wisconsin School of Business.

<sup>18</sup> Catedrático de la Universidad de Ottawa.

tecnológicos en materia de información y comunicación han irrumpido, crecido y evolucionado en un mundo (¿aldeas?) hiperglobal. Diversos anunciantes han encontrado en estas novedosas tecnologías, de manera específica internet, productivas herramientas para el mercadeo y la publicidad de sus productos y servicios.

Ha quedado claro que la red ha conmovido muchas esferas de la vida social. Una de ellas, quizás la más relevante fuera de los ámbitos militares y de seguridad nacional, es la de los negocios, puesto que transformó las relaciones dentro y entre las corporaciones y de ellas con los consumidores. Las nuevas oficinas virtuales, en donde cada empleado no requiere más de un espacio físico para trabajar, lo que se traduce en enormes reducciones de costos de operación, son un ejemplo, pero no el más relevante, de la manera en que internet ha remodelado el mundo empresarial.

No obstante, la mayor trascendencia de las TIC, y por supuesto de la internet, radica en su capacidad para que la gente realice compras a distancia. Si bien esta posibilidad ya existía mediante el telemercado, la arquitectura de internet, debido básicamente a su capacidad de interacción, ha vuelto esta actividad más ágil. Así, las compras en línea han crecido de manera sustantiva en los últimos años y nada indica que esa tendencia vaya a declinar en el futuro. El campo más beneficiado por la relación comercio-internet ha sido, sin duda, el de la publicidad.

### *E-comercio*

En general, el neologismo e-comercio (*e-commerce*) o comercio electrónico alude a todo tipo de negocio, transacción administrativa o intercambio de información que utilice cualquier TIC. En este sentido, el concepto de comercio electrónico no sólo incluye la compra y venta electrónica de bienes, información o servicios, sino también el uso de la red para actividades anteriores o posteriores a la venta, como:

- Publicidad de bienes y servicios.
- Búsqueda de información sobre bienes, servicios, proveedores, entre otras.
- Negociaciones entre proveedores y consumidores sobre diversos aspectos del comercio.
- Programas de atención y satisfacción de clientes.
- Desahogo de trámites relacionados con el acto de compra-venta.

- Comercialización electrónica que encuentra en Amazon.com y en eBay dos ejemplos seminales de gran relevancia. Su desarrollo requirió la generación de diseños dinámicos e interactivos para permitir a los usuarios buscar inventarios, colocar órdenes de compra y realizar pagos mediante servidores seguros. Ese proceso lineal y estructurado emplea los principios de cliente-servidor en red y un programa de interfaz de entrada común (CGI, por sus siglas en inglés) para crear una interacción en tiempo real entre el servidor comercial en red y el navegador en línea de los compradores (cliente).

En consecuencia, lo que hace algunos años pareciera un relato de ciencia ficción, como sucede en la película de Steven Spielberg, *Minority report*, hoy parece ser una realidad en materia publicitaria, por ejemplo, el surgimiento del “anfitrión virtual” (*vhost*), tecnología que funciona cuando un usuario accede a internet. Jeff Chester<sup>19</sup> cuenta que “una mujer joven de pelo castaño lo mira fijamente y le dice en su propio idioma ¡Buenos días! Y le recuerda que sólo faltan dos días para el fin de semana” (2007, p. 146). Acto seguido, le informa que se trata de un *vhost*, es decir, un carácter realista de conversación que actúa de manera inteligente para promover marcas, comercio electrónico y publicidad.

Este huésped virtual, considerado por sus creadores como un “amigo confiable”, es un ejemplo de las *tecnologías automatizadas de persuasión*, diseñadas para influir en el comportamiento del consumidor. Byron Reeves<sup>20</sup> es uno de los más entusiastas promotores del mercadeo de intercambio mediante estos caracteres interactivos publicitarios en línea.

Este tipo de agentes de ventas animados son conocidos mediante el término anglosajón *AdBot*, cuyo nombre proviene de las palabras *advertising* y *robot*. Un ejemplo de compañía publicitaria que utiliza este tipo de animaciones es Oddcast, una empresa de medios sociales que ofrece “soluciones de extremo a extremo impulsadas por videos, fotografías, 3D, voz y plataformas de avatares (*avatar platforms*)” (Oddcast, s.f.). Entre los clientes de esta compañía que más utilizan este tipo de publicidad destacan: Coca Cola, Kellogg, P&G, Disney, McDonald’s y Volkswagen.

---

<sup>19</sup> Director Ejecutivo del Centro para la Democracia Digital.

<sup>20</sup> Encargado del Laboratorio de Tecnología Persuasiva de la Universidad Stanford.

Con objeto de hacer de internet un ecosistema publicitario, la empresa Intel patrocinó diversos experimentos, logrando crear un *software* multimedia, denominado primero Flash y luego Shockwave, que hizo evolucionar la publicidad hacia formas más vitales al generar paquetes básicos interactivos de *software*, incluyendo Microsoft Internet Explorer y American Online (Chester, 2007, p. 131). Este *marketing* interactivo logró importantes avances (como la creación de tecnologías de base como las utilizadas por Amazon.com) con el apoyo del Laboratorio de Medios del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), entre otros centros de investigación y desarrollo tecnológico digital.

En contraste con los medios habituales (impresos, radio y televisión), básicamente unidireccionales (uno-muchos), internet y sus diversas aplicaciones han brindado a la industria publicitaria una enorme plataforma para la creación y distribución del mercadeo y de la publicidad interactiva.

Un blog, un tuitio o un video en YouTube pueden ser reproducidos y vistos de manera virtual por millones de personas de manera gratuita. Los publicistas, en consecuencia, no necesitan desembolsar grandes cantidades, como sucede con los medios tradicionales, para crear y distribuir sus mensajes.

Los medios sociales (*social media*) han jugado desde su creación un papel fundamental y de creciente envergadura en el proceso del mercadeo y de la creación y distribución de la publicidad.<sup>21</sup>

Estudios de mercado que requerían grandes cantidades de inversión monetaria resulta más sencillo y barato realizarlos actualmente a través de las TIC. Múltiples empresas, como International Business Machines (IBM), Dell o Burger King, incluso el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, han realizado campañas publicitarias virtuales económicas, sociales y políticas utilizando estas plataformas.

Además, pequeñas empresas productoras de bienes y servicios que anteriormente no podían promover sus productos vía los medios electrónicos, hoy en día lo pueden hacer con relativamente bajos costos. Muchas pequeñas marcas, incluso, han crecido de manera sustancial.

Los motivos económicos con los que suele racionalizarse la inversión en publicidad han cambiado. Hoy en día, dichas inversiones se han incrementado en relación con lo que se invierte en el producto.

---

<sup>21</sup> *Infra* capítulo II.

La publicidad interactiva, por ejemplo, expresa el uso de medios con capacidad de interacción entre los usuarios con objeto de promover e influir en la decisión de compra de los consumidores. Este nuevo tipo de anuncio utiliza como vía de transmisión, entre otras, internet, la televisión interactiva, los teléfonos móviles y las terminales adaptadas; funciona bajo la idea de que el consumidor no se limite a ser un mero receptor pasivo de imágenes, texto y video, sino que juegue un papel más activo mediante un diálogo virtual con el patrocinador.

En virtud de la intervención de un sinnúmero de factores en el complejo y altamente dinámico proceso de la comunicación publicitaria, resulta muy difícil el estudio de la influencia de los medios y, sobre todo, de las TIC en el consumo de la gente. Por ello, en la actualidad, se presenta un debate entre los representantes de la industria y los investigadores de la comunicación en relación con el grado en que los nuevos medios, de manera particular internet, están transformando el mercado. La pregunta básica es si las nuevas tecnologías también están cambiando el rostro tradicional de la comunicación publicitaria.

Otra discusión gira en torno a si internet, además de promover la democratización del consumo, no conlleva el riesgo de suscitar publicidad ilegal porque no existe una regulación en ese medio. Ello no implica, por supuesto, que proclamen una castidad virginal de la red.

Adaptando al ámbito de la publicidad las formulaciones de Erik Bucy<sup>22</sup> y Kimberly Gregson<sup>23</sup> (2007) sobre el uso de internet para facilitar la participación social, se pueden establecer cuatro consideraciones básicas:

1. Provee el acceso a noticias e información publicitaria más rápido que los medios tradicionales.
2. Permite interrelacionar a las empresas productoras de bienes y servicios con los públicos consumidores.
3. Suministra espacios para la discusión pública como es el caso de la *subvertising*.
4. Sirve de barómetro para identificar las opiniones del público (p. 233).
5. Sin embargo, múltiples factores que tienen que ver con su acceso social actúan como limitantes para esa consideración: el manejo de su tecnología,

---

<sup>22</sup> Profesor de la Universidad de Indiana.

<sup>23</sup> Profesora de Ithaca College en Nueva York.

los recursos económicos para su obtención y mantenimiento, la resistencia de amplios sectores sociales para su utilización, la ausencia de pruebas reales de su efectividad frente a otros medios tradicionales, el desencanto político de los jóvenes, quienes, paradójicamente, están más capacitados para su manejo.

Pew Internet & American Life Project (2009, 28 de enero) reporta que 7 de cada 10 internautas se sirvieron de la red para adquirir algún producto en el mercado. También muestra que son los jóvenes de la Generación X,<sup>24</sup> quienes en esa fecha abarcaban un rango de edad entre los 33 y 44 años, los que más usaron internet para adquirir productos.

A partir de los datos publicados en mayo de 2009 por Sydney Jones de Pew Internet & Life Project, el número de adultos en línea que han usado anuncios clasificados se ha más que duplicado en los cuatro años anteriores. “Casi la mitad (49%) de los usuarios de internet dicen que han utilizado alguna vez los sitios en línea clasificados, en comparación con 22% de los adultos en línea que lo había hecho en 2005”.

Una modalidad de este tipo de propagación es el *marketing viral*. Esta técnica mediática se vale de material audiovisual tradicional (imágenes, textos, enlaces, animaciones, videos), pero estimula al usuario para que inicie una cadena de mensajes vía correo electrónico, a manera de contagio, para remitirlos a otros consumidores.

Las nuevas características del entorno digital al servicio de la red y otros medios digitales son formatos fundamentales a la hora de realizar las novedosas estrategias de comunicación persuasiva, por ejemplo, la interactividad, la comunicación viral, las comunidades virtuales, las prácticas de *branded content*,<sup>25</sup> con especial atención al *advertainment* y al *advergaming*, asimismo, el uso de plataformas y

---

<sup>24</sup> Se conoce como Generación X a las personas nacidas en la década de los años setenta, después de los *baby boomers*. También se le conoce como la Generación de la Apatía o la Generación Perdida en virtud de sus actitudes de rechazo hacia los valores sociales conservadores.

<sup>25</sup> *Branded content* es un tipo de publicidad en la que se busca incorporar los valores de una marca a un contenido que puede ser de entretenimiento, información o educación. Tal es el caso de prácticas como el *advertainment* (*advertising + entertainment*) y los videojuegos interactivos, formatos que permiten ir más allá de la regulación sobre la materia. En este último se trata de fundir publicidad con entretenimiento. El *advergaming* (*advertisement + gaming*) permite desarrollar un videojuego exclusivamente centrado en el producto publicitado, permitiendo al consumidor aumentar el tiempo de contacto con la marca y una interactividad con el mensaje publicitario.

dispositivos tales como textos, vínculos, anuncios, blogs, logos, anuncios, audio, video y animación, o el *mobile*.

Si bien éstas son las formas más usuales, existen otros formatos derivados de la web que han florecido conforme avanza la tecnología: videojuegos, *messenger*, descargas, interacción con SMS para teléfonos celulares desde internet...

Las empresas Yahoo! y Google, mediante sus sistemas de publicidad en línea, AdSense (*advertisement + sense*), cuyo significado sería “añádele sentido”, y AdWords, cuentan con un procedimiento sólido en el que la página electrónica se coloca en los buscadores de la web portal en los sitios adecuados conforme al tema del producto o servicio a promover.

Existen otras páginas portales (MSN, Hispavista y Myspace) y sitios web (Amigos.com y Microsoft) con sistema de publicidad en línea. La publicidad en internet se sustenta con cada clic que realiza el usuario y mediante la información de imagen y texto que recibe en respuesta.

Otro sistema promocional comprende los anuncios textuales y consiste en un pequeño recuadro que contiene la marca del producto o la empresa que lo produce y un texto corto con su descripción y la dirección electrónica con enlace a la página; el recuadro aparece tanto en las barras laterales como en la superior e inferior de las páginas. Google anunció recientemente el lanzamiento de AdManager, un nuevo servicio de gestión de publicidad en línea que, a diferencia de otras herramientas similares, es gratis para los usuarios.

A pesar de la crisis económica mundial que inició en 2008, las empresas anunciantes apuestan cada vez más por internet. Según Cecilia Hill (2009),<sup>26</sup> “en el Reino Unido, este tipo de publicidad supera a la que se emite por televisión. En España los ciudadanos pasan más horas en internet que viendo la televisión”.

El gasto en publicidad en línea en los Estados Unidos, por ejemplo, sigue creciendo pese a la crisis económica, esto según un estudio publicado por la Oficina de Publicidad Interactiva (IAB, por sus siglas en inglés) y la consultora PricewaterhouseCoopers LLP. “Entre julio y septiembre de 2008, el gasto en publicidad en internet alcanzó los 5.900 millones de dólares, un 11 por ciento más que en el mismo periodo de 2007 y un 2 por ciento más que en el trimestre

---

<sup>26</sup> Redactora catalana especializada en tecnología y publicidad.

anterior. En los primeros nueve meses del año, la cifra ascendió a 17.300 millones de dólares, frente a los 15.200 millones del mismo periodo de 2007” (“El gasto en publicidad”, 2008).

Por ello, cuatro grandes grupos mediáticos estadounidenses anunciaron una alianza para crear una red de publicidad en internet que compitiera con Yahoo! El plan comprende 120 publicaciones con más de 50 millones de visitas mensuales. La red se denomina *quadrantONE*, cuya sede está en Chicago. En su inicio estaría formada por los grupos mediáticos Gannet, Hearst, New York Times Co. y Tribune (“La batalla por la publicidad”, 2008).

Con base en el estudio, “Targets comerciales en México”, de Havas Digital, la periodista mexicana Aída Ulloa (2008), cuenta que internet tiene una penetración de 32% en el total de la población urbana del país, lo que supera la cobertura de los medios tradicionales, como el cine y la televisión de paga, e iguala la de la prensa y las revistas. En combinación con otros medios, “internet contribuye a extender su alcance 17%, lo que posibilita llegar a penetraciones superiores al 40%”.

En contraste con los medios tradicionales, internet se ha convertido en el medio con mayor capacidad de medición de audiencia y, por lo tanto, en el de más alto crecimiento en la historia de la publicidad. Como producto de este nuevo fenómeno, hoy existen numerosas redes comercializadoras de sitios que responden a las necesidades de cobertura de los anunciantes.

El fabricante estadounidense de *software* Microsoft Corp. anunció en septiembre de 2008, según se lee en el *Microsoft News Center*, que pondría en marcha una nueva manera de medir la efectividad de la publicidad en internet, desafiando a Google Inc., líder de búsquedas en este medio. El sistema Engagement Mapping de aquella empresa mundial comenzaría a funcionar en su versión beta el 1 de marzo de 2009 (“Microsoft broadens availability”, 2008).

A pesar de que esta clase de publicidad debe estar sujeta a la normatividad de cada país, no parece que los gobiernos ni los propios publicistas promotores de la autorregulación hayan iniciado un diálogo para enmarcar legalmente esta nueva realidad. Cada vez más, diversas empresas utilizan las nuevas técnicas de información y comunicación para promover sus productos. Los medicamentos, por ejemplo, usan el *advertainment* como estrategia publicitaria, como es el caso del antidepresivo Prozac, promovido en la serie televisiva *Los sopranos*, y de Pfizer, que propaga su producto Viagra en la serie *The big love*.

La empresa alemana de medicamentos Bayer coloca en el sitio <http://www.aleviator.com/> una serie de pistas que llevan al usuario por diferentes tipos de sitios (wikis, redes sociales y blogs) para descubrir el desenlace de un guión ficticio. La campaña busca promover su producto Aleve donando cinco dólares a obras de caridad por cada persona que complete un juego. Asimismo, para promover las pastillas Berocca, la empresa creó la página [www.desafioberocca.com](http://www.desafioberocca.com), en la que los usuarios pueden ganar premios y participar en la resolución de acertijos al tiempo que se recomienda su consumo para un adecuado rendimiento intelectual.

Las empresas productoras de tabaco y alcohol también hacen uso de estas técnicas virtuales. Altadis, el mayor productor europeo de tabaco, estableció Le Lab, un sitio de internet que funcionaría como una red social, una fuente de datos y un punto de reunión.

La productora de ron Bacardí, mediante Murmansk Route Bacardí, promueve viajes de aventura para fomentar blogs donde se puedan contar experiencias y detalles de cada viaje. “YouTube lanzó el formato de anuncios pre-roll (aquellos que se muestran justo antes del video seleccionado) en el contenido de algunos socios premium de España” (“Los anuncios pre-roll”, 2009). La duración recomendada del anuncio es de 15 segundos, aunque se establecería un máximo de 30 segundos. La prueba incluiría un límite de tiempo, en beneficio del usuario, para que los pre-rolls aparezcan un determinado número de veces. “Bacardí es el primer anunciante en lanzar sus campañas en este formato, el cual le permitirá llegar en España a 13 millones de usuarios únicos, según los últimos datos de Nielsen. Los anuncios pre-roll de Bacardí se empezarán a mostrar en el contenido premium de socios como Antena 3, Moto GP, Agencia EFE, Hachette Filipacchi y Canal Sur” (“Los anuncios pre-roll”, 2009).

Havana Club, del mismo ramo industrial, lanzó una campaña centrada en el sitio web comunitario [www.soytuguru.es](http://www.soytuguru.es), que promueve la marca alrededor de valores como “el culto a la vida”.

La fábrica de cerveza Heineken instituyó el Club Heineken, que funciona mediante foros y encuentros digitales. La empresa española fabricante de la cerveza Mahou cuenta con “producciones 5 estrellas”, plataforma para la creación de proyectos como Amenaza exterior, que consiste en un cortometraje y un juego para salvar a la humanidad, precisamente con su producto. En Gran Bretaña,

la marca de cerveza Budweiser generó una campaña basada en una calle virtual, inspirada en el mundo sintético Second Life. Bud Bucks es el nombre de este espacio interactivo ([www.budbucks.co.uk](http://www.budbucks.co.uk)).

No obstante la efectividad publicitaria de estos nuevos desarrollos, en la mayoría de los casos, aparentemente, se ofrece un servicio de información o de entretenimiento de cara a los usuarios, pero en realidad, comenta Guadalupe Aguado (2009),<sup>27</sup> “detrás del mismo se esconden auténticas acciones de *marketing* viral con el objeto de vender a los consumidores algo más que los productos”. Para acceder a algunas de estas páginas se pregunta la edad del usuario o se pide el permiso de un adulto; sin embargo, continúa Aguado, “no hay un control real, pues los datos se pueden falsificar sin problemas, lo que evidentemente supone un riesgo en lo que respecta a la exposición de público infantil y juvenil a este tipo de prácticas”.

### *E-publicidad*

Publicidad.com o *e-advertising* es una herramienta del *marketing* digital; consiste en una forma de publicidad en formato digital o publicidad en línea especialmente promovida en los portales y sitios de internet, sustentada por una gran variedad de formatos publicitarios. Esta nueva manera de anunciarse tiene como principal herramienta la página web y su contenido; comprende todas las categorías de las redes sociales de la Web 2.0 y se difunde mediante:

- Banners*: intercambio de banners en portales de internet.
- Ventanas emergentes: publicidad *pop up* o *pop under*.
- Máquinas buscadoras como Google, Local Google y Google Maps.
- Redes sociales: FaceBook, YouTube, MySpace.
- Anuncios clasificados gratis en portales de internet.
- Envío masivo de correos electrónicos.
- Videos en YouTube, Yahoo!, America Online (AOL) o MetaCafe.
- Clic sobre los enlaces patrocinados en máquinas buscadoras.
- Uso de blogs, videojuegos, *layers*, *skyscrapers*, *videolayers*, *spots*.

---

<sup>27</sup> Docente de la Universidad Carlos III de Madrid.

Además, de manera muy reciente y veloz, los teléfonos móviles se han convertido en muy útiles vehículos para la difusión de mensajes publicitarios

Cuando internet traspasó las fronteras militares y académicas, una de las principales preocupaciones de la comunidad publicitaria mundial era que en este nuevo medio no fuera posible la difusión de anuncios comerciales; en resumidas cuentas, que la publicidad no cupiera en el sistema ecológico digital, deseo manifiesto por diversas voces gubernamentales y sociales. En consecuencia, toda la maquinaria publicitaria se puso a trabajar.

En una reunión a la que asistieron publicistas y cabilderos representantes de los grandes anunciantes estadounidenses, notablemente la empresa Procter & Gamble, quizás la mayor anunciante mundial, recuerda Jeff Chester, “los ahí presentes enviaron un mensaje contundente a la administración Clinton: no hagan nada que obstruya el papel de la publicidad en línea” (2007, p. 130). De lo contrario, amenazaron diciendo que el potencial de la red se vería seriamente dañado.

A mediados de la década de los noventa, dos de los más relevantes grupos de cabilderos de la libre publicidad de los Estados Unidos crearon la Coalition for Advertiser-Supported Information and Entertainment (CASIE), cuya tarea era asegurar que la publicidad permaneciera como una fuerza clave de financiamiento para los servicios de información y entretenimiento “en la evolución del mundo de las telecomunicaciones y de los nuevos medios interactivos” (como se cita en Chester, 2007, p. 132).

Otras dos importantes organizaciones publicitarias que realizan un intenso cabildeo son la Asociación Americana de Agencias de Publicidad (AAAA, por sus siglas en inglés) y la Asociación Nacional de Publicistas (ANA, por sus siglas en inglés), ésta representa a más de 300 empresas con 8 000 marcas. El objetivo de la primera se centra en “trabajar como una fuerza dinámica con el gobierno, grupos de presión, y otras asociaciones comerciales” (Advocacy & Policy, s.f). El fin de la ANA que aparece en su página web es: “Asumir posiciones de manera proactiva en relación con las cuestiones públicas y las medidas gubernamentales que afecten la capacidad del mercadeo para operar en nuestra sociedad de libre mercado” (Asociación Nacional de Publicistas, s.f.).

Ambas organizaciones crearon en 2003 un sistema denominado *advertising digital identification* (Ad-ID), éste asigna un código único de identificación de 12 dígitos a cada anuncio por cada medio. Su propósito, evidente a estas alturas, es aprender las costumbres del consumidor.

Esta fuerte oposición a todo tipo de controles sobre la publicidad fue recibida y entendida por la administración del presidente de los Estados Unidos, William Clinton, lo que se tradujo en una ausencia total, al menos en esa época, de toda regulación sobre la materia. La política de los “ganadores toman todo”, como había sucedido con los medios electrónicos tradicionales, se había impuesto.

Los muy amplios grados de libertad publicitaria otorgados a las empresas por el gobierno estadounidense han generado respuestas por parte de la sociedad civil. Es así que la presión ejercida por grupos de interés públicos, tales como Electronic Privacy Information Center, ha forzado a las empresas no sólo a obtener el consentimiento de los usuarios para ejercer sus prácticas de rastreo de usuarios con fines promocionales, sino a explicarles de mejor manera, a través de su página, la forma en que recogen sus datos. Existen, no obstante, numerosas evidencias de que nada de esto se cumple en la realidad.

El Centro para la Democracia Digital (CDD, por sus siglas en inglés) es otra organización no lucrativa asentada en Washington D. C., cuyo objetivo es asegurar que el público interesado sea parte fundamental del panorama de las nuevas comunicaciones digitales. En su página electrónica puede leerse que desde las redes abiertas de banda ancha hasta el acceso universal gratuito o de bajo costo a internet, y desde la diversificación de la propiedad de diversos medios de comunicación hasta la protección de la intimidad y de otras garantías de los consumidores, “el CDD trabaja para promover un sistema de medios de comunicación electrónica que fomente la expresión democrática y los derechos humanos” (Center for Digital Democracy, s.f.).

### *La otra cara de la moneda: contrapublicidad o subvertising*

En el marco de la contracultura, desde hace algún tiempo han surgido diversas manifestaciones mundiales en contra del consumo y de la publicidad. Luz Marina Forero (2004)<sup>28</sup> escribe que, a partir de un informe de Worldwatch, “el desarrollo económico y político actual [...] se caracteriza, más que por la victoria

---

<sup>28</sup> Docente y conferencista de la Universidad Piloto de Colombia, Inpahu, Politécnico Grancolombiano y Cesa, e investigadora externa del Programa Mercados Verdes del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

del capitalismo sobre el comunismo, por el propio consumismo, que hoy domina la mente y los corazones de millones de personas”. De hecho, en los años noventa, surgió en Francia un movimiento opositor a las prácticas publicitarias denominado *antipub*.

La contrapublicidad o piratería publicitaria parodia los anuncios o vallas callejeras con el fin de alterar el contenido de sus mensajes. Bajo el principio de que las calles son un bien público al que todos tienen derecho a acceder, los llamados rompe anuncios (*ad-breakers*) argumentan que, así como los publicistas tienen derecho a promover sus productos y servicios, ellos tienen la libertad de modificarlos mediante lo que Naomi Klein llama un “desagravio semiótico” (2005, pp. 330-332).

El término *piratería publicitaria* fue inventado en 1984 por la banda de *collages* musicales *Negativland*. Este tipo de publicidad, explica Klein, “es una visión de rayos X del subconsciente de la campaña promocional que no revela un pensamiento opuesto a ella, sino la verdad profunda que se esconde tras las capas de eufemismos publicitarios” (2005, pp. 330-332).

En contraste con la creciente legión de guerrilleros del arte, están los activistas encubiertos, cuya tarea es modificar los anuncios exteriores despojándolos de su objetivo original. “Jorge Rodríguez Gerarda se niega a trabajar en la clandestinidad al cobijo de la noche, como un vándalo” (2005, p. 330-332), continúa relatando Klein, en referencia a quien es considerado uno de los más relevantes activistas de los piratas publicitarios.

*Subvertising* (*subversión + advertising*), según la define Usúe Madinaveitia (2007), “es la forma de sabotaje cultural más extendida”; es, pues, una de las herramientas que utilizan diversos grupos sociales para promover un comportamiento antagónico al consumismo y, en cierta forma, a los medios de comunicación. Esta manifestación hace parodias de anuncios tanto comerciales como de carácter político a partir de la creación de imágenes distorsionadas de los anuncios tradicionales; hasta se da el caso de generar nuevas imágenes de los productos y servicios del mercado. Un *subvertisement*, afirma Santiago Rodríguez (2007), también puede ser contemplado “como un meme de cortar y puede ser una parte de hacking social o la interferencia de la cultura”. También es considerada como:

Un arte de la resistencia cultural. Es, la pintada en la pared, la pegatina en la farola, la frase modificada de un manifiesto publicitario [...]. Su carácter no es de oposición a

la publicidad sino más bien de interferencia. En ocasiones se trata de una interferencia técnica, de un sabotaje del flujo de informaciones procedentes del poder o de los instrumentos técnicos de transmisión de las grandes corporaciones: el hacking. Pero uno de los aspectos más interesantes es el de la interferencia semántica. Es [pues,] el terreno [...] de la subversión de la comunicación publicitaria (Colectivo Cádiz Rebelde, Wu Ming 6, s.f.).

Contrapublicidad es, en resumidas cuentas, la destreza de utilizar técnicas de marketing tradicionales para subvertir el sistema normal de publicidad y motivar la reflexión sobre la cultura comercial.

Marco Antonio Morales<sup>29</sup> piensa que la publicidad en contra de la misma publicidad constituye una reacción obligada. En una sociedad en donde quienes tienen dinero y poder monopolizan los canales de comunicación, utilizando la guerra psicológica y técnicas de lavado de cerebro para vender más, “es importante que las víctimas tengan a alguien que les proteja, aunque ello signifique tomarse la justicia en sus propias manos en forma de contrapublicidad” (como se cita en Madinaveitia, 2007).

El objetivo de esta nueva generación es resistirse a ser vista como objeto de mercado. Sus tareas, en consecuencia, son “parte del proceso de formación de una sociedad sustentable, con sentido de equidad y responsabilidad socioambiental, que busca sepultar el consumismo que socava el mercado natural, y compromete la seguridad ecológica, económica y social de las presentes y futuras generaciones” (Forero, 2004).

Una de las organizaciones pioneras en contra del consumo y de la publicidad más conocida internacionalmente es la Adbusters Media Foundation, creada durante 1989 en Canadá. A partir de la premisa de que “los sentimientos sin acción son la ruina del alma”, desde 1999 ésta y otras organizaciones similares han desarrollado campañas como: Día sin compra, Semana sin TV y Vuelta al aula sin marca. Asimismo, realizan diversas y originales acciones, como solicitar al presidente de Francia no autorizar el circuito de Magny-Cours, competencia automovilística de la Fórmula 1, debido a su contribución a la contaminación atmosférica, lo que repercute en el clima del planeta. Basan su pedimento en el

---

<sup>29</sup> Director de arte de la agencia holandesa EuroRSCG 4D.

argumento de que no es coherente que, mientras el Estado demanda esfuerzos del ciudadano común restringiendo la circulación de los carros para mejorar la calidad del aire de la ciudad, unos pocos tengan el privilegio de realizar actividades que atentan contra ese objetivo (Forero, 2004).

Adbusters Media Foundation publica la revista *Adbusters*. “Su fundadora Kalle Lasn considera que América es una marca asociada a eslóganes como democracia, oportunidad o libertad. Para luchar contra este proceso propone una oposición basada en la recuperación del individuo, de su libertad y autenticidad” (Madinaveitia, 2007). Entre sus objetivos destacan ayudar a la toma de conciencia de los procesos publicitarios destinados a condicionar a la persona como consumidor y ciudadano, así como combatir los daños humanos, sociales y ambientales. También se pronuncia en contra de las prácticas comerciales abusivas y plantea que los medios deben transmitir información de manera más objetiva y en defensa de la vida privada.

Otras organizaciones pioneras sobre la materia son Resistencia a la Agresión Publicitaria (RAP) y Casseurs de Publicité (Rompedores de Publicidad), que promueven de manera creativa la crítica a la sociedad de consumo y proponen esquemas publicitarios éticos y socialmente responsables. También funcionan bajo este esquema subversivo: Yomango, Lisergia.net, Billboard Liberation Front (BLF), Reverendo Billy y la Iglesia del Stop Shopping, TMark Empresarios del Desorden, Brigada Antipublicitaria (BAP), Guerrilla Gráfica, Las Hormigas, Movimiento Anticonsumista de Liberación (MAL), Colectivo Arbeit, Colectivo Singular (ConsumeHastaMorir, s.f.).

Observatori de Resistences i Subcultures y ConsumeHastaMorir, dos de las más relevantes organizaciones antipublicitarias, con la colaboración de Sabotaje Contra el Capital, lanzaron en 2006 *Malababa*, una revista, “un certamen de contrapublicidad y un grupo de gente con ganas de pasarlo bien y cambiar el mundo. Según explican en la presentación de la publicación [su] intención es ser altavoz de las experiencias de manipulación directa, denuncia o creación de discursos visuales alternativos como respuesta a la apropiación del espacio público por parte de los intereses comerciales” (Madinaveita, 2007).

Mediante esta publicación, “se motivó a la gente a colgar sus trabajos en internet para estudiar la potencialidad de la contrapublicidad. Casi cuatrocientas personas [mandaron] sus piezas [antipublicitarias]. Los mejores trabajos han sido

expuestos en distintas ciudades españolas” (Madinaveita, 2007) y publicados por *Malababa*.

El 25 de noviembre, exponen los de ConsumeHastaMorir, se ha convertido en la jornada para “denunciar y llamar la atención sobre los excesos de consumo. Esta iniciativa nació hace 13 años en Canadá. Desde entonces, se celebra en 14 países en un día previo al de Acción de Gracias estadounidense (*El Mundo*, 2005).

“ConsumeHastaMorir es una reflexión sobre la sociedad de consumo en la que vivimos utilizando uno de sus propios instrumentos, la publicidad, para mostrar hasta qué punto se puede morir consumiendo” (ConsumeHastaMorir, 2011). Esta organización usa la contrapublicidad como herramienta para difundir estos problemas sociales y promover un comportamiento más crítico frente al consumo y los medios de comunicación. Este proyecto nace dentro de la asociación Ecologistas en Acción, “una confederación de ámbito estatal, fruto de la unificación, en 1998, de más de 300 grupos ecologistas” (ConsumeHastaMorir, 2011). En 2009 se publicó el libro *Contrapublicidad*, en el cual se presenta una serie de artículos sobre la materia.

A pesar de que esas y otras posibilidades del uso de la red permiten una mayor actividad contrapublicitaria, no es posible, al menos por ahora, suponer que internet sea un verdadero medio de masas, no obstante que en determinadas coyunturas ha logrado movilizar una gran cantidad de personas en el mundo, sobre todo en movimientos antiglobalizadores en contra de los excesos del mercado o en relación con productos que dañan el medio ambiente.

Esas experiencias le han permitido a Lance Bennett<sup>30</sup> afirmar que “las prácticas digitales de comunicación tienen una gran variedad de efectos políticos en el desarrollo y crecimiento del activismo global” (2007, p. 277), entre los que destacan los relacionados con la organización, la dinámica y las interrelaciones entre el gobierno, las oposiciones y los públicos interesados en la política. Uno de los efectos más relevantes para este autor es la conversión de la gente de consumidores a productores de medios.

Diversas organizaciones de activistas globales ofrecen cursos virtuales para aquellos que deseen involucrarse en sus redes de comunicación interactiva. Por

---

<sup>30</sup> Académico de la Universidad de Washington.

ejemplo, NetAction tiene la tarea, entre otras, de impartir cursos mediante su salón de clases virtual, en donde “se enseña cómo usar el correo electrónico y la red como herramientas efectivas y baratas para el desarrollo de la organización, difusión y promoción para el activismo” (“The virtual activist”, s.f.).

### *Publicidad.com hacia el futuro*

Es evidente que el futuro de la publicidad en línea va de la mano con las tendencias futuras de las TIC, de manera particular internet, así como de la evolución y calidad de los medios sociales.

Al analizar los movimientos que en el último año han realizado compañías como Google y Apple, para Claudio Canales Jaramillo (2010):<sup>31</sup>

resulta evidente que el futuro de la publicidad, al menos en lo que a internet se refiere, está en los dispositivos móviles. De acuerdo con la consultora Gartner, se calcula que, a nivel mundial, en el 2011 se moverán cerca de \$7 500 millones sólo por concepto de publicidad en dispositivos móviles [...]. Según los expertos, en dos años más habrá mil millones de dispositivos móviles más en circulación. [Además,] se estima que el mercado de las aplicaciones móviles de cloud computing crecerá cerca de 90%, entre 2009 y 2014.

De acuerdo con dos artículos, uno de Alberto Arebalos (2010)<sup>32</sup> y otro de Antonio Ortiz (2007), son siete las principales tendencias de internet y la publicidad en línea:

- Internet será móvil.
- La red será omnipresente.
- Se navegará a máxima velocidad.
- La computación en la nube se volverá muy popular.
- Habrá un crecimiento exponencial de la publicidad en línea.
- Internet se volverá más social que nunca.
- El tiempo real ahora sí será real.

---

<sup>31</sup> Colaborador de la agencia chilena de publicidad Creatika.

<sup>32</sup> Director de Corporate Communications & Public Affairs América Latina.

-Se implantará la llamada *viralidad*.

Álvaro Mendoza (s.f), mediante un artículo acompañado de una entrevista, complementa las tendencias expuestas:

- Explosión contundente del uso del video.
- Crecimiento sostenido de las plataformas sociales.
- Ampliación del uso de la televisión por internet.
- Mayores facilidades para el comercio electrónico.
- Crecimiento de la capacitación a través de la red.

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA EN MATERIA DE PUBLICIDAD EN MÉXICO: DE LOS TEMAS DEL PODER AL PODER DE LOS TEMAS

*La política adquiere sentido cuando se establecen prioridades*

E. E. SCHATTSCHNEIDER

En la introducción de este libro se plantearon algunas de las preguntas cruciales que motivaron esta investigación. A ellas habría que agregar algunas otras: ¿Qué condiciones deben cumplirse para promover la participación de los ciudadanos y grupos sociales, legitimados o no, en los procesos políticos, que permita la estabilidad social? ¿Quiénes son los actores más relevantes en la definición del rumbo de un sistema político? ¿Mediante qué condiciones políticas se procesan las principales demandas sociales? ¿Cuándo un asunto controversial puede alcanzar nivel de agenda? En suma, ¿cómo se construye una agenda de gobierno?

Para tratar de responder a estas preguntas, y quizás otras, vale la pena iniciar este trabajo con un somero recuento introductorio y contextual acerca del tema de la formación de las agendas de gobierno.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA

Si bien la investigación sobre políticas públicas tuvo su *big bang* a mediados del siglo xx, cabe citar a Barbara Nelson,<sup>1</sup> quien afirma que “gran parte de la investigación de política pública se ha orientado a conocer cómo se resuelven los problemas y no tanto qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental” (1993, p. 110).

---

<sup>1</sup>Docente de la Universidad de California en Los Ángeles y fundadora del proyecto Concord.

Al analizar la razón por la que un problema alcanza una posición relevante en la agenda política, John Kingdon comenta que algo se sabe acerca de cómo se determinan los asuntos más importantes de un sistema político; es decir, la manera en que los actores políticos deciden los temas a los que el gobierno debe prestar atención, pero que “se sabe menos cómo esos asuntos se colocan en los primeros lugares del orden del día gubernamental” (1984, p. 3).

El interés de los investigadores por el alcance de la participación e influencia en la determinación de alternativas de decisión política ha sido escaso, “puesto que se ha limitado a estudiar quiénes influyen en las decisiones estratégicas y la manera en que lo hacen. Es decir, en la política más que en las políticas” (Aguilar, 1992b, p. 16).

En consecuencia, el estudio del papel que representa el ciudadano promedio en una democracia, cuestión central del pensamiento clásico, se ha vuelto secundario y dependiente, dando lugar a la indagación y al debate sobre los requerimientos colectivos de un gobierno estable y efectivo, en otras palabras, al estudio del fenómeno de la elaboración de políticas, cuya incógnita fundamental suscita conocer de dónde vienen y cómo se procesan los asuntos de política pública, es decir, cómo se construye una agenda.

El ciudadano de a pie suele pensar que son los gobernantes quienes, de manera individual, deciden cómo resolver los múltiples y complejos problemas que corresponden a sus funciones. En contraste, Aguilar aclara que “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales” (1992a, p. 8).

Harold Lasswell<sup>2</sup> (1971) afirma que el proceso de decisión comprende tres poderes: “el legal, el desnudo y el supuesto. El poder *legal* comprende una autoridad formal y un control efectivo; el poder *desnudo* posee el control pero no la autoridad, y el poder *supuesto* no se controla”. Para comprender el proceso decisivo, proporcionó un modelo compuesto por una secuencia de siete fases: *información*, procedente de los centros de atención de los participantes en el proceso; *recomendación* o *promoción*, como actividad para influir en el desenlace; *prescripción*

---

<sup>2</sup>Distinguido pensador estadounidense, pionero de las ciencias políticas y de la comunicación.

o *articulación* de las normas; *invocación*, producida cuando se utiliza provisionalmente una prescripción para caracterizar un conjunto de situaciones concretas; *aplicación*, como empleo de una prescripción con un sentido finalista; *valoración*, caracterizada por la relación entre los objetos políticos, las estrategias y resultados; *terminación*, implica el tratamiento de las expectativas o derechos establecidos cuando está en vigor una prescripción.

James E. Anderson considera que la preocupación de los analistas de políticas está centrada en el intento de descubrir “por qué el gobierno actúa sobre ciertos problemas y no sobre otros, así como la injerencia de los grupos de presión y la opinión pública en la elaboración de las políticas, [lo que] lleva a plantear la política pública como un curso de acción propositivo seguido por el gobierno para resolver un asunto de interés público” (1976, p. 3).

Para efectos analíticos, Anderson elabora un esquema secuencial, que enriquece el modelo de Lasswell al introducir la noción de *formación de la agenda*, a partir de las siguientes interrogantes: ¿qué es un problema de política?, ¿qué hace que se convierta en un problema público?, ¿de qué manera accede a la agenda gubernamental?, ¿por qué algunos problemas no alcanzan estatus de agenda formal? También destaca los aspectos relacionados con la formulación y adopción de una política determinada, contemplando las alternativas factibles, los participantes en la decisión y sus efectos.

Charles Jones (1984)<sup>3</sup> menciona que son los procesos institucionales, entendidos como aquellas series de acciones u operaciones asociadas con las legislaturas, el ejecutivo, las burocracias, la corte, los partidos..., los que tradicionalmente interesan a los científicos políticos. La mayoría de estos estudiosos –incluido el propio Jones– analizan la elaboración de reglas administrativas, los procesos electorales y la construcción de la agenda política con el fin de saber qué son, cómo trabajan, qué producen y cómo se conectan entre sí. Al tratarse de temas sustantivos de interés social, “un aspecto central de los estudios políticos asume que los grupos o fuerzas organizadas, al interior o fuera del gobierno, son absolutamente cruciales en la toma de decisiones políticas” (p. 24).

Las clasificaciones marcadas por el autor no pretenden ser dogmáticas, pues su objetivo es únicamente guiar la actividad de investigación en una dirección

---

<sup>3</sup> Profesor del Miller Center of Public Affairs y profesor emérito de la Universidad de Wisconsin.

aceptada y valorable. Para ello pondera dos etapas fundamentales que abarcan desde el arribo del problema a las instancias gubernamentales hasta las acciones para elaborar un programa conducente.

Brian Hogwood y Lewis Gunn formulan un marco de análisis combinado que no corresponde ni al modelo sinóptico racional-compreensivo ni al paradigma incrementalista, tampoco es una aproximación de medio camino; se trata de una “aproximación contingente” (*contingent approach*) que reconoce las limitaciones que excluyen un análisis con detenimiento de todos los temas y factores políticos que intenta convertir en irrelevante el análisis objetivo (1984, p. 24).

El modelo de análisis de aproximación contingente de estos estudiosos de las políticas constituye un esquema combinado (*mixed framework*) que lo mismo puede ser utilizado para el estudio descriptivo de políticas públicas como para el prescriptivo. Su importancia radica en que asume un marco de referencia dinámico porque, en su opinión, el momento de decisión se asemeja más a una película que a una fotografía, debido, fundamentalmente, a la retroalimentación en diferentes puntos del proceso. Por consiguiente, el problema en cuestión es objeto de varias redefiniciones —producto del monitoreo permanente— que obligan a la modificación de los objetivos iniciales. Además, identifica las interacciones no sólo entre las varias etapas del proceso, sino entre los participantes, las organizaciones y el amplio entorno socioeconómico.

Si bien, como cualquiera, este modelo tiene sus limitaciones; sin embargo, es pertinente su referencia debido a la importancia que otorga al hecho de *decidir sobre qué decidir* y al *decidir cómo decidir*, planteando como puntos centrales el establecimiento de la agenda (*agenda building*) y la filtración de un tema (*issue filtration*), es decir, involucra la identificación y anticipación de los problemas relevantes, así como la manera en que debe tomarse la decisión consecuente, ya sea remitiéndola a los procesos políticos y administrativos habituales, o seleccionándola a partir de un análisis más profundo y objetivo.

Howgood y Gunn afirman que “quien define es quien decide”, pues el resultado de la primera fase del problema, decidir sobre qué decidir, es determinante en las etapas subsecuentes. Asimismo, el resultado de la definición de los temas de la agenda influye profundamente sobre los últimos pasos del proceso de toma de decisiones, por lo que los autores aportan una lista de interrogantes encaminadas al enriquecimiento de la etapa de definición de los problemas, mismas que inician con quién dijo

que había un problema y por qué, y concluyen con la posibilidad de que las implicaciones del problema puedan ser especificadas e incluso cuantificadas.

Luis F. Aguilar menciona que existen evidencias de que en diversos momentos de la política se pone el acento en la definición de los problemas; sin embargo, ante los fracasos de ciertas iniciativas, se recurre a la evaluación (*policy evaluation*), más cuando se ha sospechado que esas fallas obedecen a errores de aplicación, y la atención se fija en la política de implantación (*policy implementation*), rescatando las cuestiones administrativas y organizacionales. En los casos en que se ha cuestionado la eficacia de los gobiernos, los estudiosos han reivindicado las políticas estatales (*policy management*) y delineado el diseño de la política (*policy design*) reflexionando acerca de la gestión pública general (1993, p. 20).

Muy alejados de la idea de lograr una posición unificada de lo que podría llamarse *ciencia de las políticas*, que llevaría a una definición de su objeto de estudio tan amplia como carente de sentido, los estudiosos del tema se han movido, en general, entre dos posiciones aparentemente antagónicas. Por un lado, se encuentran los *racionalistas*, inspirados, en buena parte, en las investigaciones sustentadas mayormente en las ciencias exactas. Por el otro, se sitúa a los *analistas*, más orientados por los principios y formulaciones provenientes de la investigación social.

Los segundos reclaman a los primeros su exceso de racionalidad; mientras que los primeros refutan a los últimos sus formulaciones debido a su falta de sentido político y a su incapacidad de analizar en profundidad las ideas, necesidades y realidades del ser humano como ente social. Existe, por supuesto, una gama de pensadores que se colocan en el espectro de los grises.

Los imbuidos en un enfoque racionalista pudieran pertenecer, utilizando una analogía de Philippe Breton y su colega Serge Proulx (1991), a una *cultura de la evidencia racional*; en tanto que a los afines a las enunciaciones sociales sería posible ubicarlos en una *cultura de la argumentación*.

Mediante una propuesta alterna, hacia el fin de la década de los ochenta, surgió un planteamiento de corte constructivista, el cual vino a enriquecer las formulaciones en torno a la elaboración de políticas, al que su autora, Deborah Stone,<sup>4</sup> denominó la *paradoja de las políticas* (*policy paradox*), bajo la premisa de que

---

<sup>4</sup> Investigadora del Dartmouth College.

los estándares analíticos utilizados para la hechura de políticas están políticamente contruados. Por cuatro razones, Stone (2002) piensa que el mundo de las políticas requería de sus planteamientos:

1. El racionalismo o enfoque racionalista es un concepto angosto para enmarcar lo que los seres humanos piensan y sienten; entonces, al tratar de definir a través de una concepción puramente racional esos estados, frecuentemente se cae en un contrasentido o paradoja. Sin embargo, “es posible vivir con ambigüedad, ya que la paradoja resulta paradójica sólo dentro de una visión del mundo”. En consecuencia, el proyecto de elección racional, muy en boga desde mediados del siglo pasado, pierde el punto de la política; es decir, se convierte en un “sueño imposible”.

2. El ámbito de la política está dominado por la economía y su modelo de la sociedad como un mercado, “que, al ser concebido en la microeconomía, resulta en una colección de individuos atomizados carentes de vida comunitaria”.

3. La ciencia política no ha encontrado una explicación muy convincente y satisfactoria de la manera en que se elaboran las políticas y “que rebase el modelo de elección-racional según el cual las políticas son el producto de un ensamblaje de varias etapas, mediante una banda transportadora”.

4. El culto rendido por los campos de la política pública y del análisis de políticas a la objetividad de reglas determinadas “bajo el supuesto de que habrán de conducir a los mejores resultados” (pp. XI-XII).

La *policy paradox*, concluye Stone, “persigue el objetivo de confeccionar y enseñar una clase de análisis de política que aprecie la riqueza y diversidad de la mente humana, que valore la política comunitaria y que supere las pretensiones que suelen pasar como verdades científicas” (pp. XI-XII).

En tanto que cada instrumento concebible de política o de solución posee amplios efectos en valores tales como equidad, democracia o libertad, Stone advierte que “pasar por alto esos influjos conduce a un análisis de políticas apolítico” (p. XIII). En la política como en la vida, “muchas relaciones son de manera simultánea contradictorias y simbióticas”. En consecuencia, el proyecto de elección racional, muy en boga desde mediados del siglo pasado, pierde el punto de la política; es decir, se convierte en un “sueño imposible” (p. 11).

Con base en las anteriores premisas, la autora glosada apunta que el modelo de hechura de políticas que ha contruado, en contraste con el paradigma racionalista,

es un modelo cimentado en la concepción de la sociedad menos como un mercado y más como una comunidad política fundada en la esencia de la elaboración de políticas, es decir, “en la lucha por las ideas, en tanto que éstas son más poderosas que el dinero o los votos. [Entonces, la confección de políticas es] una pelea constante sobre los criterios para la clasificación, los límites de las categorías y la definición de los ideales que guían las maneras en que la gente se comporta” (p. 11).

Independientemente de la formulación, la perspectiva, el enfoque o el método a partir del cual el analista aborde el tema de las políticas, Mauricio Merino<sup>5</sup> aduce, no sin razón, que, en la práctica, las políticas públicas “suelen adoptar la forma de gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre al mismo tiempo, del mismo modo que los problemas no responden a una sola causa, ni esperan turno en el proceso de políticas para reclamar una solución puntual” (2010, p. 13).

Asimismo, escribe que una política pública se compone al menos de tres momentos: la selección de una *teoría de entrada*, que es indispensable para seleccionar los problemas públicos para su *agendum*, que implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptados; el diseño de un *mapa de ruta*, basado en la definición del problema elegido y en la propia acción planeada; y la propia acción, a la que denomina el *campo de batalla*, siempre sujeto a las condiciones para la implementación de la política trazada (Merino, 2010, p. 34).

Finalmente, concluye con tres enunciados generales que ayudan para comprender mejor la naturaleza de las políticas:

- Una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada; forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe

- Una política pública no está conformada únicamente por un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores; es, sobre todo, una afirmación de valores.

- La implementación exitosa de una política pública no consiste sólo en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos (Merino, 2010, pp. 53-55).

---

<sup>5</sup> Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Al afirmar que las políticas –y la política– no ocurren en el vacío, Guillermo Cejudo<sup>6</sup> comenta que más allá de las etapas clásicas formuladas por las teorías de la elaboración de políticas mencionadas, “cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego” (2010, p. 93). A esta enumeración, el autor añade otro elemento al partir de un enfoque constructivista: el discurso, al que le atribuye, además de sus funciones retóricas, “la capacidad de influir tanto en la definición de los problemas, la legitimación de la toma de decisiones y la presentación de resultados, cuanto en la comprensión de los procesos involucrados en la hechura de las políticas” (p. 93-94).

En tanto que las contiendas políticas son disputas en torno a las ideas, el discurso social, constituido por valores, imágenes, conceptos, normas, categorizaciones y argumentos, es el que le da sentido a las políticas públicas. En consecuencia, una estrategia para acceder a la agenda formal debe basarse menos en un proceso racional de argumentación y más en la habilidad de los agentes políticos y sociales de articular un discurso persuasivo que conecte política y valores con soluciones concretas a los problemas sociales. Por eso, María Amparo Casar<sup>7</sup> y Claudia Maldonado afirman que los problemas públicos, “lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones *empaquetados* y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (2010, p. 21).

En resumidas cuentas, un problema, más que una suerte de datos racionalmente elaborados, parece ser un agregado de diversos símbolos e historias ligado con intereses políticos en función de problemas sociales reales, que contiene contra otros problemas para ocupar un lugar en la agenda formal de los responsables de tomar decisiones en el sistema social.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, cabe subrayar lo que Merino enfatiza al afirmar que, mientras que las políticas suponen una afirmación de valores, “desprovisto de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad sino que minaría incluso su eficacia” (2010, p. 27); entonces, todas las decisiones, independientemente del planteamiento en el que se sustenten y de manera indefectible, están orientadas por una jerarquía valorativa determinada.

---

<sup>6</sup> Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

<sup>7</sup> Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas y analista política.

## RECONCILIAR LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA CON LA REALIDAD EMPÍRICA

Roger Cobb<sup>8</sup> y Charles Elder exponen que una buena parte de la investigación política contemporánea se ha dedicado al problema de reconciliar la teoría clásica de la democracia con la realidad empírica al demostrarse que el ciudadano promedio no representa el papel que dicha teoría, también conocida como pluralismo, le asigna (1986, p. 13); es decir, no es la mayoría de la población quien controla los procesos y los contenidos de la agenda gubernamental, sino que ésta es el resultado de la lucha entre grupos organizados y reconocidos debido a su posición política e influencia, así como a sus cuantiosos recursos económicos, en un medio donde ningún grupo por sí es capaz de determinar el rumbo del sistema social. No obstante, existen pruebas de que otros actores sociales, sistemáticamente excluidos del escenario político, han logrado atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones, quienes, de acuerdo con el notable científico de la política Elmer E. Schattschneider, “muchas veces han tenido que hacer concesiones para “desplazar la parcialidad existente en el sistema que opera en favor de unos grupos en detrimento de otros” (1967, p. 48).

Desde principios de la década de los sesenta, Schattschneider había observado que casi todas las formulaciones teóricas acerca de la política se relacionaban con la cuestión de quién podía influir en el sistema político y quién quedaba excluido del mismo. Aseguraba que de continuar la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se llevaba a cabo en el conjunto social se reforzarían las tendencias en la dirección de la estructura social, lo que a la larga perjudicaría su estabilidad. Se percataba que, al limitarse el acceso a la *arena de conflicto* sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, se corría el riesgo de que los grupos excluidos llevaran a cabo acciones extralegales para forzar su ingreso a lo que llamó el *sistema de presión*, caracterizándolo como la política de pequeños grupos.

Cobb y Elder advierten que los resultados de la indagación sistemática a partir de los años cincuenta revelaron que los estándares y requisitos necesarios para la evolución de los sistemas democráticos no fueron cumplidos por ninguna democracia occidental, concretamente en cuanto a la participación del público en

---

<sup>8</sup> Profesor de la Brown University.

la toma de las decisiones que afectan a toda la sociedad. Además, critican el que algunos estudiosos de la ciencia política clásica persistan en la idea de que, si la participación popular se limita a los procesos electorales, se asegura la estabilidad y el funcionamiento eficaz de un sistema democrático.

La teoría de grupos —recuerdan estos científico sociales— formula que el funcionamiento estable de un sistema democrático debe incorporar algunos de los siguientes requisitos: pluralismo social (diversas elites en competencia por la asignación de posiciones y recursos), consenso básico sobre las reglas de la contienda democrática y elecciones que permitan la participación ciudadana en la selección de sus gobernantes. Agregan, sin embargo, que esas solas condiciones ya no son suficientes para mantener la funcionalidad del gobierno en cuanto que no reconocen la necesidad de una más amplia y activa participación política de los ciudadanos. En consecuencia, las cuestiones de estabilidad y la toma de decisiones del gobierno se han vuelto fundamentales debido a que los recursos sociales están inequitativamente distribuidos y en muchos casos se tiende a ensanchar esa irregular asignación.

La principal objeción de Cobb y Elder a la teoría pluralista se debe a que, al desarrollar únicamente el aspecto descriptivo de las democracias, se promueve el conservadurismo social, atemperado por modestos cambios progresivos, ya que no proporciona lineamientos para el cambio ni dirección para la acción política, lo que la convierte en poco más que una racionalización para el *statu quo*. Desde esta perspectiva, entonces, los conflictos y los movimientos sociales son considerados como perversiones y no como parte normal de la vida política o como uno de los motores reconocidos del desarrollo social democrático, lo que condena a la ciencia política a la imposibilidad de entender las necesidades reales de la sociedad en épocas de crisis o de conflictos.

Kenneth Keniston<sup>9</sup> advierte, en referencia a los diversos movimientos estudiantiles de fines de 1960, que la teoría no les decía nada a los estudiantes en protesta contra la estructura de poder vigente y que exigían reformas estructurales, incluso “falla en reconocer sus intereses, ya que los teóricos modernos sugieren que la democracia participante es un anatema para el gobierno democrático estable y, en su defecto, aceptan la falta de representación estable o la sub-representación como una condición natural, si no necesaria” (como se cita en Cobb & Elder, 1986, p. 19).

---

<sup>9</sup> Profesor del Instituto de Tecnología de Massachussets.

A las consideraciones anteriores, los politólogos Peter Bachrach<sup>10</sup> y Morton Baratz<sup>11</sup> agregan que el modelo democrático pluralista ha fallado por no apreciar en qué medida quienes detentan el poder son capaces de excluir ciertos asuntos y problemas de la agenda (1970, p. 18). De ahí que la política no sea como planteara Harold Lasswell, desde mediados del siglo xx, en términos de quién obtiene qué y cómo, sino quién se queda fuera, cuándo y cómo, con lo que introducen el concepto de *no toma de decisiones* al que le otorgan igual relevancia que a su contrario.

El contraste entre las condiciones descritas por Cobb y Elder y la confrontación con la realidad empírica les permite concluir que el pensamiento democrático clásico soslaya cuestiones relevantes, tales como las implicaciones de la participación social para el individuo, el fenómeno de la no toma de decisiones y, fundamentalmente, el problema de la violencia, a la que sitúa como una perversión más que como instrumento político de la evolución social. Por ello, ese cuerpo teórico resulta incapaz de explicar las premisas para la mayor concurrencia en la construcción de la agenda gubernamental.

Su formulación teórica, a partir de la vinculación de los procesos sociales con la toma de decisiones gubernamentales, se fundamenta en cuatro observaciones, cada una de naturaleza variable:

- La influencia y acceso a las decisiones políticas tiende a favorecer a unos en detrimento de otros.

- El rango de asuntos y alternativas de decisión está restringido por la capacidad limitada de procesamiento del sistema político, así como por el hecho de que a toda organización política le es favorable explotar algunas clases de conflicto y suprimir otras, consecuentemente la atención del gobierno se centra en los asuntos representados por las fuerzas políticas legitimadas, es decir, las que aparentemente mantienen el equilibrio del sistema.

- La inercia del sistema vuelve extremadamente difícil modificar la tendencia prevaleciente a resolver, y no siempre, sólo los asuntos calificados como legítimos de acuerdo con los intereses del sistema político vigente, intereses que pueden estar dispuestos a cambiar y a considerar asuntos y demandas previamente excluidos únicamente bajo la amenaza o el uso de la violencia.

---

<sup>10</sup> Excatadrático de la Universidad de Temple.

<sup>11</sup> Exsecretario general de la Unión Norteamericana de Profesores Universitarios.

- Los procesos prepolíticos o predecisivos representan el papel más crítico en la determinación de los asuntos que el sistema habrá de considerar, así como la elección de alternativas correspondientes. En consecuencia, lo que sucede en los consejos de toma de decisiones de las instituciones formales del gobierno puede ser poco más que reconocer, documentar y legalizar los resultados momentáneos de una lucha continua de fuerzas en la matriz social más extensa (Cobb & Elder, 1986, pp. 21-22).

Las cuatro observaciones sirvieron como base para que Cobb y Elder plasmaran la pregunta crucial en torno a qué es lo que determina que un asunto se considere como apropiado para ser incluido en el orden del día gubernamental o, en palabras de agenda, ¿cómo un asunto llega a demandar un lugar en la agenda sistémica de controversia política? Para responder a ello, los investigadores citados elaboraron un modelo teórico por medio del cual pudieron explicar cómo las contiendas políticas entre los grupos de interés al interior de un sistema político logran expandir su alcance, intensidad y visibilidad pública, convertirse en asuntos públicos, atraer la atención de quienes toman las decisiones y acceder a la agenda formal del gobierno.

Esta aproximación alternativa a la teoría clásica, denominada *la perspectiva de la construcción de la agenda*, alerta sobre la importancia de los procesos políticos predecisivos, escenificados en el llamado por H. Nieburg “sistema político informal”, para determinar lo que ocurre en la etapa decisiva y anticipar los posibles resultados. Los procesos son determinados por los problemas sociales, su definición y su percepción pública, así como por los actores sociales, sus intereses y puntos de vista.

En otras palabras, este acercamiento, al enfocarse a la cuestión de las inclinaciones inherentes del sistema y al rango de asuntos que se consideran como puntos legítimos de controversia, y al poner el acento en las etapas previas a la decisión de las políticas conducentes, permite conocer el resultado de una determinación y medir el vigor del proceso gubernamental (Cobb & Elder, 1986, pp. 23-24), por ende, del sistema social vigente. De ello se desprende que son los procesos sociales, es decir, los procesos extragubernamentales, los que proporcionan la materia prima para la toma de decisiones políticas. Podría concluirse que el oficio gubernamental está en función del acceso y la exclusión de las demandas sociales en la agenda formal.

A este conjunto de formulaciones Cobb y Elder le asignan una capacidad empírica más viable que la de la teoría democrática, ya que brinda una mejor y más realista visión de la política en cuanto que constituye una exposición descriptiva de las diversas democracias actualmente en operación. En otras palabras, estos autores retoman el problema clásico de la configuración del poder, pero, a diferencia de aquel cuerpo teórico, ya no lo relacionan con la influencia sobre las decisiones, sino más bien con la influencia sobre el nivel adjudicado a las alternativas disponibles para la solución de un problema social.

Esta renovada óptica aborda la cuestión del papel que juegan los crecientes grupos tradicionalmente excluidos, quienes cada día son más conscientes y se vuelven más capaces de cristalizar sus objetivos en propuestas claras para acceder a la agenda política. Desde esta perspectiva, se insiste en la necesidad de generar los mecanismos que amplíen el concurso social en los procesos políticos enfatizando el papel que diversos agentes políticos pueden representar en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales.

Entonces, la mayor concurrencia en el proceso de estructuración de la agenda puede asegurar mejor la estabilidad del sistema que la simple participación electoral, aunque importante y necesaria, al reflejar de manera más precisa las expectativas del conjunto social. El cuerpo teórico que conforma la construcción de la agenda permite, a juicio de sus autores, una mayor participación social que la sugerida por la teoría moderna de la democracia, ya que aumenta el rango de influencias reconocidas en el proceso de formulación de políticas públicas. Además, al no aceptar el *statu quo* proporciona los elementos básicos para enfrentar con mayor eficacia los desafíos del cambio social.

Mediante la aproximación a la construcción de la agenda, puede ser posible explicar las formas en que los diversos grupos al interior de un sistema vertebran sus demandas y las convierten en asuntos para que sean atendidas y resueltas por los responsables de tomar las decisiones; permite, en suma, confirmar la idea democrática real de que la participación pública en los procedimientos vigentes para la toma de decisiones puede extenderse, más allá de la mera validación de la clase gobernante, a la selección y resolución de los principales problemas que confrontará un sistema político. Su contenido y su dinámica, por supuesto, se inscriben en el más amplio contexto sociopolítico, económico y cultural en el cual este proceso está inmerso.

John Kingdon, 10 años después de que aparecieron las formulaciones descritas, estudia empíricamente la manera en que ciertos problemas atraen la atención de los políticos y la forma en que se generan las alternativas de solución. Explora, de tal suerte, cómo reconocer y definir los problemas, la forma en que se generan y desarrollan las propuestas para resolverlos, el papel que juegan los eventos políticos y la manera en que esos elementos se conjugan en coyunturas críticas. En resumen, describe cómo se construye una agenda política.

Al concluir que los métodos tradicionales de análisis y decisión de políticas conocidos como *racional comprensivo* (Quade, 1982) e *incrementalismo* (Lindbloom, 1992a) sólo responden parcialmente a sus preguntas de investigación, Kingdon estudia las formulaciones de Michael Cohen, James March y Johan Olsen, enmarcadas en el “modelo de cesto de basura de decisión organizacional” (*garbage can model*) o “anarquías organizadas”, a partir de las cuales inicia la exposición de un paradigma para describir el proceso por medio del cual la gente dentro y alrededor del gobierno establece las prioridades de la agenda formal (Cohen, March & Olsen, 1972). Busca, en consecuencia, explicar qué hace que un problema alcance una posición relevante en el orden del día gubernamental, así como la manera en que se generan las alternativas para resolver un asunto; mientras que otros problemas, quizás de más fondo y urgencia, nunca reciben atención por parte de los responsables de tomar las decisiones.

Mediante el estudio no sólo de las características en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental, sino también de quienes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan, Kingdon elabora lo que llama el *modelo revisado* en la formación de la agenda, complementando y enriqueciendo formulaciones precedentes. Ya en los inicios de la década de los sesenta, Schattschneider había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder” (1967, p. 45).

En el esquema teórico de Kingdon son dos las categorías generales que pueden afectar los procesos de construcción de la agenda: la primera se refiere a los participantes como fuentes relevantes de asuntos para la agenda, quienes operan tanto al interior como fuera del gobierno; la segunda está conformada por el conjunto de procesos a través de los cuales los temas sociales adquieren relevancia en la agenda gubernamental.

Los *promotores de políticas*, individuos con derechos de audiencia, contactos políticos adecuados y experiencia en la negociación, son las principales influencias sobre las agendas, ya sea como impulso o como restricción (oposición); están generalmente constituidos por los mismos miembros del gobierno y por los diferentes grupos de presión que operan dentro del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas, incluidos los medios masivos. Entre los principales factores que impactan en la agenda se encuentran: los sucesos políticos o de origen natural, los cambios tecnológicos relevantes, las variaciones en el estado de la opinión pública o clima de los tiempos, los resultados electorales, los cambios de administración y las modificaciones en la correlación de fuerzas al interior de los cuerpos legislativos. Los procesos considerados comprenden el reconocimiento de los problemas sociales, la generación de políticas públicas para resolverlos y los eventos políticos que se desenvuelven al interior del sistema social.

La corriente de los problemas se forma por aquellas situaciones sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlos como temas controversiales y otorgarles un lugar en la agenda formal. En el campo de las políticas o comunidad de especialistas actúan mayormente quienes se encargan de definir los problemas de manera más precisa para generar las propuestas de solución, por lo general técnicamente viables, y ponerlas a la consideración de los gobernantes. La corriente o arena política es un importante propulsor para que diversos temas alcancen estatus de agenda o, como en el caso analizado, no entren en ella; es, además, la que juzga si la correlación de fuerzas políticas favorece o no las propuestas para resolver los problemas planteados en el campo de los especialistas y si las soluciones propuestas son políticamente factibles. En esta arena destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que operan en el sistema social y las expectativas políticas de quienes toman las decisiones en su interior. Los tres sucesos se desenvuelven en sus correspondientes corrientes (*streams*) o arenas específicas de manera relativamente independiente para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas y ambas se acoplan en tiempos políticos favorables.

El producto de esa conjunción constituye una *ventana de políticas* u *oportunidad de elección*, término que Kingdon define como la ocasión para que aquellos interesados

impulsen sus propios problemas y sus soluciones con objeto de ganar un lugar prominente en la agenda política.<sup>12</sup> Generalmente, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes de que el asunto llegue a las instancias formales de decisión.

Cabe señalar lo que Casar y Maldonado recuerdan en el sentido de que los arreglos o estructuras institucionales no consisten únicamente en escenarios o ámbitos de acción política, sino que “son estructuras *habilitantes* o *inhibidoras* de participantes, tiempos y formas de participación; determinan el conjunto de actores que tienen autoridad y capacidad para llevar un asunto de interés –sin importar su origen– al estadio de su procesamiento” (2010, p. 227), es decir que en la contienda por acceder a la agenda legislativa las reglas que reglamentan los procesos operan como disposiciones facultativas o restrictivas para dar curso al proceso parlamentario.

En consecuencia, la ruta para iniciar la construcción de la agenda “debe incorporar desde su inicio, en cada caso, el tipo de régimen, la estructura parlamentaria y el ordenamiento territorial, así como las reglas que determinan la distribución del poder” (Casar & Maldonado, 2010, pp. 229-230). Finalmente, la variable institucional comentada no es la única a tomar en consideración en el proceso de *agendum*. Entonces, la *variable social* y la *variable internacional*, llamadas así por Casar y Maldonado, deben necesariamente ser incorporadas al análisis y procedimientos: la primera desde la perspectiva de los actores sociales involucrados; mientras que la segunda a partir de las indudables influencias de los participantes fuera del ámbito del sistema social que se trate (pp. 233-234).

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA EN MATERIA DE PUBLICIDAD EN MÉXICO

El asunto de la regulación publicitaria se dirime, en términos de Theodore Lowi,<sup>13</sup> en la arena redistributiva. Este espacio, por su impacto en las clases sociales, se

---

<sup>12</sup> Kingdon explica su concepto de ventana de políticas mediante una analogía de las actividades espaciales: los planetas se encuentran propiciamente alineados, pero no por mucho tiempo. Así, el lanzamiento de un cohete debe iniciarse en el momento justo en el que se abre una ventana en el cielo. De no hacerlo, el momento pasa. La oportunidad puede volver a presentarse; no obstante, los astronautas y los ingenieros deben esperar hasta que la ventana se vuelva a abrir (1984, pp. 173-174).

considera el de más alto riesgo, puesto que, como en el caso de la publicidad, afecta a una comunidad de intereses proveniente de los estratos sociales más favorecidos, generalmente vinculados con el empresariado (1992, pp. 93-94). En general, la sociedad, como un todo, no participa en dicha contienda.

Al definir las políticas en términos de su impacto en la sociedad, Theodore Lowi afirma que existen tres categorías funcionales de políticas públicas que difieren tanto histórica como funcionalmente: *distribución*, *regulación* y *redistribución* (1992, p. 99). Por consiguiente, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder y cada una de ellas tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y relaciones de grupo. Es necesario, por tanto, identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro de un esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar.

En la arena distributiva, siempre aprisionada por las contiendas por el poder, opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados, en los que cada individuo cuenta por sí. Los decisores adquieren sensibilidad con respecto a las cuestiones de igualdad, congruencia, imparcialidad, uniformidad y moderación, independientemente de lo informal e insustancial que esto pueda ser. En esta arena, las relaciones políticas se caracterizan por una relación mutua de no-interferencia, en la cual es correcto que cada uno busque sus beneficios propios, pero no es correcto que se oponga a que otros busquen los suyos.

La arena regulatoria aparece compuesta por una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales, de actitudes compartidas, cuyo resultado es condición de la interacción conflictiva entre los grupos que involucren a todo un sector de la economía. En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de los grupos en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son tan inestables que impiden formar una sola elite que decida las políticas; en consecuencia, la toma de decisiones pasa de las dependencias administrativas y de las comisiones al pleno del Congreso.

Las cuestiones que implican una redistribución de los recursos sociales calan más hondo que cualesquier otros en la división de clase y activan los intereses en términos netamente clasistas. Lowi afirma que existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda política, pero, a diferencia

---

<sup>13</sup> Docente de la Universidad de Cornell.

de los planteamientos de los pluralistas, las relaciones entre los intereses entre grupos y entre los de éstos y los del gobierno varían, por lo que el énfasis del análisis político está puesto sobre la naturaleza y las condiciones de esa variación, ya que, debido a la estabilidad y al equilibrio de las relaciones entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena redistributiva parece estabilizarse, pues, a diferencia de la arena distributiva, su estabilidad deriva de intereses compartidos.

El siguiente apartado, relativo al estudio del proceso de construcción de la agenda publicitaria, comienza exponiendo quiénes son los actores más relevantes en la decisión de avanzar en la regulación en la materia. Más adelante, se describen los procesos relacionados con la definición del problema analizado, con la política a elegir para solucionarlo y con la situación prevaleciente en la arena política actual, que habrán de condicionar el resultado de la decisión. Finalmente, se analiza si los acontecimientos políticos en esos tiempos críticos permiten la apertura de una ventana de oportunidad que impulse el asunto a la agenda formal para garantizar su posterior implantación. En suma, se sabrá si es el momento para las reformas de cuarta generación.

#### AGENDA SISTEMÁTICA Y AGENDA FORMAL DEL GOBIERNO EN MATERIA DE PUBLICIDAD

¿Cómo es posible saber cuándo es el momento para iniciar un proceso de reformas? Esta cuestión forma parte de un enigma más complejo y nada fácil de descifrar, para ello habría que comenzar por analizar qué hace que la gente dentro y fuera del gobierno centre su atención en un problema. Por lo tanto, el estudio de la construcción de la agenda publicitaria inicia con la lista de los temas más relevantes a considerar y con el análisis de cómo esos asuntos forman parte del orden del día institucional, es decir, cómo adquieren estatus de *agendum*.

En México, como en todo sistema político democrático, existen dos tipos básicos de agendas: la agenda sistemática o pública y la agenda institucional o formal. La primera puede entenderse como el conjunto de temas controversiales que interesan a la sociedad, muchos de los cuales nunca se han resuelto, cuyo origen y causas se encuentran en los múltiples ámbitos de la nación y frecuentemente

en su exterior. Los principales promotores de esta compleja agenda son los grupos de interés; entre ellos destacan los grupos fácticos de poder (empresariales, laborales, partidistas, sindicales, mediáticos, religiosos) que influyen fuertemente en la incorporación de muchas demandas en la agenda institucional o, de manera más recurrente, en el bloqueo o reorientación de algunas propuestas.

La agenda institucional se compone de dos subagendas: la institucional o formal, originada en los ámbitos de la administración gubernamental, y la política, producida en los escenarios partidistas y en el Congreso de la Unión. Estas agendas se componen por los problemas a los cuales el gobierno presta seria atención en algún momento con objeto de hallarles una solución que satisfaga a la sociedad.

A la agenda del titular de la administración corresponden las subagendas de los principales subsistemas de gobierno o secretarías de estado (economía, política, sociedad, seguridad...). De la agenda política se derivan distintas subagendas correspondientes a las diversas comisiones que funcionan en el Congreso. Algunos de los temas que no aparecen en estas agendas generales se encuentran presentes en las agendas especializadas.

El presidente de la república, los secretarios de despacho, así como los representantes del Congreso de la Unión juegan un papel relevante en la selección y definición de los problemas que forman parte del orden del día gubernamental, lo que les otorga un derecho presuntivo en la conformación de la agenda formal nacional. Sin embargo, existen otros miembros, organizados y no, dentro y fuera de la institución, que por su experiencia disfrutan de esta prerrogativa que les permite participar en el proceso de construcción de la agenda de poder.

Los diversos públicos sociales, a pesar de ser la población mayoritaria, representan los sectores con menos probabilidades de acceder, por sí y de manera pacífica, a la agenda gubernamental. La historia de los procesos de construcción de la agenda y de los conflictos sociales muestra que cada vez que los ciudadanos han buscado incorporar sus demandas a la agenda formal tienen que recurrir al uso o a la amenaza de la violencia para legitimarse frente al gobierno, con el riesgo de que organizaciones políticas más relevantes y con medios más abundantes intervengan en los conflictos en su nombre y capitalicen los movimientos de protesta.

En razón de las características controversiales de todo sistema social, muchos de los temas y asuntos comprendidos en cada una de las agendas

descritas son de carácter potencialmente conflictivo, por lo que su composición puede modificarse de un momento a otro configurándose como un proceso altamente dinámico.

Algunos temas acceden a la agenda formal y otros no. Varias alternativas, más que otras, son seriamente consideradas. El que un asunto acceda a la agenda sistemática no significa que se materialice en la agenda formal y menos que por ese hecho pueda ser implementado mediante los programas institucionales. Incluso, si no fuera el caso, ello no significa que el tema desaparezca para siempre, pues, aunque sea planteado de manera diferente, con el tiempo vuelve a ser motivo de discusión. Por ejemplo, no obstante la aparición de nuevos productos y medios de difusión, el caso de internet, la reglamentación de la publicidad no ha sido reformada desde hace una década.

En todo sistema político complejo, como es el caso de México, existen diferencias en el acceso a la agenda formal debido a la desigualdad en la capacidad de influencia que cada uno de los múltiples grupos que lo conforman ejerce en la toma de decisiones, en razón de su nivel jerárquico, legitimidad social, representatividad política, recursos y capacidad de organización. Por ello, el contenido de su agenda tiende a reflejar las inclinaciones estructurales del sistema político. Todos estos actores se mueven en el marco de una confluencia de organizaciones, grupos, reglas, representaciones e iniciativas, y se encuentran ubicados en los diferentes subsistemas (económico, político y social). Esta licitud diferencial es la que en gran medida determina la posibilidad de que una demanda sea considerada por quienes toman las decisiones en el país y alcance el estatus de agenda.

El tema de la publicidad en México, más que en la agenda sistemática o pública, se ubica, básicamente, en la agenda formal del gobierno en materia social, de manera específica en el área de la salud. La mayor influencia para construir esta subagenda proviene de la preocupación de las organizaciones internacionales sobre la materia: la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya sede se encuentra en Ginebra, Suiza, y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que tiene sus oficinas centrales en Washington D. C., en los Estados Unidos.

## LOS PARTICIPANTES

La arena pública no es como un campo de juego en el que todos participan bajo las mismas reglas; “algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos” (Gusfield,<sup>14</sup> 1981, p. 10); por lo tanto, la forma lógica de comenzar el análisis de un juego es identificando a los jugadores: ¿Quiénes son importantes? ¿Quiénes deberían serlo, pero no lo son? ¿Quién es el gran jugador? ¿Cómo se relacionan entre ellos mismos y con el proceso de construcción de la agenda? Posteriormente, se tendría que distinguir el tipo de juego de que se trata y quién se reserva el derecho de admisión. Finalmente, la pregunta obligada es ¿a quién se le hace el juego?

Ya se dijo que los principales actores en los procesos relacionados con la publicidad son: anunciantes, publicistas y medios. Todos ellos interactúan en redes informativas globales y en contextos altamente competitivos y dominados por intereses económicos; muchos operan desde empresas virtuales no sujetas a espacio ni tiempo definidos, pues trabajan en todo el orbe las 24 horas del día, de toda la semana, actuando al unísono en los niveles global y local.

El gobierno también es un actor fundamental, aunque sólo en términos de control. No obstante, el gran actor de este proceso es, sin duda, el público consumidor, aunque en muchos países no ejerza su verdadero poder.

### *Participantes dentro del gobierno y los procesos electorales*

Los principales participantes de la administración federal en el proceso de construcción de la agenda al interior del gobierno son: presidente de la república, secretarios de despacho, funcionarios gubernamentales y el Congreso de la Unión. Fuera de él, pero no sólo observando, se encuentran, básicamente, los gobiernos estatales y el del Distrito Federal, así como los partidos políticos. Algunos actores relevantes se localizan en los medios profesionales, empresariales, laborales y sociales. Los medios informativos y el estado de la opinión pública también

---

<sup>14</sup> Profesor de la Universidad de California en San Diego.

llegan a jugar un importante papel en el proceso. Los procesos electorales afectan las agendas porque son los mecanismos de acceso en los tres niveles del gobierno de la nación.

### La administración pública

Por disposición legal, un sistema diseñado para funcionar en forma democrática, como es el mexicano, se encuentra fragmentado para lograr el equilibrio de poder. Esto supone la imposibilidad de que un actor político lo controle; asimismo explica por qué se requiere de una combinación de personas —o de grupos— y de procesos para llevar una idea al debate público y a la agenda formal. En consecuencia, el proceso de elaboración de políticas está influido de diversas maneras y con diferente peso específico por personas que trabajan en el gobierno de la nación y por quienes aun cuando no forman parte de la administración operan en su interior.

En todo sistema político, los procesos para la elaboración de políticas dan lugar a un intenso juego de participantes, visibles y ocultos, en donde no se excluye la constante presencia de nuevos actores, aunque no todos cuentan con las mismas posibilidades de impulsar sus demandas a la agenda institucional. El presidente de la república, su equipo cercano y los directores de las dependencias paraestatales conforman el equipo central del conjunto visible de participantes en la determinación del orden del día gubernamental. Además, los principales miembros del Congreso también tienen una gran influencia en la elaboración de propuestas de solución de los múltiples y diversos problemas que configuran la agenda sistemática de la nación.

Los actores ocultos se encuentran en las áreas de planeación y desarrollo institucional de cada instancia gubernamental, como auxiliares de las autoridades, por ejemplo el caso de la desaparecida Secretaría de la Presidencia en la administración de Luis Echeverría, que inició de manera formal las actividades de planeación y desarrollo nacional. Este esquema general de gobierno se reproduce en cada una de las entidades, lo que provoca que determinadas áreas de la política estén controladas por un limitado conjunto de actores, cuya ventaja competitiva les permite favorecer a diversos intereses de grupo.

Los principales participantes visibles en el proceso de reforma de la publicidad al interior del gobierno son el presidente de la república, los secretarios de Salud, de Gobernación y de Economía, así como los representantes de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República. También participa el Congreso de la Unión a través de sus dos cámaras y de sus respectivas comisiones de salud.

Cuando los miembros de la sociedad hablan de la presidencia, primer elemento de la administración federal, se están refiriendo a una combinación de tres actores: el presidente, su cuerpo de asesores y su gabinete. La presencia real o virtual del titular del ejecutivo en todos los ámbitos de la institución gubernamental y sus relaciones con el resto de los poderes constitucionales y fácticos, así como su influencia al exterior del país, convierten a la presidencia en la entidad nacional de toma de decisiones más poderosa, unitaria e integral.

Por la naturaleza, composición, magnitud y complejidad del sistema social, la presidencia pareciera haberse convertido en un actor más de la elaboración de las políticas nacionales. Sin embargo, debido a sus abundantes recursos y medios, a la gran cohesión del aparato institucional, a la posibilidad de atraer la atención pública, al apoyo, no siempre contundente, del aparato de gobierno y su partido, y a sus relaciones con diversos grupos de interés, el presidente tiende a dominar el proceso de construcción de la agenda pública. Su influencia se ve incrementada en función de su compromiso con su proyecto, con la viabilidad de sus propuestas, con su popularidad y con el apoyo de importantes sectores de la sociedad. Esta posición le otorga el derecho a jugar el papel más relevante en la identificación y definición de los problemas con los que debe contender, convirtiéndolo en el mayor propietario de los problemas generales del país, propiedad que sólo es compartida con los dirigentes de algunas organizaciones empresariales y laborales de la nación.

No obstante, la máxima figura gubernamental no puede esperar que sus órdenes siempre sean realizadas. Si bien puede determinar la agenda, no siempre está en posibilidad de decidir las alternativas seriamente consideradas, menos de controlar sus consecuencias. Muchos presidentes han comprobado que una gran cantidad de eventos fuera de su control han modificado su propia agenda. Además, han corroborado, como sucede a partir del año 2000, conocido como el de la alternancia, que fijar la agenda y determinar las alternativas es una cosa, e influir en su implantación y resultados finales es otra.

El equipo de apoyo, segundo componente de la administración, es el personal adscrito directamente al presidente; está conformado por asesores de alto nivel, quienes además de capacidad técnica requieren de una gran habilidad política, un gran sentido de la negociación y, sobre todo, un gran conocimiento del país. Dos de las funciones primordiales de los asesores presidenciales es la de conducir la integración de las ideas que dieron forma al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y la de colaborar con las secretarías del ramo en la elaboración de los proyectos de las políticas públicas, incluido el diseño de las estrategias para su implementación. Además, se encargan de llevar las negociaciones importantes con otros actores políticos fuera de la institución gubernamental, y responsable, formal o no, de las áreas de inteligencia del Gobierno Federal. Tal cúmulo de responsabilidades los enfrenta frecuentemente con puntos de vista divergentes, generalmente provenientes de los secretarios de despacho, obstaculizando, más que coordinando, las tareas gubernamentales.

Los gabinetes legal y ampliado, tercer integrante del gobierno, están constituidos por los altos funcionarios nombrados por el titular del ejecutivo federal. A estos cuerpos les corresponde recoger los problemas más acuciantes de sus áreas de responsabilidad e impulsarlos a la agenda formal. Probablemente, su mayor influencia está en la generación de una gran variedad de alternativas para su solución, de entre las cuales se seleccionarán aquellas que se presentarán ante el Congreso para su aprobación.

El gabinete procede por lo general del o de los partidos que postularon al presidente, de las áreas empresariales y de las instituciones académicas, y es de suponer que las personas son seleccionadas por su destacado desempeño y por su habilidad política y conocimientos de gestión en cada materia trascendental. De manera evidente, este último casi nunca ha sido el caso, menos en el gabinete de Vicente Fox, compuesto básicamente por empresarios sin experiencia de gestión gubernamental, aunque, normalmente, en el gobierno mexicano opera una burocracia de carrera, sobre todo en los niveles de operación rutinaria, debido a la antigüedad de los servidores públicos que lo integran y a la fuerza sindical.

Si bien la influencia de la burocracia en la construcción de la agenda es limitada frente a otros participantes de mayor jerarquía y más preocupados por los asuntos de política, esta red de cuadros profesionales cuenta con una mayor capacidad en la generación de alternativas y su implantación por su mayor

permanencia en el gobierno, su experiencia personal y el ahínco puesto en sus programas; también por el cúmulo de relaciones con otros participantes dentro y fuera de la administración, con las comisiones del Congreso y con diversos grupos que operan dentro o tienen que ver con la institución, lo que los convierte en canales de comunicación fluidos y eficaces.

Es lógico, por lo tanto, suponer que los altos mandos definen los problemas de la agenda y piden a sus colaboradores el diseño de las soluciones posibles. Este panorama permite concluir, a la manera de Graham Allison (1969), que el modelo vertical de política burocrática, que resulta del juego de fuerzas entre grupos de intereses propios y de ajustes mutuos, es el que domina el proceso de formación de la agenda al interior del gobierno.

### El Congreso de la Unión

Además de este conglomerado, en el país funcionan diversos congresos nacional y estatales, siendo el principal el Congreso de la Unión. En su seno se encuentran representados, aunque de manera desigual, todos los sectores de la sociedad. Su papel en el proceso de construcción de la agenda es múltiple. El marco legal mexicano obliga que toda propuesta de modificación a los diversos ordenamientos de la nación deba ser sometida a su aprobación.

Debido a sus atribuciones legales, a su posición política y al cúmulo de información a la que tienen acceso sus miembros, su influencia se extiende a la elaboración de políticas y a la especificación de alternativas; sin embargo, las presiones a las que están sujetos por parte de la administración central, de los grupos de interés, de los medios masivos y de sus electores, limitan sus posibilidades de establecer la agenda por ellos mismos. No obstante, su influencia no deja de ser importante, particularmente la de algunos con mayor historia, experiencia y posición política en el sistema.

En el Congreso, la disparidad entre los representantes populares provenientes de procesos electorales y aquellos que por disposiciones legales tienen un asiento asegurado en el órgano legislativo, designados por sus partidos, ha sido criticada por muchos miembros de la comunidad política y académica. En reiteradas ocasiones, diversos agentes políticos y notables académicos han planteado

la necesidad de modificar la composición del Congreso para reducir el peso de los congresistas de representación proporcional frente a los que accedieron al Congreso mediante procesos electorales directos, puesto que esta inequidad dificulta que una iniciativa proveniente de estos últimos llegue al pleno y de lograrlo no siempre alcanza la mayoría necesaria para su aprobación.

Aun cuando para realizar su trabajo los congresistas cuentan con un aparato logístico eficiente y experimentado, deben enfrentar una abultada agenda, puesto que cada uno atiende su agenda personal, lo que hace un total de 500 agendas en la Cámara de Diputados y 120 en la Cámara de Senadores, a las que se suma la nacional, por lo que su coordinación complica la labor de los presidentes de ambas cámaras y la de los líderes de las diversas fracciones parlamentarias. Se trata, pues, de una agenda saturada, que necesariamente tiene que enfrentar algunos asuntos en beneficio de otros quizás más relevantes. Por ello, frecuentemente existen fuertes discrepancias en la interpretación de las prioridades en su propia agenda.

Más de un miembro de estos cuerpos ha señalado que la mayoría de las veces sus actuaciones se limitan a desahogar simples trámites administrativos, aprobar presupuestos y sancionar informes de las comisiones internas. Si bien se presentan de forma agrupada por materia, objeto de regulación, queda claro que los instrumentos jurídicos mostrados se encuentran interrelacionados.

## De la arena política al campo audiovisual: partidos políticos, elecciones y campañas

Los partidos políticos pueden influir en la agenda formal del gobierno a través del contenido de sus programas de acción, sobre todo en los aspectos relacionados con las prioridades sociales, así como por las ideologías que pregonan. Los cambios de administración y una reconfiguración de fuerzas en el Congreso, producto de los procesos electorales, afectan sustancialmente las agendas, pues quienes llegan a ocupar las nuevas posiciones de autoridad modifican las prioridades e impulsan nuevos asuntos en la agenda.

No sólo en el ámbito de la publicidad comercial la Avenida Madison ha jugado un papel altamente relevante, sino también en el espacio de la publicidad política, en cuanto que la publicidad no vende exclusivamente bienes y servicios, sino además definiciones y estilos sustanciales de vida: deseos, necesidades,

expectativas, estatus, imagen..., con lo que era lógico que la política y los agentes políticos encontraran en ella un importante soporte para incorporarla a sus estrategias de campaña en busca del poder o de su permanencia en el gobierno. En otras palabras, la política adoptó a la publicidad o, mejor dicho, la publicidad acogió a la política.

Lo anterior no significa, por supuesto, que los fines de una sean similares a los de la otra, aunque las estrategias y las técnicas son similares en ambas. Como suelen apreciar diversos analistas de la comunicación política, entre ellos Daniel Nimmo y su colega A. Felsberg (1986), “los candidatos políticos, muy frecuentemente, se ofrecen a sí mismos como diferentes marcas de un mismo producto”.

La publicidad, todo mundo lo sabe, es un conjunto de técnicas dirigidas a posicionar un producto o un servicio para su consumo. Con base en esta definición, se percibe una diferencia con la propaganda, cuya función sería atraer a un público mediante la difusión de mensajes con fines ideológicos, incluso de tipo social. No obstante, esta separación conceptual, si bien real en otras épocas, hoy en día se considera más bien de carácter teórico. En los hechos, afirma Enrique Guinsberg, “ambas actividades, a pesar de tener objetos de transmisión diferentes, su actual vinculación es tan grande y tan íntima que puede verse que la publicidad es también propaganda, aunque promocióne mercancías, sobre todo debido al hecho que utiliza técnicas para ‘vender’ sus productos ideológicos” (1987, pp. 11-12). La similitud entre publicidad y propaganda, continúa este autor, “se debe a que la promoción de mercancías conlleva una valoración ideológica –venga al mundo Marlboro–, a que son las mismas agencias las que realizan campañas comerciales y políticas, y a que éstas últimas se realizan mediante técnicas publicitarias” (p. 12), con base más en efectos visuales, colores, temas musicales y eslóganes, entre otros elementos efectistas, y menos en ideas, propuestas y currículos.

La publicidad política, ratifica Brian McNair, “se refiere a la compra y uso de los espacios publicitarios, pagados a precios comerciales, con objeto de transmitir mensajes políticos a una audiencia masiva” (2007, p. 86). No sólo los agentes políticos utilizan de manera creciente este tipo de publicidad, también los gobiernos y diferentes instituciones y organizaciones sociales.

Así como la publicidad comercial está regulada por el Estado, sobre todo la que se transmite por radio y televisión, los mensajes publicitarios de carácter

político también lo están. Las técnicas de producción de ambos medios, sin embargo, son idénticas y sus voluminosos presupuestos se asemejan cada vez más.

El notable éxito de la publicidad en la época de posguerra, junto al nacimiento y rápida expansión de la televisión, alentó a diversos publicistas y asesores políticos, denominados *spin doctors*, a ensayar en los ámbitos gubernamental y electoral las estrategias y técnicas de la persuasión, bajo el principio de que si mediante un *spot* comercial es posible vender un producto, también lo es en cuanto a un político en campaña.

Si bien la publicidad política electoral comenzó a utilizarse durante el siglo XIX en forma directa e interpersonal y apoyada en diversos tipos de impresos, sus inicios en la era mediática electrónica, alcanzando audiencias masivas y mediante grandes presupuestos, se remonta a 1952, en Abilene, estado de Kansas, al calor de la campaña electoral del héroe de la Segunda Guerra Mundial, el general Dwight Eisenhower, candidato a la presidencia de los Estados Unidos por el Partido Republicano. Él fue, entonces, el primer candidato electrónico.

La campaña para su reelección fue dirigida por la agencia publicitaria Batten, Barton, Durstine & Osborn y su costo se estima en un millón de dólares. Con la conducción de Rosser Reeves se realizó una serie de anuncios, agrupados bajo el nombre de *Eisenhower Answers America* (Eisenhower responde a América). Sus características más notables que poco se diferencian de la publicidad comercial y marcaron la pauta a seguir a lo largo del siglo XX fueron:

- Breve duración: 30 segundos.
- Mayor énfasis en la imagen del candidato que en sus propuestas de campaña.
- Uso de la *propaganda negra*, cuyo objetivo no es tanto la construcción de la imagen positiva del candidato, sino la destrucción de la imagen del adversario.
- Difusión de símbolos míticos o emotivos más que de argumentos racionales y propuestas temáticas concretas; es decir, el uso de un lenguaje persuasivo y de símbolos motivacionales en los comerciales de campaña.
- Transmisión de estados emocionales, como el miedo, a través de anuncios, como el muy documentado *Daisy spot* en apoyo a la campaña presidencial de Lyndon B. Johnson, en 1964, en contra de su oponente Barry Goldwater, cuya imagen bélica se pretendió destacar.
- Identificación, mediante la investigación del mercado electoral, de los valores y las motivaciones sociales en el momento de la campaña para relacionarlos con la imagen del candidato (McNair, 2007, pp. 91-94).

Las etapas generales de una campaña de publicidad política, al igual que una de corte comercial, pueden resumirse en:

- Fijación de la identidad positiva del candidato.
- Establecimiento de las políticas y propuestas en términos generales con énfasis en los aspectos emotivos y simbólicos mediante el uso de lenguajes más persuasivos que racionales.
- Tácticas de ataque a las debilidades del adversario más que de encomio de las fortalezas del candidato.
- La dotación al candidato de un significado positivo con base en valores y expectativas acreditadas por la ciudadanía.

Si bien la teoría democrática reconoce la importancia del pluralismo social y del sistema de pesos y contrapesos que tiende a revertir las inclinaciones naturales del sistema hacia el predominio de ciertos agentes y grupos de poder sobre el resto de la población, falla en las prescripciones para cambiarlas a favor de una mayor participación ciudadana que trascienda el mero ejercicio del voto como técnica crítica para asegurar “que los líderes gobernantes sean relativamente responsables con quienes no lo son” (Dahl,<sup>15</sup> 1961, p. 125); sin embargo, a pesar de su importancia, las elecciones mismas constituyen instrumentos de la democracia limitados para influir en la agenda política; son “más un medio para reflejar la diversidad que para agregarla” (Cobb & Elder, 1986, p. 236).

Dicha teoría, al no enfatizar el papel crucial que diversos públicos representan en la elaboración de las agendas políticas; es decir, al consentir sólo una participación popular mínima, la agenda formal no refleja la sustancia de la agenda sistemática, con lo que permanentemente se pone en riesgo de deterioro la política y las aspiraciones de los miembros en desventaja (Litt, 1970, p. 153).

En consecuencia, no ampliar el rango de las influencias reconocidas en el proceso de construcción de la agenda, trascendiendo los nichos establecidos de la política y canalizando la participación creativa popular, obliga a las elites gobernantes a dar respuestas a las demandas sociales sólo de manera incremental, no alejadas, sino más bien reforzando el *statu quo* (Lindbloom,<sup>16</sup> 1992a).

---

<sup>15</sup> Profesor emérito de la Universidad de Yale y uno de los más destacados científicos de las ciencias políticas.

<sup>16</sup> Profesor emérito de Economía y Ciencia política de la Universidad de Yale.

Las elecciones, no obstante, en los sistemas democráticos son uno de los procesos más importantes para influir en la construcción de la agenda política, ya que por su conducto los ciudadanos expresan sus preferencias en torno a quién debía gobernarlos; son, de acuerdo con Eva Anduiza<sup>17</sup> y Agustí Bosch,<sup>18</sup> “métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos” (2004, p. 63). En tanto que las elecciones son una manera que tienen los ciudadanos de influir en la política, las campañas electorales constituyen un medio para que los partidos políticos puedan o traten de influir en el voto de los electores.

Un sistema político estructurado mediante partidos ideológicamente definidos es capaz de establecer de manera más precisa los temas de su agenda para transmitirlos a sus electores. En contraste, “un sistema en el cual esas diferencias son menos claras puede convertir a los candidatos en *todas las cosas para todas las personas*” (Semetko,<sup>19</sup> Blumer, Gurevich, Weaver, Barkin & Wilhoit, 1991, p. 7).

En términos muy básicos, “todas las elecciones son procesos comunicativos” (Tuman,<sup>20</sup> 2008, p. 8). Y explica: “veo la comunicación política electoral como el uso de los artefactos retóricos más importantes de las elecciones de la era moderna” (p. 8), es decir, la utilización de discursos políticos, el papel de los debates políticos, la participación de todos los medios de comunicación, pagados o no, como prensa escrita, radiodifusión e internet.

Es posible aseverar, en suma, que la historia de las elecciones es la historia de las campañas electorales y, en su extensión, también se puede afirmar que la historia reciente de las campañas es la historia de la comunicación política.

Esta última proposición se fundamenta en los múltiples testimonios en relación con la creciente intrusión de los medios en la política, lo que ha propiciado, según Frank Esser<sup>21</sup> y Barbara Pfetsch,<sup>22</sup> “la emergencia de un moderno proceso de publicidad política que involucra una lucha competitiva para influir y controlar las percepciones populares de eventos y temas políticos cruciales a través de

---

<sup>17</sup> Profesora de la Universidad de Barcelona.

<sup>18</sup> Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>19</sup> Profesor de la Universidad de Michigan.

<sup>20</sup> Profesor de la Universidad Estatal de San Francisco.

<sup>21</sup> Catedrático de la Universidad de Missouri.

<sup>22</sup> Profesora de la Universidad de Hohenheim.

los medios masivos de información” (2004, p. 14). Este fenómeno ha dado lugar a una “democracia de audiencias” (*audience democracy*) (Manin,<sup>23</sup> 1995, p. 275); es decir, un proceso mediante el cual agentes políticos y medios de información buscan inclinar la opinión ciudadana para reforzar y hacer valer sus posiciones de poder e intereses privados.

Las particularidades de esta forma de gobierno, de acuerdo con las apreciaciones de Hanspeter Kriesi,<sup>24</sup> incluyen “la personalización de las elecciones y el nacimiento de expertos en comunicación política electoral, lo que ha incrementado la relevancia de ofertas políticas vagas [...], la omnipresencia de la opinión pública y la transferencia del debate político [...] a las esferas públicas” (como se cita en Esser & Pfetsch, 2004, p. 184). En consecuencia, los partidos tradicionales se han convertido en “partidos electorales profesionales” (Panebianco,<sup>25</sup> 1988) o “partidos cártel” (Mair,<sup>26</sup> 1997).

Estas alteraciones han conducido, reafirma Kriesi, por un lado, a la declinación de los aparatos tradicionales de los partidos y sus militantes, así como al reforzamiento de los dirigentes partidistas, y, por el otro, a una audiencia electoral mucho más independiente (como se cita en Esser & Pfetsch, 2004, p. 184).

Estas nuevas realidades han conducido a David Swanson y a Paolo Mancini (1996)<sup>27</sup> a la afirmación de que la comunicación política “ya no se enfoca en los partidos sino en los medios”.

Las campañas electorales buscan diversos efectos: generar un clima político propicio para el ejercicio del voto a favor de un candidato, jerarquizar temas relacionados con la problemática social y construir una imagen positiva del propio candidato, por mencionar algunos.

En las sociedades democráticas modernas, las campañas electorales suelen representarse como un juego de tres participantes: candidatos, medios y votantes, quienes forman el “triángulo dorado electoral” (Buchanan, 1991, p. 45). Cada uno de estos actores tiene su propia agenda.

---

<sup>23</sup> Docente de la Universidad de Nueva York.

<sup>24</sup> Profesor de la Universidad de Zúrich.

<sup>25</sup> Profesor de la Universidad de Bologna.

<sup>26</sup> Docente del European University Institute.

<sup>27</sup> Profesores de las universidades de Illinois y de Perugia, respectivamente.

## A. Publicidad política electoral en México

En relación con la publicidad política en México, el informe preliminar a partir de los monitoreos realizados por el Instituto Federal Electoral (IFE) en los medios de comunicación escritos y electrónicos, reporta Carlos Fernández, indica que “de los más de 2 mil 68 millones de pesos entregados como gasto de campaña a los partidos políticos de México y a las coaliciones, en la campaña presidencial 2006, al menos 47.3 por ciento (998 millones de pesos) se destinó a la compra de espacios en la radio y la televisión” (Fernández-Vega, 2007). Las cifras anteriores no consideran la aparición de 281 000 anuncios que no fueron registrados por la autoridad electoral.

Según un reporte de la revista *Nexos*, la reforma electoral 2007-2008, que prohibió el acceso directo y pagado de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación electrónica, “incrementó de manera drástica la publicidad electoral aprovechando los tiempos del Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión” (Aspe Bernal, Farca Amigo & Otero Zorilla). La reforma, continúa el reporte de marras, “obligó a estaciones de radio y a canales de televisión a transmitir 14 mil 496 anuncios electorales cada uno durante la precampaña, el periodo intermedio y la campaña propiamente”. Tal profusión, se reitera en el artículo mencionado, “alcanzó la cifra de 32 millones 195 mil 616 *spots* para el conjunto de la radio y la televisión mexicanas [...]. Sólo en televisión, en las dos elecciones comparadas, se pasó de 1.8 millones a 10.6 millones de *spots*”.

En suma, finaliza el artículo de *Nexos*, durante la contienda electoral de 2009 “cada mexicano mayor a 18 años estuvo expuesto, en promedio, mil 524 veces a los anuncios electorales en televisión. El número total de anuncios en radio y televisión en las elecciones de 2003 fue de poco más de seis millones, mientras que en las elecciones de 2009 superó los 32 millones”.

## B. Publicidad negativa o propaganda negra

En las sociedades democráticas modernas, las campañas electorales se han convertido en una serie de eventos llevados a cabo en una especie de *arena audiovisual*,

que involucra a candidatos, medios y votantes, cuya interrelación resulta más compleja de lo que muchos pueden imaginar.

Si en teoría las imágenes de los candidatos y los temas relevantes de campaña difundidos por los medios de información son elementos importantes y muchas veces determinantes de las decisiones de los votantes, la realidad ha demostrado, por un lado, que los medios han venido jugando un papel cada vez más protagónico en los procesos electorales, y, por el otro, la mayor influencia de la imagen de los candidatos, transmitida y percibida, por sobre los temas de la agenda de las campañas y las propuestas consecuentes.

Asimismo, cada vez cobran menos relevancia las acciones tradicionales de propaganda (actos públicos, caminatas y caravanas, visitas domiciliarias, pintas), las cuales se han visto desplazadas por las nuevas prácticas publicitarias, dando lugar a la llamada *video-política* y a los *spin doctors*.

Entonces, puede reiterarse que los medios informativos son altamente eficaces en la construcción de imágenes en la cabeza de los votantes y pueden atraer la atención de la audiencia hacia ciertos temas y atributos de los candidatos, o bien, enmascarar otros, en ocasiones más relevantes (Lippmann, 2003).

Ha quedado demostrado que los efectos de la imagen de los candidatos en la opinión pública adquieren dos dimensiones: la sustantiva y la afectiva o emocional, siendo esta última la que permite predecir con mayor certeza el resultado electoral. Ello quiere decir que los votantes tienen una mayor preferencia por los mensajes relacionados con la imagen de los candidatos que con los relativos a los temas de campaña. Por lo tanto, la proyección de la imagen del aspirante, más que sus propuestas, deviene en una condición crucial en las campañas políticas.

Existen diferentes definiciones y clasificaciones de la imagen de los candidatos políticos. Daniel Nimmo<sup>28</sup> y Robert Savage consideran la imagen referida como “una construcción humana impuesta por un conjunto de atributos percibidos proyectados por una persona” (1976, p. 57). Diversos autores coinciden en que entre los principales componentes de la imagen de un candidato están los siguientes atributos personales: inteligencia, independencia, habilidad de expresión, liderazgo, filosofía política, estilo personal, honestidad, integridad, congruencia y carisma.

---

<sup>28</sup> Fue profesor de la Universidad de Tennessee.

A esto se suma que existe un consenso generalizado entre los estudiosos de los medios sobre que ver la televisión se ha convertido en una manera de vivir y que ésta es el medio que ocupa gran parte de la vida de los individuos, fundamentalmente de los niños y adolescentes. Asimismo, Steven Chafee,<sup>29</sup> I. Nass y S. Yang (1990) muestran evidencias de que la gente adulta utiliza cada vez más su tiempo libre para observar las noticias y los programas de corte político, sobre todo en relación con eventos que se desarrollan lejos de su experiencia cotidiana, como es el caso de los conflictos políticos —o entre los políticos—.

Todo lo anterior permite concluir que imagen política, básicamente la personal, medios, de manera fundamental la televisión, y votantes, efectivamente, parecen constituir un trinomio de cuya interconexión y funcionalidad derivan mayormente los resultados electorales.

Como la imagen personal de los candidatos, más que sus propuestas, se ha convertido en el elemento central de toda campaña política, y debido al poder de cobertura de la televisión, que permite difundir con mayor amplitud los rasgos esenciales —reales o inventados— de los candidatos, creando una creciente dependencia del elector al medio televisivo como fuente de información y percepción, es factible entender por qué, a diferencia de la propaganda política en su sentido más estricto, se ha transformado en lo que ahora se conoce como *mercadeo (marketing) político*, término acuñado en los Estados Unidos durante la campaña electoral de 1952 en la que contendieron D. Eisenhower y A. Stevenson, cuando más de 50% de los hogares contaba con un aparato de televisión. Su nombre procede del uso electoral de las técnicas y principios hasta entonces utilizadas para promover la compra de bienes y servicios de carácter comercial.

Eric Clark (1989)<sup>30</sup> recuerda que fueron dos publicistas, A. Hollender y R. Reeves, este último creador del concepto *propuesta única de ventas* (USP, por sus siglas en inglés), los responsables del uso de anuncios en la publicidad política. Del *marketing* comercial transportaron al político los conceptos de costos de producción, la posibilidad de llegar a los votantes indecisos y la oportunidad de centrar los esfuerzos electorales en estados electorales críticos, “convirtiendo la propaganda política en publicidad, igual que los jabones, el café o la cerveza” (p. 394).

---

<sup>29</sup> Fue profesor emérito de la Universidad de Stanford.

<sup>30</sup> Investigador y autor estadounidense.

Philippe Maarek<sup>31</sup> apunta que son tres los factores que explican el gran desarrollo del mercadeo electoral: el sistema electoral estadounidense, los procesos electorales democráticos y la expansión de los medios de comunicación modernos (1997, p. 24), de manera fundamental la televisión y el comercial televisivo. Asimismo, establece su línea del tiempo destacando el nacimiento del *spot negativo* (1956), el origen de los debates televisivos (1960, entre J. F. Kennedy y R. Nixon), lo que denomina el primer tropiezo: el *Daisy spot*. Para los años ochenta, el *marketing* político se convirtió en la principal técnica utilizada en los procesos electorales; de acuerdo con sus datos, casi la mitad de los fondos federales (cerca de 1 000 millones de dólares) concedidos a los candidatos a la presidencia se destinaron a espacios televisivos.

Maarek pretende establecer una diferencia entre el mercadeo comercial y el político al señalar que en el caso de este último, en contraste con el primero, “se trata de definir los objetivos y programas políticos e influir en el comportamiento del ciudadano en tiempos electorales, sin esperar una satisfacción material inmediata” (1997, p. 43). Se basa en la apreciación, sin comprobar, de que el elector no encuentra un valor práctico de las acciones —o promesas— de los políticos, al menos a corto plazo. Debido al hecho de que en el mercadeo político no se trata de la compra y uso de productos de consumo, Maarek concluye que “no es posible hacer una transposición pura y simple de los instrumentos y métodos del *marketing* comercial” (p. 47).

Por ejemplo, durante muchos años, la publicidad fue casi exclusiva de bienes de consumo o servicios, pero hoy en día los anuncios de candidatos y partidos durante las campañas políticas con frecuencia son realizados por las mismas agencias que promocionan la venta de esos bienes materiales. Cabe recordar que la agencia Batten, Barton, Durstine y Osborn (BBDO), al mismo tiempo que realizaba los anuncios de Pepsi Cola utilizando a Michael Jackson, producía los anuncios de Ronald Reagan.

La aceptación social y universal de la publicidad como modo de comunicación, dice Terence Qualter, “ha forzado al sistema político a entrar en el mismo molde, ya que los partidos y los agentes políticos utilizan las estrategias y tácticas de los publicistas comerciales y, lo que es más importante —grave diríamos— las definiciones de la publicidad” (1991, p. 11). Consecuentemente, la venta de imágenes degrada la democracia y obstruye la realización de sus propios ideales.

---

<sup>31</sup> Profesor de la Universidad de París XII.

Así como la publicidad comercial, la publicidad política vende definiciones de vida (venga al mundo Marlboro), esperanzas (la ciudad de la esperanza), sentimientos (sí se puede), fantasías (creceremos 7%); en suma, imágenes de un mundo, de hombres y, sobre todo, de un futuro irreal. Al igual que la publicidad comercial, los comerciales políticos promueven supuestos atributos personales, omiten las características de su producto (propuestas de campaña), destacan las debilidades –reales o ficticias– de sus adversarios, engañan de forma deliberada y utilizan mensajes subliminales, lo cual es un peligro.

En igualdad de circunstancias que la publicidad comercial, la política busca establecer ventajas competitivas a favor de los candidatos, sólo que en contraste con aquélla, al no poder establecer diferencias entre sus agendas de gobierno en gran medida por la falta de propuestas originales, utiliza las desventajas comparativas para establecer diferencias en la percepción de los votantes, llegando incluso a utilizar la publicidad negativa (gris o negra según su intensidad), como se le conoce históricamente y característica central de la mercadotecnia política de los Estados Unidos. Este tipo de publicidad difunde mensajes sin sustento real, imaginario o peyorativo, y busca atacar a los candidatos más que a sus promesas. Muchos mencionan a Dick Morris, asesor de imagen de George Bush, como el que puso de nuevo en práctica las campañas del miedo. Joseph Göebels recurrió a ellas durante la Segunda Guerra Mundial.

El caso paradigmático en el uso extremo de este tipo de publicidad es la campaña estadounidense de 1964, L. Johnson-B. Goldwater: el comercial mostraba a una niña deshojando una margarita; al mismo tiempo, una voz de fondo realizaba una cuenta regresiva en ruso y, al llegar a cero, en la pantalla se observaba una explosión nuclear. La voz en *off* señalaba los peligros de una confrontación nuclear; así, el anuncio hacía referencia al peligro de elegir a Goldwater dadas sus conocidas posiciones bélicas. Este comercial sólo apareció en una ocasión; no obstante, Johnson ganó la elección.

En México, como en muchos países, el uso del mercadeo político “al más puro estilo americano” se remonta a varios años, pero es durante la campaña electoral de 2000 cuando alcanza su máxima expresión. El uso generalizado de la publicidad negra corresponde a la campaña presidencial de 2006; sólo que, además de utilizarla a la manera tradicional –en términos de lo que he llamado desventajas comparativas atribuibles a las características personales de los

candidatos—, en esta ocasión se añadió un ingrediente que, si bien no es novedoso, sí impactó de manera crucial la campaña presidencial en curso: la introducción de manera directa del expediente del miedo. Ésta no es una estrategia de uso reciente. En las elecciones de 1994, en las que de manera amplia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el triunfo, las acciones militares del Subcomandante Marcos en Chiapas y su declaración de guerra al Estado mexicano fueron consideradas, aunque no sustentadas de manera científica, por muchos analistas políticos como una consecuencia del voto del miedo.

La visita al país de José María Aznar, expresidente del Gobierno de España, durante el proceso electoral de 2006, fue vinculada por diversos actores políticos de oposición como el inicio de un viraje estratégico de la campaña presidencial de Felipe Calderón, cuya divisa central corresponde a las tácticas empleadas por el Partido Popular (PP) de España, de orientación derechista, para acceder al poder. Declaraciones subsecuentes del vocero del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (*Reforma*, 2006), entre otros, atribuyen tal reorientación al asesor de origen español del candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), José Antonio Solá.

Es así como se lee y escucha en diversos ámbitos, y se ve en la televisión, que Calderón es de la ultraderecha, que López Obrador es un peligro para México y otras lindezas de similar tamaño. Una de las primeras consecuencias del uso indiscriminado de la propaganda negativa es la reciente decisión del Tribunal Federal Electoral que obligó a retirar algunos anuncios de Felipe Calderón y de Roberto Madrazo, reinstaurando de esta forma la censura política.

Las críticas y posiciones a este tipo de propaganda y, en su extensión, a la mediatización de la política son nutridas. También hay posturas positivas sobre el vínculo consustancial entre medios masivos y democracia, opiniones que van desde la llamada sociedad del espectáculo hasta la denuncia de todo es imagen, concluyendo que la *espectacularización*, que privilegia el cómo decir frente al qué decir, denigra a la política y contribuye a reducir la audiencia volviéndola más escéptica. Esta desconfianza, de alguna manera, se ve reflejada en los altos índices de abstencionismo.

En suma, el mercadeo político ha llegado para quedarse y de mil maneras ha cambiado el rostro electoral mexicano.

### C. El debate sobre la reforma electoral de 2007 en materia de publicidad política

En México, desde el inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón en 2006, el tema de las reformas estructurales se volvió a colocar en los principales lugares de su agenda formal. Una de ellas, invariable y reiteradamente, se refería a la reforma al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), conocida como Ley Electoral, inminente después de los excesos producidos por el uso indiscriminado de la publicidad y lo costoso del proceso electoral de julio del mismo año, de manera particular por medio de comités políticos privados de apoyo a las candidaturas, como el llamado Amigos de Fox, de la *espotización* de la política y del abuso de la publicidad negra.

El gobierno, al no asumir —o no tener— una posición definitiva en torno al asunto, mantuvo el tema en la agenda pública, quizás con el objeto de ir midiendo las diferentes reacciones de los grupos de interés mediante globos de sondeo, lo que convirtió el desempeño de la prensa en parte de la controversia. En consecuencia, el asunto nunca desapareció de la agenda pública y su redundancia mantenía una tensión en torno a la eventualidad de sus iniciativas, lo que contribuyó a poner en alerta a los grupos potencialmente opositores, sobre todo al poder fáctico mediático, y a estimular a quienes estarían a favor de tal medida. En suma, se estaban creando las condiciones para la contienda al reforzar las diferencias ideológicas y de orientaciones entre los diversos grupos de interés y sectores de la sociedad.

Esta disputa, dentro del sistema político, es resultado de los intereses creados y los grupos utilizan la información como fuente de apoyo a sus demandas. Una vez que la propuesta de reforma electoral cuajó en los grupos políticos y sociales de identificación y con objeto de aumentar las posibilidades de que se aprobara, se requería el apoyo del público atento. El siguiente paso estratégico fue, de nuevo, una consulta con los especialistas. La expansión del problema al auditorio masivo fue una cuestión automática. Las condiciones estaban dadas desde que se anunció la propuesta, incluso desde el proceso electoral inmediato anterior.

Ante ese panorama contrario a sus intereses, los medios electrónicos se apoderaron de la escena y empezaron a tomar iniciativas para participar en la construcción del conflicto real a través de noticias, comentarios e imágenes que lo estimulaban.

Las demandas noticiosas de los medios entraron en contradicción con las estrategias y contenidos de la ley electoral emanada del propio Congreso, confrontando a sus miembros con los propietarios de la industria de la comunicación electrónica, puesto que era precisamente a ellos a quienes la virtual ley electoral más perjudicaba.

La lógica subyacente parece ser la siguiente: los medios daban relativa importancia al tema de las reformas electorales; presentaron ampliamente el tema de diversas maneras modificando, de acuerdo con las características de cada uno, la calidad y el sesgo de esas pautas; diferentes corrientes del gobierno debatieron las maneras de encarar la nueva situación informativa, algunos quedaron a la defensiva y otros respondieron de forma noticiosamente agresiva. Muchos de los periodistas reflejaron esa situación en sus publicaciones de manera negativa para los agentes y partidos políticos (recuérdese el caso de Santiago Creel, quien culminó con su remoción de la coordinación de la bancada panista en el Senado de la República).

Eran, pues, diferentes momentos dentro de un proceso general articulado en el que tanto los miembros del poder legislativo como sus opositores, los dueños de los medios inmersos en el problema, contendían por imponer los términos de la cobertura noticiosa; luchaban, en última instancia, por definir y redefinir la ley y la naturaleza de la realidad, menos política y más económica, que la rodeaba. En ningún caso fue posible ignorar los reflectores de los medios, supeditando sus acciones, mediante la transmisión en vivo y directo de la televisión abierta y del canal de televisión del Congreso, al “micrófono simbólico”. Fue, en pocas palabras, un debate rigurosamente mediado (García Calderón, 2000, p. 235).

La situación se exacerbó cuando los miembros de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) perdieron la batalla en el Congreso. En esas condiciones, el diálogo se convirtió en una diatriba y en una andanada de mentiras e insultos por parte de los dueños de los medios, proyectado esto en todos los canales. A pesar de que el conflicto fue ampliamente difundido, los dueños, paradójicamente, no pudieron convencer ni a los interlocutores ni a los públicos involucrados, con lo que perdió el debate en torno a la gran mayoría de los asuntos fundamentales de la propuesta de reforma a la Ley Electoral.

Pese a contar con el poder simbólico, los radiodifusores no lograron que sus argumentos prevalecieran sobre los que esgrimieron los legisladores; sus

puntos de vista no fueron suficientemente tomados en cuenta, con lo que se demuestra que los medios también influyen en un conflicto, pero de ninguna manera son determinantes.

A lo largo del proceso, la mayoría de los medios informativos trataron el asunto en términos de noticia; es decir, se centraron más en los hechos escandalosos que en las causas y consecuencias subyacentes. Asimismo, ponderaron a los dirigentes políticos por encima de las opiniones sociales, evidenciando el conflicto de intereses y no tanto las diversas posiciones en torno al problema; en otras palabras, pusieron el acento en los aspectos espectaculares más que en los que las explicaban.

El problema que en un inicio fue altamente estático se tornó extremadamente dinámico debido a que ambas partes utilizaron un sinfín de estrategias mediáticas y estratagemas legales para mantener la atención pública, pues lo que realmente estaba en juego eran los intereses de ambos contendientes. Los medios, como suele ocurrir, se convirtieron en el único mecanismo para la difusión del evento; primero lo habían sido para informar a los públicos internos e interesados; después, hacia los públicos externos. Su tarea consistió en amplificar el conflicto, así como en proporcionar a sus propios representantes, en cuanto que partes interesadas, la tribuna complementaria para la exposición de sus motivos y la definición del asunto en disputa. Así, el debate giró en torno a los medios, más que éstos en torno al conflicto.

Los contendientes utilizaron diversas estrategias de comunicación a lo largo de la discusión, primero para intentar expandirlo, posteriormente para tratar de sostenerlo. Antes de la aprobación de la ley, con objeto de activar el apoyo latente de otros grupos de interés, se utilizó una táctica de incitación. Una vez implantada la idea que logró generar nuevos sentimientos se pasó a la estrategia de provocación para buscar el apoyo del resto de la sociedad. Las acciones de demostración de fuerza se manifestaron, básicamente, durante el debate televisivo, cuando todos los conductores de los medios electrónicos se presentaron ante la comisión respectiva del congreso.

El lenguaje utilizado en el conflicto rebasó los términos normales en un debate tradicional, sobre todo frente a las cámaras de televisión, caracterizado por un doble lenguaje por parte de la CIRT, enriquecido por posturas políticas extremas y en ocasiones incluso tramposo.

Para establecer cada una de las posiciones en el conflicto, se recurrió a un lenguaje común de base emotiva o, según Murray Edelman,<sup>32</sup> de tipo *condensacional*, más exhortativo que negociador, competitivo y no cooperativo (1964, p. 6).

En términos simbólicos, los empresarios construyeron un enemigo, los legisladores; también emplearon la deslegitimación de sus liderazgos, e incluso de los partidos políticos, y mezclaron los símbolos históricos con los actuales. Más que un proceso de reforzamiento simbólico lo que se produjo fue una gran saturación al utilizarse muchos tipos de representaciones en un mismo contexto. Quizás, el fenómeno pudiera caracterizarse como un aislamiento simbólico. Los principales símbolos que se utilizaron en el debate fueron, por parte de los legisladores, el del gasto-ahorro en los procesos electorales, ya que el uso indiscriminado de la mercadotecnia política, soportada en los medios electrónicos, había aumentado de manera considerable los costos electorales, que llegaron a representar hasta 80% del gasto total en propaganda.

Por parte de los medios, el símbolo esgrimido fue el de la libertad de expresión. A pesar de que históricamente no se ha podido cumplir con los postulados básicos de los artículos 7 y 8 en la materia, en México, como en otras partes, la libertad de expresión es vista como una conquista social de la más alta consideración, por lo que cuenta con un gran peso histórico, social y emocional.

Este emblema fue transmitido a través de un discurso contestatario y con amenazas y hechos de exclusión mediática, nuevamente refrendado con el ejemplo cumplido del senador Creel, que en gran medida saturaron el ambiente y se desgastaron con el tiempo, a pesar de que se siguió utilizando. De manera paradójica, el intenso debate que dicha contienda suscitó, amplificado y promovido por los propios medios, contribuyó a la aprobación de la ley.

El cambio de modelo de comunicación política que representó la reforma electoral de referencia, asentada en el Cofipe, para Lorenzo Córdova<sup>33</sup> “significó una respuesta a los abusos y a los efectos distorsionadores de los procesos democráticos que llegó a tener la publicidad política en los medios electrónicos” (como se cita en Juárez Gámiz, 2009, p. 12) durante las elecciones constitucionales de 2006.

---

<sup>32</sup> Catedrático de la Universidad de Wisconsin.

<sup>33</sup> Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los fenómenos relacionados con los medios electrónicos de comunicación que generaron graves efectos disruptivos y que dieron lugar a las reformas de referencia son resumidos por Córdova, en términos generales, como:

- La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales.
- La compra de publicidad por parte de los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces, disparando el gasto electoral de manera significativa.
- La profusión de las campañas de descalificación.
- La compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley (como se cita en Juárez Gámiz, 2009, pp. 15-16).

Las reformas electorales de 2007 pueden ser resumidas en los siguientes puntos generales:

- El acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos sólo es a través de los tiempos del Estado para su publicidad política (gubernamental y ahora electoral), administrados por el IFE en términos de criterios, periodos, pautas y sanciones.
- Se prohíbe a los particulares la contratación de propaganda política, así como la transmisión de mensajes provenientes del extranjero.
- Se penalizan como desacatos constitucionales las expresiones publicitarias de propaganda negra (denigrante o peyorativa).
- Se impide la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, así como la publicidad pública personalizada en los funcionarios del gobierno.

Fue tal el efecto negativo o controversial que desde antes de su promulgación la reforma fue tildada por numerosos miembros de los medios como una “contrarreforma electoral”, al amparo de una interpretación de los medios sobre el derecho constitucional a la libertad de expresión”, es decir, bajo el amparo de la nueva teología de ese precepto histórico.

A la luz de las elecciones federales de 2009, ese cambio legal en materia de comunicación política electoral, en lugar de generar un ambiente más propicio para el proceso, que contrastara con el de tres años atrás, generó formas de propaganda negra menos sutiles que sus antecesoras a través de internet, pero, sobre todo, reabrió la controversia entre los agentes políticos y los representantes de los medios, cuyos resultados aún están por verse.

En suma, las reformas constitucionales en materia electoral, de manera concreta al artículo 41 que establece la prohibición expresa para difundir publicidad

que denigre a los candidatos a puestos de elección popular y las consecuentes modificaciones al Cofipe han vuelto relevante el debate en torno a si las mismas constituyen, de alguna manera, una restricción a la libertad de expresión, consagrada en la Carta Magna.

Más allá de las razones de esta reforma en específico, que necesariamente se origina en la pugna entre los intereses de los actores involucrados, medios y partidos políticos, la cuestión crucial radica en la implementación de este inédito mandato; es decir, en cuanto a los mecanismos y criterios que, sin riesgo a la libertad de expresión, permiten que la ley pueda ser acatada de manera que se logre su principal objetivo: elevar el nivel de la discusión electoral y por ende de la incipiente democracia mexicana. La respuesta, por el alto grado de subjetividad, no parece fácil; el permanente debate al respecto así lo confirma. Efectivamente, no parecen existir un método y criterios universales que le permitan a la autoridad competente cumplir de manera objetiva y justa la reforma electoral en la materia sin generar una nueva controversia, quizás más áspera, en virtud de que se estaría afectando otro mandato constitucional, a todas luces, de mayor trascendencia histórica y relevancia social: el derecho a que cualquier ciudadano, partido u organización, social o empresarial, pueda exponer de manera pública sus puntos de vista acerca de cualquier evento nacional de carácter público y, por lo tanto, de interés social.

Frente a esta imposibilidad real cabe preguntarse si no es mejor dejar que sea la ciudadanía, en última instancia, quien juzgue mediante su voto la pertinencia de cada campaña electoral, dejándole así la responsabilidad de elevar el nivel de su propia democracia, colocándola por encima de la lucha en términos de la presión y los ajustes mutuos entre los poderes establecidos y los poderes fácticos.

### *Participantes fuera del gobierno*

Los principales actores en el proceso de construcción de la agenda que no ocupan una posición formal en la administración gubernamental son los grupos de interés, los medios masivos, los partidos políticos y la opinión pública. Debido a las múltiples y variadas formas y canales de comunicación que los distinguen y a los intereses en juego, sus relaciones cotidianas no son fáciles de discernir. Los valores comunes, orientaciones y

puntos de vista sobre los diversos asuntos configuran puentes de contacto entre quienes conforman el gobierno y quienes actúan fuera del aparato gubernamental, “pero no sólo mirando hacia dentro” (Kingdon, 1984, p. 48).

### El conflicto social, los grupos de poder y los intereses de grupo

El conflicto constituye el eje fundamental alrededor del cual gira todo sistema político; en toda democracia, es encarnado, básicamente, por grupos que actúan en función de intereses materiales, posiciones políticas o causas sociales. Un punto en disputa es un conflicto surgido entre dos o más grupos identificables sobre asuntos sustantivos o de procedimiento en relación con la distribución de posiciones o recursos en una sociedad y en un momento dado (Cobb & Elder, 1986, p. 111).

El meollo de la política radica en la forma en que el público participa en la propagación y alcance de una contienda, así como en los procesos por medio de los cuales se controla la inestable relación del público con el conflicto. De acuerdo con E. E. Schattschneider (1967), la propagación de una controversia y sus determinantes constituyen elementos cruciales en su desenlace.

El conflicto es un proceso dinámico que involucra una particular interacción entre los objetivos de dos o más involucrados, con un cierto grado de alcance, que se desarrolla en un tiempo determinado y en un contexto dado, cuyas fuentes están localizadas; sus elementos fundamentales son ámbito, intensidad y visibilidad. En esta pelea participan dos contendientes: los pocos individuos activa y centralmente implicados y el público. Los espectadores son un elemento esencial en la situación de conflicto, pues en la mayoría de los casos es el auditorio quien determina el resultado de la pelea. Ésta puede ganarse o perderse según el éxito de los contrincantes para involucrar o excluir al auditorio.

Un conflicto social se define como “un tipo particular de interacción entre dos o más unidades” (Cobb & Elder, 1986, p. 57). Las funciones sociales pueden clasificarse en dos amplias categorías: el servicio y el manejo del conflicto. La primera corresponde a las demandas que se atienden sin que medie un conflicto; mientras que la segunda se refiere al tratamiento de los asuntos o demandas en disputa; esta última constituye la espina dorsal de todos los sistemas políticos,

desde el más pequeño hasta el más grande, del más simple al más complejo. Salvo en las utopías, el conflicto entre grupos es un proceso fundamental, por lo que entre las principales funciones del gobierno está la de mantener un equilibrio en la relación social.

El conflicto social siempre alude a las carencias que los miembros de una sociedad experimentan en relación con sus expectativas, ya sean específicas, como falta de recursos, o abstractas.

A los agentes políticos les corresponde lograr que de todos los conflictos potenciales de una sociedad sólo unos cuantos lleguen a ser significativos. Entonces, la estrategia política se ocupa del manejo eficaz del conflicto, considerando que el instrumento más poderoso para su control es el conflicto mismo. Aunque la solución satisfactoria de los problemas es una función primordial de todo gobierno, no significa que las autoridades no participen también en la contienda. La función del manejo del conflicto se relaciona con el tratamiento autorizado de los asuntos o demandas en disputa.

“El punto de vista político por excelencia define los problemas más que por sus causas, por sus efectos” (Stone, 2002, p. 210). A la manera de Lasswell (1936), esto significa que en la contienda por la construcción de la agenda política lo relevante es quién consigue qué, a costa de quién y de qué manera.

Cabe remarcar la diferencia que Stone señala entre intereses reales (problemas y necesidades de la gente) y demandas políticas (lo que la ciudadanía reclama del gobierno). Asimismo, afirma que el concepto de interés conlleva dos vertientes: intereses objetivos e intereses subjetivos. “Los primeros son aquellos que inciden en la gente, independientemente de que tengan o no conciencia de ellos; los segundos son aquellas cosas que la gente cree que les afectan” (Stone, 2002, p. 211).

Es evidente que ambos intereses se encuentran interconectados y ya sean de una u otra clase, para que puedan concretarse, requieren necesariamente de una clara definición y de una efectiva movilización. Para ello se requiere que esos intereses sean articulados por alguien. Stone explica que ése es el sentido de la representación política. En consecuencia, sus resultados dependen no sólo de la capacidad de los primeros de movilizar recursos y gente a favor, sino de la fuerza de la argumentación para describir un tema como ventajoso o desventajoso para diferentes grupos de gente con objeto de persuadir a los grupos sociales y a los

ciudadanos de que su visión de los problemas y sus propuestas de solución son las mejores (Stone, 2002, p. 215).

El pensamiento democrático clásico afirma que todo sistema social está conformado por grupos traslapados, quienes determinan los procesos políticos que se desenvuelven en su interior. Cada uno de esos grupos establece sus demandas y las define según sus intereses, que buscan identificar, apoyados por los medios masivos, según las expectativas generales de la sociedad. Los encargados de tomar las decisiones también son partícipes del proceso, pues representan, o dicen representar, los intereses de las partes contendientes que buscan un lugar en la agenda formal. La estabilidad del sistema se salvaguarda mediante el equilibrio dinámico que resulta de un consenso subyacente que a partir de las reglas establecidas limita el desbordamiento de los conflictos entre los grupos de interés.

Tanto en política como en la construcción de las políticas, los grupos son importantes por tres razones:

- La gente pertenece a instituciones u organizaciones, aun cuando no sean miembros formales.

- La hechura de políticas no se trata solamente de resolver problemas públicos, sino también sobre la manera en que se constituyen, se escinden y se reconstituyen para conseguir propósitos públicos o privados.

- Sus decisiones en la vida pública son colectivas (2002, p. 27).

Con objeto de entender mejor el funcionamiento del sistema político, que no puede explicarse únicamente en términos de intereses privados, Schattschneider distingue entre grupos de interés público y grupos de intereses especiales o privados, y entre grupos organizados y grupos desorganizados (1967, p. 40).

El interés público está determinado por el consenso de la comunidad en torno a la supervivencia del sistema político; mientras que el privado es el de unas cuantas personas o una fracción de la comunidad que excluyen a otros e incluso pueden serles adversos. De esta distinción se desprende que las demandas planteadas por la gente se contraponen por la naturaleza de sus intereses, creando una controversia que necesariamente involucra a toda la comunidad. Así, un conflicto político entre intereses privados jamás se encuentra restringido a los grupos directamente involucrados.

A los grupos organizados de intereses especiales, Schattschneider los ha denominado *sistema de presión*, pues todos ellos ejercen cierta influencia sobre la política.

Un grupo que se ha organizado en torno a la defensa de un interés determinado ha adoptado también alguna posición política, ya que “la organización es, en sí, un movimiento de tendencia en preparación a la acción” (Schattschneider, 1967, p. 41). El número de grupos y sus miembros —que por lógica son reducidos— determinan el alcance del sistema de presión, que es el instrumento político de un segmento de la población. En resumen, la política de presión es esencialmente la política de pequeños grupos, conglomerados reducidos, cuyos dirigentes han logrado ejercer una clara influencia en el medio empresarial y en los espacios políticos e incluso sociales.

Entonces, los grupos de poder son conjuntos de individuos ajenos al gobierno, los cuales se organizan para influir en el proceso de elaboración de políticas; están agrupados por categorías y objetivos. Estas escalas corresponden al tipo de actividad que realizan sus miembros: laboral, empresarial, social o religiosa. Su relevancia está en función de los recursos económicos y políticos con los que cuenta y con la capacidad de atraer la atención del público. De alguna manera, todos ellos mantienen vínculos con personas, organizaciones e instituciones externas al país, todas conectadas con sus actividades.

Por lo complejo de sus relaciones, sus diversos intereses en juego, sus múltiples canales de comunicación y sus valores comunes con los de diversos segmentos de la sociedad, es difícil trazar una línea de demarcación entre sus actividades y espacios de actuación. Los aspectos ideológicos, los intereses políticos y económicos, las visiones sociales y los múltiples puntos de vista sobre los diferentes asuntos configuran puentes de contacto, frecuentemente controvertidos, entre quienes conforman el gobierno y quienes actúan fuera del aparato administrativo.

William Gamson escribe que la relación entre el conflicto social y la estructuración de la agenda puede comprenderse desde dos enfoques: uno, centrado en el grupo, identifica colectividades organizadas en pugna por la asignación de recursos; el otro se refiere al control social, ponderando las potencialidades del sistema para controlar o regular el curso de la contienda (como se cita en Cobb & Elder, 1986, p. 60). Ambas perspectivas coinciden en que el conflicto al interior de un sistema político es un proceso dinámico en el cual se manifiestan relaciones recíprocas entre las partes contendientes. De esta interrelación surgen los asuntos que forman parte de la agenda formal y los que quedan excluidos.

La literatura sobre políticas da cuenta de numerosas estrategias mediante las cuales los grupos de interés definen los temas de la agenda, a fin de hacer que un interés particular aparezca como un asunto general o social. Stone (2002) proporciona algunas:

- Desagregar el pretendido interés especial para mostrar que un actor político acusado de egoísta no lo es tanto, en virtud de que sus propuestas representan las de un gran número de ciudadanos de a pie.

- Transformar lo que realmente aparece como intereses estrechos y concentrados, añadiendo potenciales ganadores o perdedores en un más amplio espectro de gente común.

- Describir intereses de corto plazo en intereses de largo alcance.

- Convertir intereses económicos en beneficios sociales (pp. 229-231).

En México coexiste un gran número de estos grupos que funcionan con base en estatutos legales y mecanismos propios. Sus demandas al gobierno se canalizan de manera directa o por medio de contratos con oficinas privadas de promotores de asuntos conocidos como *lobistas*, en razón de sus contactos con miembros del Congreso y otras autoridades gubernamentales. Estos grupos poseen los recursos necesarios para desarrollar sus actividades debido a que se sostienen por cuotas obligatorias de sus miembros y alcanzan un alto grado de cohesión. Algunos participan de forma más activa en la definición de temas y otros en la especificación de las alternativas que serán tomadas en cuenta por los proveedores de decisiones. Unos promueven nuevos cursos de acción y otros bloquean las iniciativas de las diversas autoridades. Hay evidencias de que su actividad se orienta más a esto último que a impulsar asuntos para la agenda.

Un factor crucial en el éxito de los grupos de interés es la cohesión interna. Las discrepancias entre los líderes y entre éstos y sus seguidores, como se ha evidenciado en los partidos políticos actuales, es uno de los problemas que con más frecuencia afecta la coherencia de un grupo y su éxito electoral.

Los actores fuera de la institución, pero no sólo contemplándola, ejercen un influjo relevante en el proceso de construcción de la agenda publicitaria. Destacan los diversos grupos de empresarios, publicistas y medios de comunicación más relevantes, básicamente los electrónicos, beneficiarios de las grandes campañas comerciales de publicidad. Las principales organizaciones involucradas en los procesos son básicamente productores, comercializadores, publicistas, prestadores

de servicios y conexos. Entre ellos destacan: el Consejo de la Comunicación, la Asociación Nacional de Anunciantes de México, la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad, la Asociación Internacional de la Publicidad, la Asociación Nacional de la Publicidad, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y la Asociación Mexicana de la Industria Publicitaria y Comercial en Internet.

A las anteriores hay que agregar algunas organizaciones específicas en función de los productos que se trate, por ejemplo: la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza, la Asociación Nacional de Vitivinicultores o los Productores de Tabaco. Cuando se trata de la publicidad de algunos productos específicos participan otros organismos, como es el caso de la organización Pro-vida y su participación en la publicidad de condones y otras formas de prevención de enfermedades de carácter sexual y reproductivo.

Este selecto grupo de empresarios defiende sus intereses mediante la creación de diversos institutos de apariencia científica y cultural, reclutando profesionales, básicamente abogados, y contratando cabilderos especializados, cuya tarea es promover ante los agentes políticos la elaboración de políticas que, lejos de servir al interés público, aboguen por sus intereses. En Washington se conoce a estos individuos como la *impía* Santa Trinidad del Poder: políticos, cabilderos y abogados.

Como ha quedado asentado, cada vez se invierte más en publicidad, ya que la experiencia de estas últimas décadas ha demostrado a los anunciantes la importancia que tiene en un contexto tan competitivo como el actual, sobre todo en épocas de crisis económica.

## Los anunciantes

Se llama anunciante a la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la actividad publicitaria con objeto de promover sus productos. Por lo tanto, se puede asegurar que, sin él, la existencia de la publicidad sería imposible, pues es la persona, empresa o ente público que invierte en la elaboración de una campaña publicitaria. En México, un individuo puede hacer únicamente publicidad comercial.

El anunciante es quien paga, empleando algún método o sistema de compensación de pagos, para que sus anuncios aparezcan en diferentes medios de difusión; puede encargarse directamente de su publicidad o puede utilizar una empresa intermediaria; además, es el responsable jurídico de los contenidos de su publicidad.

Los anunciantes son los iniciadores del proceso publicitario, ya que, en virtud de su necesidad de influir en los mercados, realizan estrategias de comunicación sustentadas en diversos montos presupuestales. Esta actividad no se limita a la actividad comercial; instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos representan un importante porcentaje de la inversión publicitaria.

Una de las primeras alianzas formales entre anunciantes y publicistas en el Reino Unido, recuerda Mark Tungate, se remonta a 1862, “cuando uno de los clientes más prominentes de la época, A&F Pears, fabricante del jabón Pears, se unió con el publicista Thomas J. Barret, a quien le encargó una de las primeras campañas exitosas de promoción, conocida como Burbujas, en las que se utilizaba como modelo a la actriz, cortesana y amante del príncipe de Gales, Lillie Langtry” (2008, p. 25).

Aunque cada país asumió este inicio en años diferentes, en líneas generales, escribe Agustín Medina (2008), comenzó a mediados del siglo XIX –los Estados Unidos también como protagonista–, empezando así la historia de las marcas: Coca-Cola (1886), Kellogg (1884), Royal Baking Powder, Colgate (1806), Quaker Oats (1878), Campbell's (1869), Levi's Strauss (1873), Ivory (1878) o Goodyear (1844).

Entre los primeros anunciantes en los Estados Unidos, y posteriormente de manera internacional, destacan las empresas Procter & Gamble, jabonera en su origen, nacida en Cincinnati, y Coca-Cola, inicialmente un jarabe medicinal, cuya creación en Atlanta, en el estado de Georgia en 1886, se atribuye a un señor de apellido Pemberton. En el Reino Unido, este reconocimiento se adjudica a la empresa angloholandesa, Unilever, antes Lever Bros., fabricante principalmente de productos domésticos.

Bajo la misma lógica expansionista, local-nacional-internacional, un alud de empresas de todo tipo, estadounidenses y europeas, las menos, continuó el ejemplo de sus antecesoras: Philip Morris, General Motors, Pepsi, British Telecom, Nestlé, Renault, Volkswagen, L'Oreal..., hasta la poderosa inclusión de firmas japonesas como Nissan y Sony. Todas ellas, salvo excepciones, constituyen la primera fuente de ingresos publicitarios en la mayoría de los países.

La estructura anterior, que soportaba la definición de los anunciantes y su participación en los procesos de distribución del gasto publicitario, sufrió una sensible modificación a partir de los años ochenta, si bien con más acento en los procesos que en los actores. Las aceleradas fusiones e integraciones, verticales y horizontales, que caracterizaron a la época, transformaron la cartografía de la industria de bienes y servicios y de las agencias de publicidad concurrentes. Además, los procesos crecientes de concentración, conglomeración y supercomercialización globales ahondaron en la ordenación económica mundial.

Desde el punto de vista de los productos publicitados, los países del triángulo, Estados Unidos-Europa-Japón, en su mayoría promueven bienes producidos con tecnología de punta. En Latinoamérica, por ejemplo, son las empresas productoras de alimentos, cosméticos y ropa las que más gastan en publicidad. Lo anterior refleja, de buena manera, la estructura de producción-distribución y consumo imperante en el sistema económico global.

Según el grupo IBOPE AGB México<sup>34</sup>(2010), en los años 2008-2009, los principales anunciantes, de acuerdo con la inversión publicitaria general, fueron: Telcel, Comercial Mexicana, Cervecería Cuauhtémoc, Grupo Modelo, Procter & Gamble, Wal-Mart, Coca-Cola, Liverpool, SCJohnson, Unilever, General Motors, Bimbo, Genoma Lab y Colgate Palmolive.

## Los publicistas

Los actores más relevantes en la representación mundial publicitaria son, en primerísimo lugar, las firmas estadounidenses, seguidas por las inglesas, las francesas y recientemente las japonesas.

Los procesos publicitarios se encarnan en las agencias de publicidad, compañías que brindan servicios especializados en materia de publicidad y otras actividades correlacionadas en un esquema denominado *comunicaciones integradas de mercadotecnia*

---

<sup>34</sup> IBOPE AGB México es el principal grupo de medición de audiencias de medios de comunicación en este país; pertenece a la red internacional de IBOPE (Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística) y AGB (Audits Great Britain) Nielsen Media Research.

(CIM), que agrupa, además de la planeación, ejecución y control de campañas en sus aspectos creativo y de manejo de medios, la coordinación de investigaciones de mercado, planes de promoción de ventas, eventos especiales y otras herramientas de relaciones públicas. Por consiguiente, las agencias se encargan de las acciones de mercadotecnia directa, *merchandising* (imagen y publicidad en punto de venta) y la publicidad de guerrilla, que coloca anuncios en espacios públicos.

El negocio de las agencias se concentraba hasta hace unas décadas en el cobro de comisiones (17.65%) sobre el monto bruto de inversión en medios. Dicho esquema ha cambiado y hoy día además de los ingresos por este concepto se cobran comisiones por monto facturado en trabajos de producción (anuncios de radio, televisión, cine, impresos y exteriores), organización de eventos y, en general, por cualquier trabajo que la agencia realice para el cliente.

Las agencias de publicidad son el vínculo entre patrocinadores y medios de comunicación; interpretan las necesidades y problemas del cliente, y desarrollan propuestas publicitarias que satisfagan dichas necesidades y logren que los consumidores respondan favorablemente a sus mensajes, no sólo con la adquisición de bienes y servicios, sino con el consumo simbólico de estilos de vida y valores que la publicidad promueve; sin embargo, desde sus inicios hasta bien avanzado el siglo pasado, las agencias de publicidad no funcionaban de esta manera.

La historia de las agencias de publicidad se remonta al siglo XVII, cuando Théophraste Renaudot fundó en la Île de la Cité, París, en 1630, lo que denominó un *bureau des adresses et des rencontres*, equivalente a una oficina de reclutamiento y bolsa de trabajo, con un tablón de anuncios para los desempleados. Esta agencia se convirtió en un centro de intercambio de información laboral, comercial y anuncios de todo género. Su inspiración procedió, según cuenta Armand Mattelart, del filósofo galo Montaigne, quien “había soñado con hacer del *anuncio* (*advertissement* en francés antiguo) un medio para ‘resolver el problema de los pobres’, un medio de *entreadvertirse* para *entreentenderse* en la prolongación de las instituciones de caridad y de asistencia pública” (2000, p. 16).

A partir del siglo XVII, el Reino Unido adoptó el modelo francés, aunque pronto fue orientado hacia el intercambio mercantil, vinculando noticias y anuncios en un mismo soporte. Mark Tungate anota que “el primer agente publicitario parece ser que fue un tal William Tayler, que abrió una oficina en Warwick Square, en Londres, en 1786” (2008, p. 23).

A mediados del siglo XIX surgen las agencias publicitarias modernas. Existe unanimidad en que la publicidad moderna se inició con la Revolución Industrial, cuando los avances tecnológicos permitieron ampliar la producción de los productos comerciales y, de manera concomitante, con el desarrollo de los periódicos y las revistas en la medida en que se convirtieron en medios de alcance masivo. La búsqueda de nuevos mercados foráneos constituyó el motor para su impulso y avance sostenido.

En esas condiciones, producto, presentación, marca y promoción masiva a escala universal confirieron a la publicidad su signo distintivo, que perdura hasta nuestros días. No obstante, estos elementos inherentes a la publicidad no fueron los únicos que fortalecieron los impulsos publicitarios. En Inglaterra, recuerda Mark Tungate, “la abolición del impuesto a los periódicos en 1855 aunada a la promulgación de la Ley de Educación quince años después, que promovía la educación elemental universal” (2008, p. 24) aportaron a los anunciantes un vehículo de circulación masiva para promover sus bienes y servicios.

En los Estados Unidos, Benjamin Franklin, desde antes de ganarse el título de Padre de la Patria, creó, en 1729, la *Pennsylvania Gazette*, en la cual conjugaba noticias y publicidad apoyada en novedosos diseños gráficos. En Filadelfia, una de las primeras agencias publicitarias fue fundada por Volney B. Palmer en 1842. En Alemania, Ferdinand Hansestein funda la primera agencia en 1885 (Tungate, 2008, p. 26). La agencia francesa Havas fue creada en 1835. El gigante japonés Dentsu nació con otro nombre a principios del siglo pasado.

La característica común de los primeros publicistas modernos, si bien no considerados como profesionales, era que, más que para los anunciantes, trabajaban para los periódicos mediante una comisión de acuerdo con la tarifa vigente. Más tarde, Francis W. Ayer, fundador de N. W. Ayer & Son, estableció en los Estados Unidos la costumbre de cobrar a los anunciantes 12.5% de esa comisión de acuerdo con el gasto total de la publicidad en medios.

Una estrecha colaboración con la prensa “condujo a menudo a que las grandes agencias acapararan en forma de abono espacios destinados a propaganda (comercial), con lo que una importante porción de la prensa cayó bajo su control” (Habermas, 1981, p. 218).

El primer directorio de medios publicitarios fue elaborado por George P. Rowell, quien en Boston publicó una guía que incluía tirajes y tarifas de 5 000 periódicos que se publicaban en los Estados Unidos.

En relación con el origen de los redactores publicitarios, los primeros, conocidos como creativos, trabajaban bajo el concepto de *free lance*. El más relevante fue John E. Powers, descrito por la influyente revista del ramo, *Advertising Age*, como el “padre de la publicidad creativa” (como se cita en Tungate, 2008, p. 27). Posteriormente, Ernst E. Calkins, socio de Calkins & Holden, concluyó que el texto en el anuncio publicitario no era suficiente para llegar a los consumidores, por lo que incorporó diversas imágenes complementarias, con lo que se ganó el título de fundador del primer taller creativo en materia publicitaria. Más adelante a este tipo de talleres se les rebautizó como *boutiques creativas*.

En Francia, el cartel (*poster* en inglés) se convirtió en otro elemento que habría de reforzar la naciente industria publicitaria. Este medio, tan popular entre los franceses, se originó en los postes de madera que existían en los caminos para anunciar diversos productos y servicios. Mark Tungate atribuye al artista Jules Cherét la realización de los primeros carteles multicolores para promover las actividades del famoso cabaret Folies-Bergère, inaugurado a finales del siglo XIX, aprovechando los avances tecnológicos en la litografía logrados por la imprenta Chaix. Las reconocidas imágenes del pintor Henry de Toulouse-Lautrec, que anunciaban el espectáculo del cabaret Moulin Rouge, constituyen la forma más acabada de este tipo de publicidad en aquella época (2008, p. 25).

No fue sino hasta el inicio de 1950 cuando la industria publicitaria empezó a representar de manera creciente el papel que hoy se le reconoce. Entre los elementos que colaboraron a ese logro se encuentran, además del *boom* económico posbélico, la puesta en operación de la televisión, cuyos inicios se remontan a la segunda preguerra, el desarrollo del *marketing* moderno y la aparición de las nuevas técnicas publicitarias, particularmente del anuncio.

La aparición de la televisión vino a revolucionar el concepto mismo de publicidad, si bien no en su definición, sí en su capacidad de persuasión. El nacimiento de su hijo predilecto, el comercial, sucedió en 1954, cuando Rosser Reeves, director de la agencia publicitaria Ted Bates & Co., diseñó el primer anuncio en el mundo para la televisión con una duración de 60 segundos para el analgésico Anacin, elaborado por American Home Products.

Otra creación de Reeves, que también impactaría de manera profunda a la publicidad, fue su *unique sell proposition* (USP, propuesta única de venta). Su nueva técnica establecía la necesidad de diferenciar el producto anunciado del de la

competencia directa, es decir, remarcar lo que se conoce como *ventaja competitiva* para que el público consumidor pueda percibir esa divergencia y optar sin mucho esfuerzo por la marca promovida. Nació, así, la *publicidad comparativa*.

Sin embargo, y quizás sin que su creador lo deseara, la técnica USP generó una secuela de contiendas entre los competidores, las cuales, literalmente, se convirtieron en guerras reales, aunque caracterizadas por intercambios de símbolos en lugar de balas. De las más sonadas destacan las protagonizadas por Colgate y Crest, fabricantes de productos higiénicos y de limpieza, las refresqueras Coca-Cola y Pepsi, y las arrendadoras de autos Hertz y Avis. Estas peleas fueron de tal magnitud que la Comisión Federal del Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) se vio obligada a intervenir en calidad de árbitro.

La avenida de la publicidad (Madison Avenue) cobró fama cuando se convirtió, en 1954, en la sede más importante de la industria publicitaria. Entre los publicitarios más relevantes de la época, David Ogilvy destaca seis: Albert Lasker, Stanley Resor, Raymond Rubicam, Leo Burnett, Claude C. Hopkins y Bill Bernbach (1984, pp. 189-205). A esta lista hay que agregar al propio Ogilvy, a James W. Thompson, Edward Ney y Alexander Krolll. Muchos de ellos se instalaron en los edificios más elegantes de la Avenida Madison, dentro de un área no mayor a dos cuadras.

La primera mujer que sobresalió en esta avenida fue Mary Wells, de Wells Rich Greene; mientras que el único publicista destacado de la época que no se instaló aquí fue Leo Burnett, presidente de la agencia que lleva su nombre, ya que su sede se encontraba en la ciudad de Chicago.

En esa época, las agencias de publicidad más importantes eran: en el Reino Unido, Saatchi & Saatchi, fundada por dos hermanos; en Francia, Havas, seguida de Publicis, creada en 1926; en Japón, Dentsu.

La primera agencia en establecer sus filiales en el extranjero, y casi sin competencia local, fue J. Walter Thompson, seguida de McCann Erickson. Poco después, una avalancha de agencias inundaba el continente europeo, sin que prácticamente ningún firma de este continente pudiera hacer lo mismo. Quizás el caso más notable sea el de la agencia británica Lintas, por su vinculación con la sociedad productora de detergentes y otros enseres domésticos, Lever Bros.

El proceso de exportación mundial de agencias publicitarias por medio de diversas formas administrativas y financieras, tales como el establecimiento de filiales directas, a través de asociaciones con agencias locales o, como acontece

hoy en día, mediante la conformación de megagrupos constituidos por dos o más gigantes de la publicidad, obedeció a la imagen del fiel escudero que sigue el camino de su amo: la industria estadounidense.

Entre las empresas que entonces representaban –y aún representan– ese conglomerado global destacan: General Motors, Coca Cola y Procter and Gamble, desde entonces la mayor firma anunciante del mundo. Otras firmas publicitarias son: Leo Burnett, BBDO, Young & Rubicam y Ogilvy & Mather. Las compañías hoy más poderosas sobre la materia son: Interpublic, Omnicom, Saatchi & Saatchi, WPP, HDM y Aegis Group. Todas ellas bursatilizadas y enlazadas globalmente, ultraconcentradas y supercomercializadas, cuyos ingresos actuales, y quizás desde la segunda posguerra, superan con creces el producto interno bruto (PIB) de varios países centroamericanos en conjunto.

Para entender la importancia de la naciente industria publicitaria, el escritor William Meyers cita al destacado economista John K. Galbraith, cuando a finales de los sesenta afirmó que “si los anuncios de televisión generados en Madison Avenue desaparecían de repente de las pequeñas pantallas, el producto nacional bruto de los Estados Unidos se reduciría en un cincuenta por ciento” (1984, p. 14).

El mundo de las agencias ha cambiado en las últimas dos décadas. Mientras que se consolidan los grandes grupos o *holdings* que agrupan a varias agencias, también se subespecializan los servicios y crecen las agencias de promoción de ventas, relaciones públicas, mercadotecnia directa, investigación de mercados y las centrales de medios; de esta forma comienzan a perder clientes las grandes agencias de servicios integrales y estas emergentes empresas empiezan a tener una importante participación de los ingresos por concepto de publicidad.

En México, las principales agencias de publicidad (hoy llamadas agencias de comunicación), clasificación basada no sólo en el monto de facturación, sino también en el nivel de rotación de su personal y en premios de creatividad y eficiencia ganados, entre 2008 y 2009, son: J. Walter Thompson (JWT). Grupo Ogilvy, McCann Worldgroup, Grupo Vale Euro RSCG, TERAN/TBWA, Drafftcb, Young & Rubicam, BBDO México, Publicis México, Olabuenaga Chemistri, Leo-Burnett México, Doyle Dane Bernbach (DDB) México, Pauta Creativa, Vértice Comunicación, Grey México, ZPublicidad México, Euro RSCG Beker, Clemente Cámara y Asociados, Lowe, Ganem, Proeza SLAI, 021 Comunicaciones,

Publicidad Ferrer y Asociados, Delta Group y Möller Comunicación de Marcas (IBOPE AGB 2010).

En un artículo de la revista *Merca2.0* se menciona que las tres agencias con movimientos más relevantes en 2008 fueron: McCann Worldgroup, Ogilvy y Young & Rubicam. Menciona que “con una inversión de seis mil 672 millones de pesos durante ese año, la publicidad mexicana observó un crecimiento del 7.66 por ciento, a pesar de las condiciones negativas del mercado estadounidense que dieron inicio a la recesión actual” (Cervera, 2009).

Los medios de comunicación: *mediamorfosis* y publicidad

La mayoría de los analistas en materia de información y comunicación coinciden en que, desde finales de 1980, en el mundo ha surgido y se ha desarrollado el más poderoso e inédito sistema de medios de comunicación. Cada día aparece alguna innovación tecnológica o una nueva fusión corporativa mediática; sin embargo, asegura Jeff Chester, “las decisiones acerca del futuro digital de nuestro país se toman hoy por las más grandes compañías mediáticas, publicitarias y fabricantes de tecnologías, así como por cabilderos (*lobbyists*) y políticos” (2007, p. XVI).

Por lo tanto, el público estadounidense, continúa Chester, “lamentablemente no ha sido invitado a participar, a pesar de que esas decisiones afectarán tanto aquí –en virtud del poder de los Estados Unidos– como en el resto del mundo” (2007, p. XVI). Estas condiciones colocan al pueblo estadounidense y al resto del planeta bajo el riesgo de actuar más como meros observadores, y en todo caso como servidores, de los intereses especiales de los grupos mediáticos y publicitarios, entre otros, y menos como participantes en lo que Chester denomina el “futuro digital de América”.

El surgimiento de la globalización en el ámbito de la comunicación se inicia, al menos formalmente, en el siglo XIX, debido, en buena medida, al desarrollo de las tecnologías que disociaron la comunicación del transporte físico necesario para su realización. Thompson atribuye este fenómeno a tres innovaciones cruciales que inician con el descubrimiento del telégrafo y alcanzan su máximo nivel y omnipresencia a finales del siglo XX: “el desenvolvimiento de los sistemas de cable subacuáticos, el establecimiento de agencias internacionales de información y el nacimiento de organizaciones internacionales preocupadas por el

desarrollo y el reparto del espectro electro-magnético para transmitir información” (1998, pp. 202-203).

Estos desarrollos, dirigidos y utilizados por los grupos de interés mundiales como medios para alcanzar metas de poder, contienen cuatro características principales:

1. La emergencia de conglomerados de comunicación transnacionales como jugadores claves, a gran escala, de comunicación y difusión global de información.

2. El impacto social de las nuevas tecnologías, especialmente aquellas asociadas con las comunicaciones digitales vía satélite.

3. El flujo asimétrico de los productos basados en la información y la comunicación dentro de sistemas y mercados globales.

4. Las variaciones y desigualdad en términos de acceso a las redes globales de comunicación (Thompson, 1998, pp. 211-212).

Como consecuencia del tráfico de mercancías y noticias generado por el comercio a larga distancia del capitalismo temprano, durante mucho tiempo el periodismo se organizó como un pequeño negocio artesanal con fines meramente económicos. No obstante, con el paso del tiempo, cuando la prensa de noticias se transformó en un periodismo de opinión, los medios de información alcanzaron además del económico, su actual carácter político.

En la medida en que los periódicos pasaron de ser meros lugares de noticias a ser portadores y guías de la opinión pública, su rasgo definitivo fue que “pasaron de ser vendedores de noticias frescas a comerciantes de opinión pública” (como se cita en Habermas, 1981, p. 210), es decir, medios de lucha partidista

Las grandes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, sustentadas en buena medida en los desarrollos tecnológicos, concretamente en el campo de la producción y distribución de las formas simbólicas de la información, alcanzaron una escala sin precedentes a partir del siglo XIX, dando lugar al crecimiento de las organizaciones mediáticas, convertidas ya en complejos centros de poder. A los ojos de Jürgen Habermas, “con la aparición en 1735 de la revista *Craftsman*, constituida como la plataforma política de la oposición inglesa, la prensa se convierte en *fourth estate*, en cuarto poder” (1981, p. 87).

Cuando Edmund Burke<sup>35</sup> describía los incipientes medios de finales del siglo XVII como el “cuarto estado” –los otros tres eran el poder ejecutivo, el legislativo

---

<sup>35</sup>Notable escritor, político y científico social.

y el judicial— se refería a su importancia para el robustecimiento de la democracia liberal. Los medios, señala Brian McNair, “representaban una fuente independiente de conocimiento, no solamente informando a la gente acerca de la política, sino protegiéndolos de los abusos del poder” (2007, p. 44).

Las tendencias reales de los medios estadounidenses al inicio del siglo XXI se inclinan a constituir concentraciones corporativas, conglomerados mediáticos, hipercomercialismo y aventuras conjuntas (McChesney, 1999, p. 15). La primera, cuyo inicio se remonta a la década de los noventa bajo el concepto de *sinergia*, obedece a que la proporción de los mercados controlados por un reducido número de empresas se ha incrementado de manera notable. La segunda, iniciada en los años setenta y ochenta, pero acelerada en los noventa, responde al proceso por el cual las firmas mediáticas comienzan a tener grandes intervenciones en dos o más sectores distintos dentro de la industria (radiodifusión, música y publicaciones).

La hipercomercialización se define como el uso creciente de las técnicas mercadológicas modernas, como el *branding*, por razón de las cuales las compañías compiten para otorgar a sus productoras diversas propiedades de marca dirigidas a segmentos específicos de la audiencia: programas o productos infantiles, deportivos, financieros... La última, conocida como *joint ventures*, se presenta cuando dos o más empresas gigantes unen proyectos o propiedades entre sí, compartiendo los riesgos y abatiendo la competencia.

Hoy, en contraste, el “proceso de *mediamorfosis* impregna el conjunto de las relaciones sociales y afecta los mecanismos de expresión, participación y representación regladas en los Estados de derecho, y puede llegar, en sus manifestaciones límite, a desvirtuar o poner en crisis las bases de los regímenes democráticos” (Díaz Nosty, 1997, p. 1).

El papel de cuarto poder asignado por los pensadores liberales a la prensa frente a los poderes del Estado ha cambiado de manera significativa; entre otras razones debido al incremento exponencial de su área de influencia y, sobre todo, a que ya no responde, como ocurría con la prensa de opinión, a corrientes ideológicas plurales, sino a intereses estrictamente mercantiles, supeditados al nivel de consumo mediático de las audiencias.

Las ganancias en el sistema de medios no sólo aluden a los beneficios económicos, sino a los dividendos inmateriales en valores agregados de influencia

política en otras actividades ajenas a la comunicación. “Los medios refuerzan así un papel privilegiado como paraguas o escudo protector de sus socios frente a las agresiones externas, antídoto o terapia contra los rebrotes ideológicos no deseados, salvoconducto, en fin, para la circulación patrimonial por las rutas del sistema social” (Díaz Nosty, 1997, p. 6).

La nueva orientación del periodismo impulsada por el mercado ha transformado las salas de redacción, lo que ha molestado a muchos periodistas, quienes piensan que “el periódico –ejemplificando con el caso del *Minneapolis Star Tribune* de Minnesota– está ahora más dedicado a la tarea de hacer dinero, alcanzar las metas del mercadeo y servir a las necesidades de la publicidad, en lugar de representar su papel tradicional de servicio público y de servir como perro guardián frente a las actuaciones del gobierno y de los negocios” (Underwood, 2001, p. 99).

Bajo esta misma línea de reflexión, Susan Moeller opina que si bien los medios de élite siempre han enfatizado las políticas directivas de la Casa Blanca, “no fue sino hasta después del 9/11 que la administración de Bush elevó la secrecía y el control de la información a niveles nunca antes vistos en Washington” (2008, p. 169). En consecuencia, asegura que el sistema informativo ha dejado de ser el cuarto poder.

A partir de la pregunta sobre la razón por la que los medios han sido tan débiles para responder a las presiones externas e internas en relación con su autonomía e integridad, Moeller encuentra diversas causas, entre ellas destacan el hecho de que el periodismo busque colocar el beneficio, económico o político, por encima de su labor al servicio de la democracia, y la circunstancia de que las noticias se publican más lejos de los hechos y de la investigación sobre éstos y más cerca de su enmarcado por parte de los propietarios del medio e incluso de los mismos periodistas (*framing*). A esta situación se añade el que la relevancia de una noticia obedece más a su oportunidad que a su contenido, es decir que a la prensa le importa lo que acaba de suceder ahora, ahora mismo.

En relación con las TIC, Moeller afirma que las tecnologías sólo van tan lejos como el que las usa; por consiguiente, al limitarse a su simple uso para recoger las noticias, los periodistas de élite no ven qué sucede más allá del propio alcance de la plataforma utilizada para tal fin.

Las tendencias expuestas, entre muchas otras, necesariamente han modificado muchos de los patrones tradicionales de consumo social de información. Asimismo, han obligado a los medios informativos a reflexionar acerca de la manera en que deben adaptar sus formatos y contenidos a esos cambios mediáticos, sobre todo en relación con las nuevas generaciones, cuya perspectiva histórica seguramente se dividirá entre un antes y un después de internet.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el proceso evolutivo de los medios experimentó un salto cuántico, que muchos bautizaron como “la revolución de las comunicaciones”, a partir del cual surgieron las TIC: televisión por cable, transmisión satelital, internet y telefonía móvil, entre otras.

Doris Graber (2001)<sup>36</sup> encuentra seis características básicas de estos novedosos medios:

- Predominio de los formatos visuales.
- Proliferación de nuevos medios.
- El fin de la “tiranía del reloj”.
- Debilitamiento del control de los “guardabarreras”.
- Crecimiento de la interactividad.
- Emergencia de la programación para nichos de audiencias (p. 438).

Existen evidencias de que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2002 en Nueva York impusieron un nuevo rumbo al periodismo estadounidense.

## A. El poder simbólico

Algunas características del mundo moderno son el resultado de un conjunto de transformaciones, en todos los ámbitos de la vida social, que iniciaron en Europa desde principios del Renacimiento y que acabarían teniendo un alcance global. Desde la perspectiva política, el cambio más relevante fue el surgimiento de los Estados-nación, cuya formación, así como desarrollo y consolidación, de acuerdo con J. Thompson, estuvo involucrada con la creación de símbolos y sentimientos de identidad nacional, “sentimientos estrechamente vinculados al desarrollo de nuevos medios de comunicación, a través de los cuales se expresaban ideas en un lenguaje común” (1998, p. 77).

---

<sup>36</sup> Profesora de la Universidad de Columbia.

Siguiendo a Michel Mann (1986),<sup>37</sup> Thompson clasifica el poder, para efectos analíticos, en cuatro tipos íntimamente relacionados: económico, político, coercitivo y simbólico. Este último se relaciona con la manera en que se emplean las formas simbólicas propias de instituciones paradigmáticas, como iglesias, universidades o medios de comunicación, para influir y dar forma a diversos cursos de acción. Thompson lo define como “la capacidad de intervenir en el transcurso de los acontecimientos, para influir en las acciones de los otros y crear acontecimientos reales, a través de los medios de producción y transmisión de las formas simbólicas” (1998, p. 33).

Peter Berger<sup>38</sup> y Thomas Luckmann<sup>39</sup> explican la construcción social de la realidad como “un proceso que se origina a partir de la interacción social con un carácter objetivo o simbólico”; identifican, en consecuencia, tres tipos de realidad: objetiva, simbólica y subjetiva (1967, p. 23).

La realidad simbólica surge de significados socialmente compartidos, basados en los contenidos de cualquier forma de expresión simbólica, tales como las bellas artes, la literatura o los medios de información; por lo tanto, el carácter de las noticias es simbólico. Ana First considera que la realidad simbólica, en la cual los medios juegan un papel fundamental, “mediatiza el proceso de percepción afectando la manera en que los individuos interpretan sus experiencias, objetivas y simbólicas” (1997, p. 44). En resumidas cuentas, las personas utilizan su interpretación de la realidad simbólica para entender su realidad objetiva y, de ahí, su percepción de la realidad subjetiva, la que además se nutre de las experiencias personales.

Desde esa misma visión del poder, Herbert Schiller (1969)<sup>40</sup> expone que “los sistemas de comunicación global están interconectados con el ejercicio del poder económico, militar y político.<sup>41</sup> Asimismo, Harold Innis (1950)<sup>42</sup> ha escrito que, en razón de la alteración de las condiciones comunicativas espacio-temporales, “el uso de los medios técnicos también ha trastornado las condiciones espaciales

---

<sup>37</sup> Profesor de la Universidad de California en Los Ángeles.

<sup>38</sup> Docente de la Universidad de Boston.

<sup>39</sup> Profesor emérito de la Universidad de Konstanz en Alemania.

<sup>40</sup> Sociólogo, crítico y profesor de varias universidades.

<sup>41</sup> Cfr. Herbert Schiller. (1969). *Mass Communication and American Empire*. New York: Augustus M. Kelly.

<sup>42</sup> Se desempeñó como profesor de la Universidad de Toronto.

y temporales bajo las cuales los individuos, los grupos de interés y los Estados ejercen el poder”. Nadie puede negar, entonces, la afirmación de Michael Lipsky<sup>43</sup> en el sentido de que los “medios masivos representan un papel primordial en la transmisión de símbolos al auditorio” (1968, pp. 1151-1153).

Thompson establece dos tipos de acciones por parte de los medios y de las audiencias: la *acción a distancia*, propia de los medios, y la *acción-respuesta*, que permite orientar las acciones de los individuos hacia otros que no comparten la misma ubicación espacio-temporal; por consiguiente, son actos que tienen consecuencias que van más allá de sus coordenadas inmediatas (1998, p. 137); es decir, en la medida en que el desarrollo de los medios de comunicación crea nuevas formas de actuar para los otros en la distancia, se da pie a que nuevas formas de acción de respuesta inmediata e impredecible tengan lugar en regiones alejadas de los contextos en que se producen los acontecimientos.

Ello permite afirmar a James Lull (1991)<sup>44</sup> que “la creciente globalización de los productos mediáticos ha jugado un papel en el desencadenamiento de algunos de los conflictos más espectaculares de los últimos años”, o, por el contrario, ha permitido reacciones mundiales organizadas de respuesta, como las movilizaciones mundiales debido a la Guerra de Irak.

Roger Cobb y Charles Elder encuentran que el contexto en el que se aplican los símbolos depende de dos elementos: “la naturaleza de los involucrados en un asunto y la del público que podría añadirse a cada arena de conflicto” (1986, p. 170).

David Easton<sup>45</sup> estableció tres niveles de símbolos en un sistema: “los que se aplican al gobierno o a sus miembros prominentes; los que se refieren al régimen, es decir, a las estructuras formales e informales y a su aparato legal, y los que se orientan hacia la comunidad política” (1969, p. 124).

Murray Edelman describe la concurrencia de varios factores que inciden en el incremento de la potencia de un símbolo: su precedencia histórica, su vigencia, su credibilidad y su enunciación por parte de líderes acreditados (1964, p. 1-25).

Los cambios en la organización del poder simbólico, recuerda Thompson, se sustentaron en los papeles jugados por las instituciones religiosas, mediante

---

<sup>43</sup> Catedrático del Georgetown Public Policy Institute.

<sup>44</sup> Excorresponsal de guerra en Vietnam.

<sup>45</sup> Distinguido sociólogo y científico político canadiense.

su política de propagación de la fe (*propaganda fide*), y las educativas, dedicadas a la producción y expansión del conocimiento, “en buena medida estrechamente vinculadas y apoyadas en los desarrollos, primero de la imprenta (Gutenberg) y su producción de *incunabula* (siglo xv) y de diversas publicaciones periódicas *corantos* (siglo xvi), si bien básicamente leídos por las élites urbanas, y posteriormente (siglo ix) al de las industrias mediáticas, productoras a gran escala de productos simbólicos de consumo” (1998, pp. 82-108).

Este autor considera que el crecimiento de las industrias mediáticas ha reflejado tres tendencias iniciadas en el siglo xix: “la transformación de las instituciones mediáticas en empresas con intereses comerciales a gran escala; la globalización de la comunicación, y el desarrollo de formas de comunicación mediáticas electrónicas” (1998, p. 108).

Desde la política, esta evolución ha generado diversos conflictos entre los intereses comerciales de las industrias mediáticas y las preocupaciones políticas para regular, cultivar y controlar los medios de comunicación; problema cada vez más complicado en virtud de la aparición de complejas redes globales de interdependencia económica, política y social, sustentadas en sistemas digitales de procesamiento de información.

Visto desde una perspectiva ciudadana, no cabe duda, como afirma Herbert Gans, que en una democracia plural, donde los problemas compiten por la atención de los responsables de la política, existe una lucha para determinar o influir en los valores, mitos, símbolos y la información de la comunidad (como se cita en Gitlin, 1986, p. 291). En otras palabras, son los grupos, no los ciudadanos, los que acaparan la atención de los medios y, por ende, la del público; son quienes tienen más probabilidades de que los gobernantes los tomen en consideración para que sus temas accedan a la agenda de toma de decisiones.

## B. Absolutismo mediático

La investigación temprana en comunicación coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. Después se habló del poder ilimitado de los medios masivos. Más adelante se dijo que esa capacidad estaba restringida por diversos factores personales y sociales. Hacia el último cuarto del siglo pasado

se concluyó que los efectos derivados de la exposición a cada mensaje dejan de considerarse puntuales y se plantean acumulativos, sedimentados con el tiempo.

Hoy día, diversos estudiosos de la comunicación coinciden en que el poder de los medios para controlar la relevancia temática e influir en la opinión pública fue sobrevalorado por Bernard Cohen (1963)<sup>46</sup> cuando afirmó que “la prensa puede no tener mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero es extremadamente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar”. La agenda mediática tiene posibilidades de influir sólo en ciertos sectores de la agenda pública, bajo ciertas circunstancias relacionadas con las diferentes audiencias y el entorno; lo mismo puede decirse de su influencia en la agenda política.

Algunos investigadores en la materia atribuyen a los medios algo más que simples efectos cognoscitivos, ya que, además de decir *en qué* pensar, sugieren *cómo* pensar acerca de un tema controversial; sin embargo, también coinciden, como es el caso de los esposos Lang (1981),<sup>47</sup> en que su influencia se limita a ciertos sectores del público, bajo ciertas circunstancias y en función de las condiciones específicas del entorno social. Esto les permite concluir que la metáfora, aún en boga, del establecimiento de la agenda atribuye a los medios masivos de información, al mismo tiempo, muy poca y mucha influencia.

A pesar de que al magnificar los problemas sociales los medios pueden moldear un asunto y ayudar en su estructuración, no pueden crearlos. En todo caso, los medios masivos tienden a servir auxiliarmente antes que iniciar roles en el desarrollo de los conflictos en una comunidad, es decir, atraen la atención hacia la actividad organizada que ya está en curso.

No obstante, diversos investigadores en la materia, centrados en la influencia de los medios, les han otorgado un poder exagerado al creer en el mito de la existencia de un interés público racional y objetivo; han descansado, señala Gene Burd,<sup>48</sup> en un modelo lineal y unidimensional para la producción de la opinión pública y las políticas mediante el cual los medios masivos constituyen “máquinas gigantes educativas” que logran que la audiencia acepte, sin más, las políticas que fabrican tanto los profesionales de los medios como las elites políticas (1991, p. 291).

---

<sup>46</sup> Profesor emérito de la Universidad de Harvard.

<sup>47</sup> Eminentes analistas de la comunicación y profesores eméritos de la Universidad de Washington.

<sup>48</sup> Quien impartiera clases en la Universidad de Texas.

Recientemente, la investigación se ha vuelto más receptiva al fenómeno de construcción social de las agendas “al ajustar sus hipótesis básicas a la mecánica de comunicación de los medios con la naturaleza dinámica y cambiante de las audiencias” (Espino, 2006, p. 27). Como lo demuestran los estudios de la recepción, considerando que el contenido de los medios es polisémico, es decir, abierto a diferentes interpretaciones y que la audiencia es siempre activa, el establecimiento de la agenda por parte de los medios en relación con los temas sociales puede ser el resultado de percepciones colectivas que no necesariamente representan condiciones objetivas.

Desde fines de los ochenta, Stephen Hilgartner<sup>49</sup> y Charles Bosk<sup>50</sup> (1988) propusieron un modelo empírico comprobable en relación con el ascenso y descenso de los problemas sociales más relevantes, el cual restringe el papel de los medios a meros competidores al interior de lo que Burd llama “ecologías simbióticas” (diversas instituciones y actores políticos) por la atención de ese escaso recurso denominado la atención pública.

Ha quedado demostrado que los medios raramente convocan o impulsan a las personas a demandar la intervención del gobierno a causa de algún tema relevante, ya que en la mayoría de los casos la gente juega un papel pasivo. Si los medios masivos llegan a iniciar el proceso de fijación de la agenda, es sólo cuando se hallan estrechamente relacionados con quienes elaboran las políticas, pues al trabajar juntos se influyen recíprocamente en la construcción de la agenda gubernamental (Perloff, 1988, pp. 232-233).

Son pocos los casos en que se ha podido demostrar que los medios han impactado por sí solos la agenda política. La mayoría surgieron del periodismo de “cruzada” o de “búsqueda de suciedad” (*muckraking*), al que D. Protes, <sup>51</sup> D. R. Leff, S. C. Brooks y M. T. Gordon (1985) denominaron el “modelo de movilización del reportaje de investigación”. Este modelo supone que la prensa, al exponer la corrupción gubernamental, puede provocar la toma de conciencia de los ciudadanos, quienes demandan la acción correctora de las autoridades. Sus indagaciones empíricas confirman que los artículos periodísticos tienen un impacto moderado

---

<sup>49</sup> Profesor de la Cornell University.

<sup>50</sup> Docente de la Universidad de Pennsylvania.

<sup>51</sup> Periodista y catedrático de la Medill Northwestern University.

en las creencias de la gente. No obstante, hay evidencias que los reportajes de investigación tienen un impacto considerable en quienes elaboran las políticas.

Lo anterior permite afirmar que el sistema informativo es uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda formal, ya que una condición para ello es que sea objeto de interés público. Los medios, si bien no son capaces de crear un movimiento social, aun cuando pueden ser determinantes en el destino de algunos líderes, sí garantizan la publicidad de los eventos al determinar con qué información debe contar la gente en la mayoría de los temas a considerar. Esta capacidad para moldear la agenda pública, aunque limitada a ciertas circunstancias, puede incidir en la elaboración de las políticas públicas y, por ende, en la construcción de las agendas de poder.

### C. Medios y publicidad

Nuestra era reposa sobre una paradoja masiva, advierte Robert McChesney: “por un lado, es una época de deslumbrante irrupción de las técnicas de la información y la comunicación [...] sobre la que destaca un puñado de empresas mediáticas, y por el otro, constituye una era de creciente despoltización” (1999, p. 1). Con esto revela que, detrás de la llamada era de la información, el sistema mediático mundial ha escondido una creciente concentración conglomerada alrededor de unas cuantas manos. Esta concentración, continua McChesney, “acentúa las tendencias nucleares de un sistema mediático lucrativo, sustentado en la publicidad” (p. 2).

Los medios de difusión son los vehículos a través de los cuales los anunciantes establecen contacto con sus públicos objetivos. La trayectoria de la publicidad está y ha estado siempre estrechamente ligada con el desarrollo de los medios y éstos han visto en los patrocinadores la fuente principal de ingresos. Inicialmente con los impresos, más tarde con la radio y la televisión, hasta la era actual de las nuevas tecnologías, los anunciantes han aprovechado siempre la oportunidad de insertarse en los medios y captar así audiencias masivas.

“La publicidad y los medios se encuentran enlazados en un negocio que a unos les garantiza los canales para hacer llegar sus mensajes a los posibles consumidores y a los otros les nutre de recursos, y que, en algunos casos, les llevan a depender de la publicidad como forma de vida” (García Calderón, 2007b, p. 1).

Ya fueran los papiros del antiguo Egipto, los heraldos de la Edad Media o los modernos métodos de amplia difusión, como internet, estos medios siempre han sido utilizados por la publicidad —en la acepción más amplia del término— en su afán por condicionar la conducta humana (Bernal Sahagún, 1982, pp. 69-70).

Con la consolidación del Estado burgués de derecho y con la legalización de una vida pública políticamente activa, los medios se encuentran en condiciones de remover su posición polémica, propia de los orígenes de la prensa burguesa en el siglo XIX, y responder a las expectativas de beneficio de una empresa comercial. Esa evolución que lleva a la prensa de opinión, prensa-noticias, a convertirse en una prensa-negocio, altamente capitalizada, se produce casi simultáneamente en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos durante 1930. La inserción de anuncios, recuerda Habermas, da un nuevo fundamento al cálculo empresarial con unos precios considerablemente rebajados y un acrecentado número de clientes; el editor podía reservar una parte también creciente del periódico para *annonces*? (1981, p. 212).

En esas condiciones, “el periódico cobra el carácter de una empresa productora de espacios para anuncios publicitarios, espacios que se convierten en una mercancía de fácil salida gracias al espacio paralelo cubierto por la redacción con que van acompañados” (como se cita en Habermas, 1981, p. 212). Con ello se inicia la subordinación de la política editorial a la política de negocios.

La historia de los grandes diarios de la segunda mitad del siglo XIX “prueba que la prensa se hace manipulable en relación con su grado de comercialización” (Habermas, 1981, p. 213), abriendo la puerta a los intereses privados privilegiados. En el último cuarto del siglo XX, se forman las primeras corporaciones periodísticas: Hearst en los Estados Unidos, Northcliffe en Inglaterra, Ullstein y Mosse en Alemania. Estos consorcios, con el arribo de los medios electrónicos y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información durante la misma centuria, alcanzaron una enorme concentración que los proyectaría a una dimensión internacional.

El papel de los medios de información en relación con la publicidad es resumido por Enrique Guinsberg en dos formas básicas: de manera directa, mediante la presentación y fomento de las mercancías como objeto de necesidad y deseo, y de manera indirecta, “internalizando la necesidad del sistema del consumo como una necesidad del sujeto”, exhibiéndolo como un modelo humano ajustado a las necesidades de consumo trazadas por la publicidad de

manera directa (1987, p. 111), en resumidas cuentas, mostrando una realidad que no es ni tiene que ser la realidad, a través de la cual los beneficios simbólicos son más relevantes que las ventajas prácticas que otorgan los productos mismos.

Los medios de comunicación colectiva, en función de la segmentación de sus públicos receptores, ofrecen programas o secciones dirigidas a amas de casa, a mujeres que trabajan, a adolescentes interesados en la música o telenovelas para menores de edad; de esta forma se van adaptando cada vez a las nuevas tendencias del consumo y hacia la microsegmentación. En consecuencia, la distribución de la inversión en medios se ha modificado.

Si bien los medios electrónicos captan los montos más sustanciosos, diversos y múltiples medios alternativos se han incorporado a la oferta publicitaria: promociones de ventas, eventos especiales, mercadotecnia directa, publicidad en espacios abiertos y de manera creciente internet.

“En los últimos años la inversión publicitaria en medios se ha modificado en función del empleo de medios secundarios y alternativos... La distribución del presupuesto se ha diversificado, si bien la televisión se mantiene como el medio donde se invierte más, la publicidad en televisión de paga, en exteriores y por internet se va desarrollando” (García Calderón, 2007b, p. 97).

En las últimas décadas, los medios de comunicación se han consolidado de tal manera que es común afirmar que estamos viviendo la era de los megamedios, especialmente los de alcance global. Este fenómeno de fortalecimiento se debe al aglutinamiento de varios medios de comunicación en una sola firma, como Walt Disney, que, si bien en su origen producía exclusivamente películas cinematográficas, actualmente cuenta con un canal de televisión infantil con el mismo nombre. El canal deportivo de televisión ESPN en radio posee ABC Radio Networks y 50% de las acciones de la revista *US Weekly*.

En el caso de México, la empresa Televisa cuenta con varios canales de televisión en el país y en los Estados Unidos, diversas estaciones radiodifusoras, un nutrido grupo editorial de revistas, una casa productora de *videohomes* y una agencia de renta de anuncios espectaculares, entre sus principales canales de difusión.

La publicidad comercial no sólo se apropia de los medios publicitarios de masas; genera también sus propios órganos de difusión comercial, básicamente lujosos folletos a todo color, utilizando generalmente modelos provenientes de la industria del espectáculo.

## D. Inversión en medios publicitarios tradicionales

Actualmente existe una enorme cantidad de medios o canales que utiliza la publicidad para anunciar productos o servicios. En general se les agrupa en tres grandes categorías:

1. *Above the line* (ATL), que se traduce como “sobre la línea media”. Comprende los medios de difusión convencionales: televisión, radio, prensa, revistas especializadas y publicidad exterior o en vía pública, como vallas, espectaculares, marquesinas, transporte público, letreros luminosos, *unipole*...

2. *Bellow the line* (BTL), cuya traducción es “bajo la línea media”. Engloba los medios alternativos tales como:

- Publicidad por emplazamiento (*product placement*): presentación de marcas y productos de manera discreta en programas de televisión, series, noticieros y similares.

- Anuncios cerrados: desarrollados para exhibirlos en medios específicos tales como videojuegos o películas.

- Anuncios en punto de venta: colocación de *displays* o visualizadores, muebles expositores, carteles o pósters, entre otros, en el lugar en el que se realizará la venta.

- Anuncios en línea: anuncios ubicados en un sitio web o portal, tales como foros, blogs o páginas dedicadas; se pueden presentar en Banners, Google AdWords Google AdSense, MicroSpot, entre otras formas virtuales.

3. *Through the line* (TTL), que se traduce como “a lo largo de la línea”.

De acuerdo con un estudio elaborado por Magna Global, publicado por Adlatica.com y comentado por Dino Cappelli (2010), los medios incrementarían sus ingresos a nivel global en 4.2% para alcanzar un total de 377 000 millones de dólares durante 2010. Esta cifra marca una fuerte reversión de los datos referidos durante 2009, que mostraron una contracción de 11.3% en comparación con los totales de 2008. El segmento audiovisual mantiene su predominio al concentrar 40% de la inversión publicitaria (un total de 151 000 millones de dólares), principalmente en televisión. El estudio indica, concluye Cappelli, que la publicidad en internet debería mantener su crecimiento y, a mediados de 2013, superar a los diarios como el segundo medio en cuanto a participación en el pastel publicitario.

Según TNS (Taylor Nelson Sofres) Media Intelligence, escribe Nicolás Falconi (2009), los gastos publicitarios en los Estados Unidos durante 2008 fue-

ron de 141.7 millones de dólares, a pesar de que disminuyeron 4% en relación con el año anterior. En contraste, el gasto publicitario en México en años recientes no ha cesado de crecer. De acuerdo con cifras publicadas en julio de 2008 por la Asociación de Agencias de Medios, la inversión en esta actividad en ese año alcanzó la cifra de 53 986 millones de pesos, lo que implica un crecimiento de 30% respecto a 2005; más de 60% de esa cantidad se utilizó en la televisión; mientras que a la publicidad por internet le correspondió 3% del total de la inversión en medios.

Para 2010, según se lee en una nota del diario *El Economista* (2010), la inversión publicitaria total en México registraría un repunte respecto a 2009, lo que le permitiría crecer alrededor de 5%. El presidente de IBOPE, empresa dedicada a la medición de audiencias, Rubén Jara, recordó, en el marco de la reunión de la International Advertising Association (IAA), que el año pasado la crisis económica provocó una menor inversión publicitaria en medios de comunicación, sobre todo en revistas y prensa escrita. Asimismo, el artículo destacó que el mercado publicitario mexicano tiene un valor actual de alrededor de 5 000 millones de dólares, debido básicamente a televisión abierta y de paga, que abarcan dos terceras partes de toda la inversión publicitaria. Internet, concluye, aportó casi 2% del total del ingreso publicitario

Durante 2009, la inversión publicitaria alcanzó la cantidad de 2 345 millones de pesos, 24% más que el promedio de los tres años anteriores (Mandujano, 2010).

México no es una potencia mundial en inversión publicitaria (46.39 dólares per cápita al año), pero tampoco es desdeñable su posición frente a países de habla hispana que se han caracterizado por su importante participación en el sector, en donde ocupa el quinto lugar en gasto en dólares anuales per cápita. Los otros siete son: España (248), Chile (54.94), Uruguay (51.81), Brasil (49.5), Argentina (40.5) y Perú (12.93) (*Merca2.0*, 2009).

No obstante las enormes cantidades de inversiones en publicidad en el mundo, la crisis internacional, cuyo pico ocurrió en 2008, generó un decremento importante en la inversión publicitaria mundial de 50 285 millones de dólares, como en el cuadro 1 puede observarse.

*Cuadro 1*VARIACIÓN INTERANUAL POR REGIÓN DE INVERSIÓN PUBLICITARIA  
MUNDIAL MEDIDA EN MILLONES DE DÓLARES

<i>Región</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Volumen de crecimiento en millones de dólares</i>	<i>Porcentaje de variación</i>
América del Norte	179 763	156 973	-22 790	-12.7
Europa Occidental	121 039	106 774	-14 265	-11.8
Asia y Pacífico	107 332	103 956	-3 376	-3.1
África y Oriente Medio	20 284	17 988	-2 296	-11.3
Europa Oriental	35 166	27 528	-7 638	-21.7
Latinoamérica	30 405	30 485	80	0.3
Inversión mundial	493 989	443 704	-50 285	-10.2

Fuente: Grupo Dircom, 2010.

Debido a la crisis económica mundial, en México, durante 2009, la inversión publicitaria en los medios de comunicación fue de 57 126 millones de pesos, 2.16% menos que el año anterior (*Merca2.0*, 2011).

## E. El ciberespacio: ¿nueva aldea global?

Era del conocimiento, sociedad de la información, autopistas de la información, internet, nativo o emigrante digital, ciberespacio, realidad virtual, ágora electrónica, matrix, cultura binaria, en fin, son vocablos que hasta hace pocos años no figuraban en el mundo. Hoy en día son parte del lenguaje común de buena parte de la humanidad y son términos que conforman el discurso dominante de políticos y empresarios *urbi et orbi*. Muchos de ellos ni al propio Marshall McLuhan, autor

de *La aldea global*, se le hubiesen ocurrido, a pesar de que anticipó la interconexión humana a escala global generada por los medios electrónicos de comunicación.<sup>52</sup>

Éstos y otros novedosos términos sintetizan los grandes, complejos y acelerados cambios tecnológicos que, de múltiples maneras, han modificado las relaciones entre los distintos países, corporaciones, sociedades y seres humanos; los intercambios hombre-mundo que se producen, básicamente, a través de procesos de interacción y transferencias de información en horizontes temporales y espaciales; las interacciones electrónicas que no sólo han generado efectos en las funciones de la economía y la política, sino, como argumenta De Kerckhove (1986), en nuestro cuerpo e inteligencia.

Esas nuevas condiciones, florecientes hacia mediados del siglo xx en el contexto de las dos guerras mundiales, dieron lugar a la emergencia de la “utopía de la comunicación”, concepto de Breton, y al nacimiento de un hombre al que denomina *homo comunicans*, una definición antropológica que coloca al individuo como un ser “sin interioridad y sin cuerpo, que vive en una sociedad que no tiene secretos, un ser por entero volcado hacia lo social, que sólo existe a través de la información y el intercambio, en una sociedad transparente gracias a las nuevas *máquinas de comunicar*” (Breton, 2000, p. 52). Es así que la noción de existencia ya no se explica por las ciencias de la vida, sino mediante la comunicación.

Esa quimera comunicativa encontró su premisa crucial en 1942, recuerda Breton, cuando un grupo de científicos provenientes de diversas disciplinas y países, entre ellos un cardiólogo mexicano, Arturo Rosenblueth, formaron una red de trabajo para dar a luz a la Cibernética.<sup>53</sup> El líder del proyecto, Norbert Wiener, considerado

---

<sup>52</sup> *Aldea global* es un término posiblemente acuñado por el sociólogo canadiense Marshall McLuhan. Este concepto se refiere a la idea de que, debido a la velocidad de las comunicaciones, toda la sociedad humana comenzaría a transformarse y su estilo de vida se volvería similar al de una aldea. Debido al progreso tecnológico, todos los habitantes del planeta se conocerían unos a otros y se comunicarían de manera instantánea y directa (“Aldea global,” s.f.). Para más información consultar McLuhan y Powers, 1989.

<sup>53</sup> La palabra *cibernética* proviene de la voz griega que significa “timonel” (aquel que dirige y controla una nave), y fue Aristóteles quien en el siglo iv (a.C.) terminó de establecer los conceptos básicos de la ciencia Cibernética y sus principios. Y ya por el siglo xix, el sabio francés Andrés M. Ampère utilizó otra vez el vocablo “cibernética”, en esa oportunidad para referirse al “arte de gobernar los pueblos”. Hoy suele ignorarse el origen de la Cibernética y se acepta, sin más, que esta ciencia nació en la década de los cuarenta y se desarrolló a partir de los trabajos de Norbert Wiener, quien, actuando por entonces como investigador del Instituto Tecnológico de Massachusetts, definió a la Cibernética como “el estudio de la comunicación y el control en máquinas y animales”. Actualmente se reconoce que el campo de estudio de la Cibernética comprende todo aquello que constituya un “sistema material”, lo cual incluye el universo en su totalidad o en parte (Marcelo Ferro, 2008).

el padre de esta disciplina, le dio sentido a esta nueva formulación al caracterizarla como “la ciencia del control y de las comunicaciones” (Bretón, 2000, p. 21).

Las nuevas formas de las relaciones humanas, que ubican a los medios de comunicación masiva como los mediadores por excelencia en la relación cotidiana entre el ser humano y su contexto, adquirieron su máxima expresión a partir del surgimiento de las TIC, que permiten la transmisión instantánea de todo tipo de mensajes hacia y desde cualquier lugar a través de complejas redes de comunicación, que abarcaron primero el espacio nacional, luego el transnacional y ahora el global; su característica central es la sustitución de las limitaciones de tiempo y espacio por el libre flujo de información, vinculado éste al libre tránsito de mercancías a escala universal.

Si bien las transformaciones políticas e institucionales en el mundo contemporáneo, así como sus características y naturaleza, no pueden ser comprendidas si se les desconecta del desarrollo e impacto de los medios de comunicación, la cuestión de los medios tampoco puede analizarse de manera aislada, fuera del contexto histórico y cultural en el que se produce, ya que los medios no poseen autonomía como para generar cambios ajenos a los tejidos en los que se implantan.

Globalidad y *mediamorfosis* son fenómenos altamente dinámicos e íntimamente relacionados desde el descubrimiento de la imprenta en el siglo XIV hasta la invención de internet, seis siglos después. A lo largo de ese tiempo, el mundo ha sido testigo del surgimiento de fenómenos modificadores de las estructuras sociales y políticas, así como de la transformación esencial del valor funcional e institucional de la comunicación.

Es en este contexto en el que la comunicación, como fenómeno social, ha adquirido un lugar vital, cuya influencia incide de manera recíproca en la sociedad y en el propio sistema mediático, su característica principal es su carácter global. Las distancias y los tiempos de respuesta han sido superados por el desarrollo y la consolidación mundial de múltiples y variadas redes de comunicación multimedia, electrónica y digital por medio de complicados procesos de convergencia tecnológica; en consecuencia, los medios, soportes básicos de la comunicación, también se globalizaron.

La reordenación de espacio y tiempo ocasionada por el desarrollo de los medios de comunicación es parte del conjunto de procesos más amplios que han transformado el mundo moderno, ya que el ritmo del cambio social y político se

ha acelerado por la velocidad de los flujos de información, procesos caracterizados por su escala, interconexión e interdependencia mundial.

Con el desarrollo de las industrias mediáticas a escala global, afirma Bernardo Díaz Nosty,<sup>54</sup> “nace una filosofía de acompañamiento que [...] se integra en el núcleo de los valores ideológicos dominantes y afecta, de manera significativa, los criterios en los que se fundamenta la democracia” (1997, p. 8).

Sin embargo, el *star system* mediático se ha construido casi en ausencia de políticas públicas informativas nacionales e internacionales; se han preponderado los intereses económicos y políticos de los megagrupos informativos por encima de los derechos ciudadanos de sus públicos, titulares de la soberanía de los Estados-naciones. Además, el dinamismo empresarial en el ámbito global ha transformado el sistema de medios, en buena medida por el desbordamiento, en el marco del pensamiento global neoliberal, de los estrechos límites de la regulación sobre la materia.

Durante los últimos años, se ha puesto en evidencia una gran paradoja que Naomi Klein explica comentando que “los occidentales hemos comenzado a ver otro tipo de aldea global, donde la desigualdad económica se ensancha y las oportunidades culturales se estrechan” (2005, p. 23). Mediante esta analogía hace referencia a las redes del mercado mundializado y sus marcas dentro de las cuales las empresas multinacionales han ampliado la brecha económica, laboral y tecnológica que tradicionalmente ha dividido el mundo entre países desarrollados y naciones pobres. Esta paradoja reta cualquier fe en cuanto a que la globalidad neoliberal promueve la igualdad.

A esta nueva aldea global suele llamarse *ciberespacio*. Si bien en sus orígenes este término se relacionaba con la ciencia ficción, hoy en día se le conoce, en general, como un espacio electrónico para el tráfico de información en rápida expansión dominado por diversas corporaciones privadas.

## F. Autopistas de la información: los ganadores toman todo

“No hay nada nuevo bajo el sol” dice un dicho antiguo y común. En el caso de las TIC, esto no podría ser más cierto. “La gran diferencia entre la joven América

---

<sup>54</sup> Catedrático de la Universidad de Málaga.

y la vieja guardia es el resultado de los *descubrimientos, invenciones y mejoras*. Éstas, a su vez, son el resultado de la *observación, la reflexión y la experimentación*”, señaló el expresidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln (s.f.), el 6 de abril de 1859 en un discurso ante la Asociación de Jóvenes de Bloomington en el estado de Illinois.

Ciento treinta y siete años después de la conferencia de Lincoln, en el mes de febrero de 1996, tuvo lugar la firma por parte del presidente William Clinton del Acta sobre las Telecomunicaciones (*Telecommunications Act*) en el Salón Principal de Lectura de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. Su objetivo central era “promover la competencia y reducir la reglamentación con objeto de asegurar precios bajos y alta calidad en los servicios a los consumidores de las telecomunicaciones americanas y alentar el rápido desarrollo de nuevas tecnologías de las telecomunicaciones” (“Telecommunications Act”, 1996); para estimular ese objetivo se creó un Equipo Tarea.

Ya desde su arribo a la Casa Blanca en 1993, la administración clintoniana había desarrollado lo que se denominó *infraestructura nacional de información* (NII, por sus siglas en inglés), conocida como *autopistas de la información*, paquete legislativo y administrativo en materia de telecomunicaciones que el entonces vicepresidente Al Gore, líder del proyecto, calificó como una “revolución de las comunicaciones”, que reconoce al individuo como una fuente de información que agrega valor a la comunidad y a la economía, además de tornar a cada persona de consumidor a productor de mensajes (“Remarks by Vice President”, 1993).

A pesar de que ante la elite gobernante de ese país el presidente estadounidense anunciara que la nueva normatividad, además de expresar los mejores valores de la nación, habría de reforzar la democracia de ese país, Chester asegura que la ley hizo poco para asegurar que internet pudiera mejorar la vida de los americanos, ya que “fue redactada para enriquecer aun más a los conglomerados mediáticos y a las telecomunicaciones de la nación, junto con la impía trinidad del poder de Washington: políticos, cabilderos y abogados” (2007, pp. 16-17). En resumidas cuentas, de lo que se trató fue que las fuerzas monopólicas del mercado determinaran el futuro de internet; es decir, se oficializó al ciberespacio como un universo abierto a los negocios.

Técnicamente, la analogía autopistas de la información se refiere “al fenómeno de la posible convergencia entre la informática, las telecomunicaciones y

el audiovisual” (Tremblay, 1996, p. 14). En sus orígenes, internet fue hijo de las necesidades de los militares de los Estados Unidos; sin embargo, eso ha cambiado. Para Colin Sparks,<sup>55</sup> hoy en día “la mayoría de los esfuerzos que se realizan para desarrollar internet son para convertirla en un instrumento perfeccionado de negocios” (2001, p. 92). Por consiguiente, el discurso de los negocios es el que domina el ecosistema hipermediático.

A pesar del amplio desarrollo de las TIC, ya sea de la *world wide web* (www) o de internet, “se debe tener claro que el escenario actual no es el de una revolución – como profetizara Clinton en 1996–” (Alexander & Pal,<sup>56</sup> 1998, p. XIII); es decir, más que analizar si internet ha modificado de manera sustancial la estructura socioeconómica mundial en términos revolucionarios, “lo relevante es examinar de cerca las consecuencias de las nuevas formas de recolección, transformación y transmisión de las comunicaciones, especial y de elite, así como las implicaciones de la fascinación vigente con las tecnologías digitales para el sistema de gobernanza” (p. XIII).

Todo el mundo tiene una o varias hipótesis sobre el impacto de las TIC. W. Russell Neuman (2001)<sup>56</sup> ha realizado un esfuerzo para sintetizar, a partir de reportes recientes, algunas tendencias que los nuevos medios generan o refuerzan. Entre ellas destacan las que afirman que:

- Debilitan los sistemas políticos de partidos.
- Ofrecen una plataforma para el discurso del odio.
- Estimulan una nueva capacidad para la democracia de base.
- Permiten al “tercer mundo” saltar estados dolorosos de industrialización en una economía de la información.
- Roban la infancia a los niños y sustraen el sentido de lugar de los demás.
- Aceleran el proceso de respuestas del gobierno a las crisis internacionales sin permitir la adecuada deliberación.
- Aíslan entre sí a los miembros de la familia.
- Estabilizan de manera permanente el ciclo de los negocios.
- Exacerba la brecha entre los que tienen información y los que no la tienen (*information haves and haves-not*).

---

<sup>55</sup> Profesor de la Universidad de Westminster.

<sup>56</sup> Profesora de la Universidad de Acadia, y docente de la Universidad de Carleton respectivamente.

<sup>57</sup> Profesor de la Universidad Pennsylvania.

- Limitan la capacidad de los regímenes autoritarios para controlar el flujo de información dentro y fuera de su reino (p. 299).

Todo parece indicar que a Breton le asiste la razón cuando escribe, en referencia a la llamada por Al Gore *revolución de las comunicaciones*, que “ahora hay computadoras por todas partes pero no se ve ninguna revolución social” (2000, p. 121).

No obstante que es posible y deseable adelantar hipótesis y realizar más estudios empíricos sobre los influjos de los nuevos medios, incluso recopilar más anécdotas al respecto, debe reconocerse que aún falta un largo trecho para estar en posibilidades de distinguir entre los impactos sociales reales de las TIC de otras tendencias y ciclos históricos sobre la tecnología.

### G. ¿Utopía, distopía o heterotopía?

Desde su origen, el tema de las TIC, incluso desde antes, cuando se habló de la revolución informática a mediados del siglo xx, ha sido objeto de innumerables debates. Desde los científicos sociales hasta los gurús de la cibergalaxia han especulado ampliamente en todos los medios posibles sobre sus efectos. Ha sido así que muchos estudiosos del tema sugirieron una mayor cautela antes de dedicar recursos significativos para crear el ciberespacio. Es el caso, por ejemplo, de Michael Benedikt,<sup>58</sup> quien recomienda antes que nada “conocer de qué manera puede lucir, cómo se debe viajar en su interior y, lo más importante, qué se puede hacer de utilidad en su interior” (1991, pp. 119-124).

“Por medio de la intuición venceremos la hostilidad aparentemente irreducible que separa nuestra carne humana del metal de los motores”. Esta ilustrativa frase es de Filippo Tommaso Marinetti, quien dio vida al movimiento de corte fascista denominado Futurismo, cuyo objeto residía en una profunda exigencia renovadora de las formas expresivas; su ruptura con la tradición se reflejó en el primer *Manifiesto del Futurismo*, publicado en 1909 en el diario parisino *Le Figaro*, y en el *Manifiesto técnico del Futurismo* (1912); en ellos exaltaba una nueva civilización gobernada por las máquinas y la velocidad (“Biografía de Filippo,” s.f.).

---

<sup>58</sup> Profesor de la Universidad de Texas en Austin.

Este movimiento, recuerda Anthony Wilhelm,<sup>59</sup> “capturó la ebullición de la primera edad de la máquina, sentando las bases para gran parte de la euforia por la velocidad, discontinuidades y vitalidades asociadas a las modernas tecnologías” (2000, p. 2). Los futuristas atacaron todos los productos posibles del arte, aplicando su genio a las innovaciones tecnológicas de la época, de manera concreta, sobre la naciente radiodifusión.

Actualmente, las predicciones acerca de las TIC parecen eco de las profecías de los futuristas de inicios del siglo xx. Hoy los *neofuturistas*, primera de las tres corrientes que Wilhelm identifica como representantes del debate sobre las TIC, “fascinados por el progreso técnico, ven en internet el genio fuera de la lámpara, capaz de resolver mágicamente los problemas de nuestro sistema político” (2000, p. 4), es decir que asumen de manera acrítica su profunda fe en el progreso.

En el otro extremo se encuentran los *distópicos*, quienes “también se hallan muy impacientes para aguardar hasta que la efervescencia del ciberespacio haya desaparecido, para especular en torno al papel ostensiblemente retrógrado que atribuyen a las nuevas tecnologías de la información” (Wilhelm, 2000, p. 14); argumentan, pues, que las novedosas tecnologías de referencia potencialmente quebrantarían la vida política y social.

Finalmente, Wilhelm encuentra un tercer grupo que denomina *tecnorealistas*, representantes de “un grupo de profesionales de la tecnología, periodistas y académicos, quienes colocan en el centro del debate el papel de las tecnologías emergentes y sus efectos” (2000, p. 15); es decir, sugieren que la gente debe pensar de manera crítica acerca del rol que las herramientas e interfaces representan en la vida cotidiana.

Inicialmente, hacia fines del siglo xx, la discusión sobre internet se inscribía en lo que Sarah Oates<sup>60</sup> llama *ciberoptimismo*, que corresponde a la sugerencia de que este medio “provee únicas y excelentes oportunidades para el mejoramiento de la sociedad y la democracia al empoderar a la ciudadanía promoviendo su capacidad de reacción inmediata y movilización” (2008, p. 161); un ejemplo es la protesta mundial contra la guerra en Irak. Asimismo, se pensaba que internet podría básicamente desafiar a los monopolios mediáticos de radiodifusión, ayudando a contener los impactos dañinos de la concentración

---

<sup>59</sup> Director del Programa de Políticas y Prácticas de Comunicación de la Fundación Benton.

<sup>60</sup> Profesora de la Universidad de Glasgow.

de los medios de comunicación; incluso se creía que la red vitalizaría el periodismo que había sido acosado por las fusiones y las reducciones de costos en las salas de redacción.

Internet, se aseguraba, al dar lugar a la integración de audio, video y texto, generaría un medio sumamente potente, diverso y plural, libre de los intereses de las corporaciones tradicionales y de las restricciones del poder público. “Restringir el poder de la gente ya no es una opción viable”, aseguraba Dick Morris (como se cita en Coleman & Blumer, 2009, p. 9), en otras palabras, internet abolió la participación social limitada.

Algunos investigadores, conocidos como *ciberescépticos* al no estar muy convencidos del potencial democrático de la red, consideran excesivas y determinantes tales afirmaciones en cuanto que son producto de una tecnología sobrevalorada. Argumentan que las TIC sirven para reforzar el *statu quo*, debido, entre otros aspectos, a las diferencias económicas y socioculturales entre las audiencias; también, porque entienden que los grandes monopolios mediáticos y de telecomunicaciones no tenían la intención de perder su influencia ni ver disminuido su enorme poder y sus ganancias en aras de una mayor participación social en sus espacios escriturados; asimismo, en virtud de su gran capacidad para extender sus actividades al mundo de la interactividad.

Los *ciberpesimistas*, finalmente, consideran que este nuevo medio solamente acarrea males para la democracia, puesto que aleja a la sociedad de la participación política activa. Además, no pasan por alto la gran capacidad de la industria mediática, ampliamente demostrada en el pasado, para determinar, en este caso, el futuro de internet.

Una más realista y sobria posición al respecto es la de Stephen Coleman y Jay Blumer,<sup>61</sup> quienes, más que suscribir cualquiera de esas hipérboles, piensan que la interred “es un espacio vacío de poder vulnerable a las estrategias centradas en el estado –y por lo mismo, corporativistas– y abierto a su ocupación por ciudadanos que cuentan con pocos ámbitos disponibles para poder expresarse en vías democráticas constructivas” (2009, p. 9); es decir, enfocan y determinan el tema desde una perspectiva que se conoce como *constructivismo social*.

---

<sup>61</sup> Profesores de la Universidad de Leeds.

Ahondando sobre las posiciones y comentarios en torno a la red, Diana Saco<sup>62</sup> escribe que estas discusiones han tendido a caer en dos amplios campos: “los tecnológicamente utópicos y los tecnológicamente distópicos” (2002, p. XV).

Los primeros, como se ha dicho, consideran la revolución tecnológica como positiva en términos sociales, en la medida que la interred democratiza la información al simplificar la creación, duplicación, almacenamiento y distribución de datos, y, en última instancia, hace que la opinión social sea escuchada en todo el orbe, en términos de la “nueva ágora ateniense”, profetizada a mediados de los noventa por Al Gore. Los segundos, es evidente, argumentan, de manera crítica y radical, que las TIC, además de los males descritos, enajenan a la sociedad no sólo de sus congéneres, sino de los propios individuos en sí mismos (Saco, 2002, p. XVI). En resumen, el tema subyacente entre estas dos posiciones extremas es si la democracia digital puede o no existir.

La aportación original de Saco, más allá de coincidir con la descripción de las posiciones acerca de internet, es su definición de ciberespacio, inspirada, entre otras, en las formulaciones de Henri Lefebvre (1991), expuestas en su libro *The production of space*, en cuanto a que el espacio social no es únicamente un espacio físico, sino un espacio mental y vívido, compuesto por movimientos perceptuales, planos conceptuales y trayectorias experimentales; concluye que el ciberespacio es el efecto de una combinación similar de componentes. En conclusión, el punto central de Saco radica en que el ciberespacio no es exactamente igual a otros espacios sociales; entonces, constituye otro espacio: una *heterotopía* (2002, p. XXV).

Como el espacio cibernético de manera evidente no es la clase de espacio en el cual los cuerpos humanos pueden encontrarse cara a cara, “parece ser que no existe ninguna compatibilidad con la profecía utópica en el sentido de que internet habría de generar una democracia de tipo ateniense” (Saco, 2002, p. XXVI).

A partir de los planteamientos teóricos reseñados es posible concluir que el ciberespacio es un nuevo ámbito interactivo e incorpóreo que opera con base en sus propias y específicas leyes físicas, basadas en fuerzas electromagnéticas.

Andrew Chadwick<sup>63</sup> recuerda que desde el siglo XIX, aunque seguramente desde muchísimo antes, “las discusiones sobre cada innovación tecnológica han

---

<sup>62</sup>Profesora independiente que labora en el estado de Florida.

<sup>63</sup>Profesor de la Universidad de Londres.

sido concebidas en términos amplios como una batalla entre el determinismo tecnológico y el determinismo social” (2006, p. 18), un debate entre quienes piensan que el uso de la tecnología es meramente un asunto de viabilidad técnica y aquellos que aseguran que se trata de un asunto, fundamentalmente, de carácter político y social.

Quizás una de las mayores confusiones recae entre quienes pretenden analizar el fenómeno de internet únicamente desde una racionalidad técnica, dejando de lado su perspectiva social.

Lo expresado demuestra que no es posible reducir el complejo problema de la relación entre las TIC y el desarrollo sociopolítico a un asunto de buenos o malos, o a un debate, a la manera de Umberto Eco, entre apocalípticos e integrados. Si algo puede caracterizar a las TIC, es su paradójica naturaleza, su capacidad de, por un lado, promover, y, por el otro, de inhibir la comunicación interactiva entre muchos con otros muchos en el ciberespacio social.

Es por eso que muchos científicos de la comunicación política, más alejados de la utopía de la red, e incluso más cautelosos, plantean que la investigación y la discusión sobre este tema deben abordarse a partir del papel que las múltiples herramientas de comunicación que componen la interred representan, ya sea para mejorar o dañar la democracia.

En todo caso, vale recordar a Dominique Wolton,<sup>64</sup> para quien internet “realmente no es el *Big Brother*, pero tampoco es la utopía fraternal con la que muchos sueñan” (2000, pp. 99-100).

Si de lo que se trata es de analizar los medios de información, partir de la premisa que no existe una diferencia entre las categorías principales que operan el modelo de la comunicación (emisor, mensaje, canal y receptor) y sus efectos sociales es un error científico. El examen, por consiguiente, debe establecer como marco de referencia, en cada contexto de aplicación, el modelo tradicional de la comunicación aplicado al territorio de la vida social; es decir, estudiar, a la manera de Lasswell, quién produce los contenidos en la red, con qué objeto, cómo son, cuáles son las características del medio, a quién van dirigidos y cuáles son sus efectos en cada caso.

---

<sup>64</sup> Director de Investigaciones del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia.

## H. Inmunes al progreso: la brecha ciberespacial

Las inequidades en el acceso a las TIC, particularmente internet, y su uso se inscriben en el muy amplio campo de desigualdades sociales globales.

Además, no se puede pasar por alto que las nuevas tecnologías mediáticas no son universales; es decir, no operan igual en todos los ámbitos geográficos ni son usufructuadas por todas las personas ni en todos los casos generan los mismos efectos. Desde la perspectiva de la división digital (*digital divide*), capacidad económica, capital cultural y tecnológica, antecedentes de adopción de los nuevos medios, edad, actitudes, hábitos y costumbres de los usuarios, entre otros aspectos, plantean enormes diferencias para su usufructo, tanto entre países como entre sociedades e individuos.

Hoy nadie duda que las TIC incluyen redes de telecomunicaciones e informática (teléfono, televisión, radio, internet, computadoras...) que, de manera directa o indirecta, influyen permanente, cambiante y crecientemente en las actividades sociales, económicas, políticas, educativas y culturales de una sociedad.

Lo que sí se cuestiona es si las TIC han impactado en la reducción de las desigualdades entre las sociedades que se encuentran a uno y otro lado de la globalización. De ese debate ha surgido el concepto de *brecha digital* (*digital divide*) al mismo tiempo que se iniciaba el proyecto Minitel en Francia a finales de 1970 y principios de 1980, que hace referencia a la diferencia socioeconómica entre las comunidades que tienen acceso a las TIC y aquellas que no pueden hacer uso de ellas o les es muy difícil el acceso. Este vocablo suele ser aplicado en ámbitos locales, regionales y globales en términos de la dicotomía entre incluidos y excluidos del espacio digital.

Su estudio importa no sólo en razón de que el acceso al conocimiento e información, incluso al entretenimiento, es una garantía social, sino que este servicio debe ser proveído de manera igualitaria a todos los ciudadanos con objeto de aumentar la movilidad social, la participación política y la gobernabilidad en los estados democráticos.

El aprovechamiento de esas tecnologías se encuentra condicionado por la existencia y disponibilidad de una infraestructura de telecomunicaciones y redes, por la accesibilidad general a los servicios que ofrece la tecnología, y

por el capital cultural disponible; esto es, por las habilidades y conocimientos para hacer un uso adecuado de ella. A la ausencia, por ejemplo, de esta última circunstancia se le llama *analfabetismo o exclusión digital*, término opuesto al de *inclusión digital*.

La fisura digital también hace referencia a las disparidades entre grupos sociales de acuerdo con su capacidad para utilizar las TIC de forma eficiente debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. De igual manera, el concepto se esgrime para indicar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no lo poseen. Diversos estudiosos incluyen en sus análisis sobre la materia aspectos relativos a género, raza, ingreso y ubicación geográfica.

La brecha digital, escribe Chadwick, “define un mundo binario de bienestar, sociedades posindustriales informatizadas por un lado y sociedades pobres, semiindustrializadas o industrializadas por el otro” (2006, p. 251). Además, es uno de los primeros conceptos con que inicia la reflexión alrededor del tema del impacto social de las TIC. Desde entonces, “se percibe que estas tecnologías van a producir diferencias en las oportunidades de desarrollo de las poblaciones, lo que provocará una distancia entre aquellas que tienen acceso a las mismas y las que no lo poseen” (Camacho, 2005).

El fenómeno dicotómico incluido-excluido del ciberespacio, producto de la imposibilidad de los “inmunes al progreso” (Harrington, 1962, p. 13) de acceder a los medios para participar en la esfera pública virtual, “destruye los ídolos de quienes ven en la televisión avanzada y en los servicios de telecomunicaciones, actualmente ensanchados, la clave para perpetuar el estilo de la democracia en el siglo XXI” (Wilhelm, 2000, p. 67).

De manera general, la brecha ciberespacial se vincula con el acceso a internet; sin embargo, para ayudar a la comprensión de este concepto, cabe recurrir a Natalia Volkow (2003),<sup>65</sup> quien considera necesario concebir las TIC mediante cuatro dimensiones aplicativas con objeto de medir la brecha digital de un país: el comercio electrónico, la sociedad de la información, el gobierno electrónico y la sociedad del conocimiento, que identifica a internet como “la biblioteca universal virtual”.

---

<sup>65</sup> Especialista de la London School of Economics and Political Science.

A partir de un análisis más profundo, Jan Van Dijk y Kenneth Haacker<sup>66</sup> argumentan que son cuatro las principales barreras para el acceso real de individuos a internet: mental, material, educativa y de oportunidades (2003, p. 315). De manera similar, Karen Mossbergery,<sup>67</sup> C. Tolbert, M. Stansbury, R. MacNeal y L. Dotterweich (2003) distinguen cuatro brechas de orden digital: acceso desigual, capacidades disímiles, oportunidades económicas inequitativas y divisiones democráticas, es decir, divisiones entre aquellos calificados para utilizar internet para mejorar su participación política e influencia.

Diversos autores han criticado el concepto de brecha digital argumentando que éste ha sido creado y manipulado por los países desarrollados para justificar y ampliar sus mercados digitales a todo el orbe (Compaine, 2001). Otros, como Nicholas Garnham,<sup>68</sup> reprochan el *fetichismo tecnológico*—concepto de Garnham— que asegura que más novedosas y mejores tecnologías habrán de superar de manera milagrosa los problemas derivados del inequitativo acceso. Asimismo, critica la manera en que la accesibilidad a internet está configurada por las relaciones de poder en el sistema social (como se cita en Chadwick, 2006, p. 51).

Wilhelm da un paso más allá de las definiciones tradicionales de la noción de brecha digital al señalar que en virtud de su carácter dinámico y heterogéneo debe considerarse teórica y conceptualmente “que la marginalidad posee diversos grados de magnitud” (2000, p. 69). Por lo tanto, la diferenciación tradicional y maniquea entre quienes tienen y quienes no (*have y have not*) ha dejado de ser útil para el análisis sobre la materia, ya que no considera el más amplio contexto cultural, educativo e informacional en el que la persona se encuentra inmersa, en variable independiente para determinar sus diversas posibilidades de acceso y participación en red.

Según datos publicados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) (2006), 58.6% de los habitantes de los países desarrollados tenían en 2006 pleno acceso a internet; mientras que en los países en vías de desarrollo apenas 10.2% de sus pobladores podían acceder a esta tecnología. Para obtener estos datos, la ITU (2003) generó hace unos años el índice

---

<sup>66</sup> Profesores de la Universidad de Twente.

<sup>67</sup> Profesora de la Universidad de Illinois.

<sup>68</sup> Profesor emérito de la Universidad de Westminster.

de acceso digital (IAD), que mide la capacidad de los ciudadanos de un país en materia de desarrollo tecnológico informacional y comunicativo. Este indicador se conforma con ocho variables clasificadas en cinco categorías: calidad, infraestructura, conocimientos, accesibilidad y utilización.

En 1978, frente al potencial que presentaba la informática, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) creó la Oficina Intergubernamental de Informática (IBI, por sus iniciales en inglés) con el fin de forjar las condiciones y para que los países pobres logren su crecimiento informático y así reducir la brecha entre éstos y los países ricos.

Otro indicador es el del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), el cual analiza mediante su Reporte Global de Tecnología en Información (Global Information Technology Report) la factibilidad de incorporar los beneficios de las TIC en más de 100 países; además, pone énfasis en los principales obstáculos estructurales, institucionales y de políticas en los países monitoreados.

Ese índice, conocido como *networked readiness index* (NRI), mide la capacidad de un país o una comunidad para favorecerse de las nuevas tecnologías mediáticas; está compuesto por tres unidades: el ambiente para el florecimiento de las nuevas tecnologías, el capital cultural y educativo de la sociedad en cuestión, y el grado de utilización de las TIC entre las personas o grupos interesados (Foro Económico Mundial, s.f.).

Para los años 2005-2006, los cinco países con mayor nivel en el NRI eran: Estados Unidos (2.1), Singapur (1.89), Dinamarca (1.80), Islandia (1.78) y Finlandia (1.82). México ocupaba el lugar número 55 con un índice de -0.14 (Martínez & Serrano, 2007).

Con base en una estadística, la penetración de internet durante 2009 en las grandes regiones económicas mundiales presentaba los siguientes valores relativos: Estados Unidos/Canadá (76.2%), Oceanía/Australia (60.8%), Europa (53.0%), Latinoamérica (31.9%), Oriente Medio (28.8), Asia (20.1%) y África (8.7%). Su acceso en relación con el total de la población mundial se estimaba en 6 767 millones 805 mil 208 personas, es decir, 26.6% (“Nielsen: el 79%”, 2010).

*Los consumidores en la ruta del consumo*

Los tres actores antes descritos –anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación–, a los que se puede bautizar como el “trípode de la publicidad”, son las piezas centrales del engranaje de esta cada vez más compleja industria. No obstante, es evidente que no se puede dejar de lado a los consumidores, pues, si no existe demanda de productos, el negocio definitivamente no funcionaría.

Las estrategias publicitarias son planeadas y ejecutadas en función de los consumidores. Las metas de la publicidad (informar, persuadir y recordar) están abocadas a un público o *target* de comunicación, cuyos hábitos de consumo y características geográficas, demográficas, psicográficas son estudiados para diseñar mensajes que logren impactar mediante una liga emocional.

El proceso de acumulación de recursos, a través del cual los países europeos transitaron del feudalismo al capitalismo con el consecuente surgimiento de la burguesía precapitalista, produjo un cambio paradigmático en toda la sociedad, el cual se caracterizó por una nueva forma de expresión de las necesidades sociales y de la manera de satisfacerlas, es decir, de la forma de ver la vida y de vivirla, centradas en el ahorro, la frugalidad e incluso la avaricia.

El cisma eclesíástico, encabezado notablemente por el teólogo y fraile alemán Martín Lutero en el siglo XVI, es un elemento crucial en este nuevo modelo, ya que, como escribe Enrique Guinsberg, “la religión [...] actúa como factor básico en la conformación del hombre necesario para la acumulación capitalista en desarrollo, a través de internalizar en los sujetos las necesidades sociales y económicas, aunque sin que ellos tengan conciencia de éstas” (1987, p. 109). El protestantismo fue, pues, la expresión ideológica de ese cambio.

En la sociedad medieval, el precio justo de un producto, con objeto de no provocar una escasez ficticia, era fijado por los costos reales de producción, sin relación con la oferta y la demanda. En esas condiciones, en las que la codicia era un pecado, “habían pocos incentivos para la empresa capitalista” (Qualter, 1991, p. 15).

Sin embargo, durante el siglo XVII, nuevas realidades y nuevas ideas tanto en el mundo científico como en el comercial dieron lugar, aunque no de forma automática, a un nuevo sistema económico: el capitalismo. Éste, más que un sistema de negocios, escribe Terence Qualter, era un “hábito de vida,

un conjunto de estándares éticos incompatibles con las presunciones medievales” (1991, p. 16).

El capitalismo implicó la reestructuración integral de la vida social al introducir novedosas formas de producción, distribución y consumo y al dar lugar a la nueva era del consumo masivo, sustentada –y en buena medida generada– por la publicidad. A pesar de ello, el mismo John Locke (1943), uno de los promotores seminales del nuevo sistema, reflejaba en sus pensamientos la idea generalizada de que el desarrollo económico no debía realizarse en detrimento de algún sector de la sociedad (p. 119).

A partir del siglo XIX, y de manera acelerada durante la siguiente centuria, el sistema capitalista “sufrió una gran transformación desde un sistema basado en la producción y el ahorro prudente a un sistema dependiente del consumo siempre en expansión” (Qualter, 1991, p. 11). Desde entonces, y en virtud de que la acumulación orientada a la producción se empezó a hacer disfuncional para ese nuevo estadio del desarrollo capitalista, las democracias liberales, sustentadas en su gran capacidad tecnológica productiva, se convirtieron irremediabilmente en sociedades de consumidores, en las cuales el hombre es un individuo ajustado, desde su infancia, para un consumo persistente, despilfarrado, suntuoso e insaciable, para así dar salida a una producción cuyo freno produciría inevitablemente una crisis económica estructural.

A finales del siglo XX, los mercados locales, suministrados por empresas locales, dieron lugar a mercados nacionales, abastecidos por firmas nacionales y, de manera creciente, por conglomerados internacionales.

En sus orígenes, el término *consumir* tenía una connotación muy negativa. Durante los siglos XVI y XVII, significaba desperdiciar, disipar, agotar y especialmente destruir. Sin embargo, con el triunfo del capitalismo, la palabra no sólo perdió esa connotación, a pesar de significar lo mismo; sino que hoy en día es social, económica y moralmente deseable consumir. Una economía que se apoya en un público comprador en constante expansión –en la medida en que la ideología capitalista concibe consumir como sinónimo de progresar– y que ofrece facilidades crediticias casi universales necesitaba inventar nuevos métodos para dirigir a las personas hacia el camino del consumo (Qualter, 1991, p. 58).

Con la sustitución del trueque por el dinero dio inicio el comercio; es decir, un ambiente social que permite el intercambio de bienes y servicios en el marco

de cierta competencia entre los agentes económicos participantes, sometidos a diversas reglas y códigos. En otras palabras, el mercado es un espacio social en el que productores, vendedores y consumidores de un bien o servicio se relacionan con objeto de realizar, de manera permanente y dinámica, todo tipo de transacciones comerciales.

Tras la aparición del comercio, se empezaron a desarrollar diversas empresas, primero nacionales y luego internacionales, entendidas como organizaciones o individuos con necesidades o deseos que tienen la capacidad y voluntad de intercambiar bienes y servicios. Estos fenómenos dieron origen a diversas técnicas denominadas en conjunto como *mercadotecnia* (*marketing*).<sup>69</sup>

### Grupos especiales de consumidores, segmentación y *targetting*

Nadie pone en duda que la sociedad actual, incluso la sociedad virtual, de manera creciente ha sido objeto, en mayor o menor grado, de la influencia de las TIC orientadas al mercado comercial, de manera concreta la segmentación y el *targetting*.

Estos dos conceptos centrales del mercadeo, ampliamente relacionados con la frase “Dios los crea y ellos se juntan”, implican la división de la población en pequeños grupos según sus estilos de vida, preferencias, gustos, necesidades, así como su capacidad para realizar acciones de compra de bienes y servicios al interior del mercado. Entonces, segmentar compradores significa dividir el mercado en grupos esenciales y medibles, a partir de datos sobre el comportamiento de compra de los consumidores, con objeto de optimizar las ventas. En consecuencia, los estrategias de la publicidad desarrollan tácticas y mensajes diferenciados y *cuasi* personales para disparar sus ejecuciones multimedia. En la jerga se dice que más que con una escopeta, que por su naturaleza emplea una buena cantidad de

---

<sup>69</sup> El término *marketing* (mercadotecnia) es un anglicismo que tiene diversas definiciones. Según Philip Kotler, considerado como el padre de la mercadotecnia, es “el proceso social y administrativo por el cual los grupos e individuos satisfacen sus necesidades al crear e intercambiar bienes y servicios”. En español, *marketing* suele traducirse como mercadotecnia o mercadeo. Otra definición afirma que el mercadeo es el arte o ciencia de satisfacer las necesidades de los clientes y obtener ganancias al mismo tiempo, por lo que involucra estrategias de mercado, ventas, investigación de mercado, posicionamiento de mercado, etc. Frecuentemente se confunde este término con el de publicidad, siendo esta última sólo una herramienta de la mercadotecnia (“Marketing,” s.f.).

fuego para alcanzar tan sólo algunas perdices, la caza de consumidores debe apoyarse en rifles de precisión, incluso del tipo láser, para lograr de cada tiro un blanco.

Con base en la segmentación, se han desarrollado una gran cantidad de clasificaciones de los diversos grupos que conforman la sociedad, ya sea con base en censos estadísticos como en perfiles psicológicos en relación con la forma y estilos de vida, hasta de acuerdo con el lugar de residencia. Por ello, la segmentación, ejemplifica Oscar Gandy Jr.,<sup>70</sup> es semejante a la estrategia militar: “divide a los heridos en tres grupos: aquellos que sobrevivirán por sí mismos, los que morirán sin importar lo que se haga, y concentra tus limitados recursos sobre los que quedan” (2001, p. 146). El *targetting*, en conclusión, significa diseñar un traje o un menú a la carta dirigido a los conjuntos derivados de la estrategia de segmentación.

En términos de la publicidad electrónica, la base de datos para operar aquellos conceptos a través del espacio en línea se construye a la manera de un barómetro o micrómetro que identifica quién accede a qué sitio para buscar qué tipo de información.

A fin de optimizar la inversión publicitaria, la mercadotecnia y la publicidad dividen los mercados en diversas escalas “para poder aprovechar mejor las posibilidades de penetración de las redes, de los productos y de los servicios” (Mattelart, 2000, p. 84). Para ello se cuenta con bases actualizadas de datos y diversas cartografías socioeconómicas de los públicos objetivo.

De acuerdo con su grado de participación en el acto de compra, los públicos consumidores pueden clasificarse de manera general en:

- *Usuarios*: personas que hacen uso de los bienes sin haber participado de forma alguna en la decisión de compra; por ejemplo, el padre de familia que consume la marca de leche elegida por el ama de casa.

- *Centros de influencia*: sujetos que inciden en la decisión de compra del consumidor-comprador; tal es el caso de los menores quienes sugieren o solicitan a su madre ciertas marcas de cereales o de lácteos.

- *Compradores*: quienes realizan la transacción comercial en un punto de venta; juegan un papel importante porque está en sus manos la decisión final al normalmente evaluar los atributos, calidad, diseño, funcionalidad y precio de los productos y concretar o no el acto de compra.

---

<sup>70</sup> Profesor de la Universidad de Pennsylvania.

De esta forma, puede observarse el cúmulo de recursos creativos y estratégicos que la publicidad despliega. El comportamiento de consumo depende de diversos factores tanto personales como sociales, propios de un segmento específico de mercado. Así, un producto puede ser mejor aceptado en función del género, edad, nivel socioeconómico, ocupación, valores y estilo de vida del grupo objetivo. A ello obedece la tendencia hacia la microsegmentación del mercado; es decir, hacia la identificación de necesidades y prácticas de consumo propias de ciertos grupos.

De manera creciente, los consumidores se han vuelto cada vez más exigentes y sus decisiones de compra suelen basarse en un análisis costo-beneficio debido a la elevación del nivel educativo de las zonas urbanas, a la incorporación de las amas de casa al sector laboral, lo cual ha incrementado el poder adquisitivo del hogar, a que las familias cada vez son menos numerosas y, en general, a que en las últimas décadas los hábitos de consumo se han modificado.

Las coyunturas económicas tienen un gran impacto en el nivel de consumo general. En México, por ejemplo, a partir de 2008 las ventas de algunos bienes básicos comenzaron a bajar, pero debido a la agudización de la crisis económica, en el segundo trimestre de 2009 la adquisición de algunos productos decreció de manera significativa. De acuerdo con la agencia de investigación de mercados Nielsen (2008), los productos que reportaron decremento en la demanda o bien en los que se invirtió en marcas de menor precio, incluso en marcas propias, fueron: artículos de uso doméstico, higiene y belleza, bebidas y alimentos. Es en tiempos críticos cuando cobra vigencia la norma publicitaria que reza: más crisis más inversión en publicidad.

Durante los años cuarenta, W. Lloyd Warner ideó un sistema mediante el cual estableció tres niveles de consumidores según empleo, educación, entorno familiar y área de residencia: el nivel superior corresponde al segmento *upper-upper* (alto-alto), le sigue el *lower-upper* (bajo-alto), correspondiente a los nuevos ricos y a las clases medias, y al final de la cadena se encuentra el grupo denominado *lower-lower* (bajo-bajo), segmento ignorado por los estrategas de la publicidad (como se cita en Clark, 1989, p. 219).

El modelo AIDA –atención (*attention*), interés (*interest*), deseo (*desire*) y acción (*action*)– describe los efectos que produce secuencialmente un mensaje publicitario y supone los cuatro escalones que el consumidor debe escalar, ordenada y

progresivamente, para tomar la decisión de comprar un producto o un servicio. El AIDA fue creado en 1896 por E. St. Elmo Lewis, quien fuera presidente de la Asociación Nacional de Publicistas de los Estados Unidos. Los elementos publicitarios deben generar en su clientela una serie de reacciones, afirma Santiago Rodríguez: en primer lugar captar la atención, después provocar el interés por el artículo o la oferta en cuestión, más adelante despertar el deseo de adquirirlo y, finalmente, lo más importante, reaccionar al mensaje provocando la compra (como se cita en “AIDA”, s.f.).

En el Reino Unido, Richard Webber desarrolló el sistema Acorn (*classification of residential neighbourhoods*), que catalogaba a los consumidores de acuerdo con su lugar de residencia. Brian Allt creó un sistema de clasificación que dividía a los públicos en seis categorías: físicas, circunstanciales, consumistas, de propiedad, de residencia y de personalidad y actitudes sociales. AGR, la mayor empresa europea de investigación cualitativa, fraccionó a los llamados *yuppies* en ocho grupos.<sup>71</sup>

La revista estadounidense *Reader's Digest* construyó un sistema que clasificó a los varones de este país en ocho grupos, de ellos destacan los tradicionalistas y los hedonistas. Yankelovich Clancy Schulman, una empresa estadounidense de investigación, clasificó a la generación de la segunda posguerra en tres grupos: autosuficientes, materialistas y caseros. La agencia McCann-Erickson distingue ocho grupos; entre los varones se encuentran los soñadores y los pontificadores; entre las mujeres, las damas virtuosas, las deshoja-margaritas, las enérgicas y las seguras de sí mismas (Clark, 1989, pp. 221-223).

El método más simple, no obstante, es el tradicional, que agrupa al público consumidor en tres categorías generales: demográficas, psicográficas y geográficas.

Uno de los efectos más importantes de la Segunda Guerra Mundial es haber heredado a la generación que nació a partir de la segunda mitad del siglo xx una época de abundancia conocida como el *boom económico*.

Con la creciente concentración de poder de las corporaciones anónimas y sus efectos monopolistas, a finales de 1950 comenzaron a surgir diversos movimientos de consumidores. Sus principales preocupaciones “giraban al derredor

---

<sup>71</sup> Los *yuppies* son personas con pautas de consumo sofisticado; por ejemplo, café de grano, agua, vino y cerveza de importación, ropa de moda...

de los riesgos para los usuarios y el ambiente, debido a la introducción de nuevas tecnologías de producción; a la expansión de mensajes engañosos y manipuladores; y a la dificultad de identificar a los responsables de bienes y servicios no satisfactorios” (Qualter, 1991, p. 60). Estos grupos de presión, cuyo objeto era proteger los derechos del consumidor, se articularon alrededor de cuestiones de salud, seguridad, y confianza.

Para los años ochenta, la época de alta producción y consumo ilimitado se había agotado, dando lugar a un nuevo tipo de consumidor, según cuenta William Meyers, “escéptico y hostil, profundamente herido por la guerra de Vietnam y a quien el caso Watergate volvió cauteloso” (1984, p. 22). Esta categoría, integrada por compradores liderados por Ralph Nader, rechazaban la promesa del sueño americano, proveniente de la avenida de la publicidad.<sup>72</sup>

Esta circunstancia motivó a los publicistas, que recientemente se habían mudado a la famosa Avenida Madison, a desarrollar nuevas técnicas publicitarias que superaran los anuncios tradicionales que para entonces se limitaban a presentar a los productos con base en su sola imagen gráfica, sustentada en los datos de los censos de población de carácter sociodemográfico.

En una cultura del consumo individualista, la necesidad humana de pertenencia y reconocimiento social –como señalara gráficamente el psicólogo estadounidense Abraham Maslow mediante su pirámide de necesidades– se cosifica a través de posesiones materiales.<sup>73</sup> Por ello, los publicistas “identifican a los individuos, se les clasifica y se les asigna un estatus principalmente por qué y cómo consumen” (Qualter, 1991, p. 62). De esta forma, “las posesiones se transforman en informadores sobre qué tipo de persona somos o –sobre todo– quisieramos ser” (Vestergaard & Schroder, 1985, p. 5).

---

<sup>72</sup> Ralph Nader (nacido el 27 de febrero de 1934) es un activista y abogado estadounidense que se opone al poder de las grandes corporaciones y ha trabajado durante décadas cuestiones de medio ambiente, los derechos del consumidor y asuntos pro-democracia. Nader también ha sido un fuerte crítico de la política exterior estadounidense, que él ve como corporativista, imperialista, y contraria a los valores fundamentales de la democracia y los derechos humanos (“Ralph Nader”, s.f.).

<sup>73</sup> La Pirámide de Maslow es una teoría psicológica propuesta por Abraham Maslow en *Una teoría sobre la motivación humana* publicada en 1943. Este autor formulaba en su teoría una jerarquía de necesidades humanas y explicaba que, conforme se satisfacían las necesidades más básicas, los seres humanos desarrollaban necesidades y deseos más elevados (“Pirámide de Maslow”, s.f.).

Con objeto de adscribir a los productos comerciales un significado más allá del relativo a sus características físicas y cualidades prácticas, es decir, un sentido cultural, familiar o social, de carácter más emotivo que racional, los publicistas, apoyados por especialistas en campos como la sociología, psicología o semiótica, utilizan diversas estrategias a las que Judith Williamson denomina “sistemas de significación” (*meaning systems*) (como se cita en McNair, 2007, p. 88); consisten, básicamente, en asociar el producto con valores, íconos o personalidades públicamente reconocidas en diversos campos de la cultura de la audiencia de que se trate. Así surge la investigación psicográfica, basada en las teorías psicológicas de moda, como el conductismo<sup>74</sup> o la teoría de la motivación de Abraham Maslow.

La principal técnica de promoción del consumo fue diseñada en 1960 por Arnold Mitchell, analista de mercados en el Stanford Research Institute, en Menlo Park, California, a la cual se le bautizó como VALS (*values attitudes and lifestyles*; valores y estilos de vida). Su desarrollo implicó el trabajo de investigación sobre un conjunto de 1 635 personas a quienes se les aplicó un cuestionario de 85 páginas de preguntas que iban desde sus hábitos sexuales hasta las marcas de productos básicos de su preferencia (Clark, 1989, p. 16). Así, VALS dividió a los estadounidenses en cinco grupos: integrados, émulos, émulos realizados, realizados socioconscientes y dirigidos por la necesidad (Meyers, 1984, p. 25).

Los *integrados* son los típicos tradicionalistas, conservadores, precavidos y conformistas; creen en Dios, en la patria y en la familia. Los *émulos* forman un grupo más itinerante, pero sin dirección; son jóvenes altamente impresionables, cuyo fin es encontrar una identidad propia y un lugar en el mundo adulto del

---

<sup>74</sup> Este concepto surge a partir del trabajo de J. B. Watson, quien propone al *conductismo* o *psicología objetiva* como una ciencia natural abocada al campo de las diversas adaptaciones humanas. Desde el punto de vista del fundador del análisis experimental del comportamiento, B. F. Skinner, conductismo viene a ser la filosofía de la ciencia de la conducta. Otro reconocido líder de esta corriente en su modalidad interconductual. J. R. Kantor, define el conductismo como “una renuncia a las doctrinas del alma, la mente y la consciencia”, para ocuparse del “estudio de los organismos en interacción con sus ambientes”. En términos más amplios, lo considera como equivalente al término “ciencia”, dado que se ocupa de la naturaleza a partir del “principio del comportamiento”. Así, la Psicología estudia las interacciones entre los organismos y su entorno. En suma, el conductismo es una manera de estudiar lo psicológico desde la perspectiva de una ciencia de la conducta, sin mentalismo (atribuciones dualistas extramateriales como el alma o la mente), ni reduccionismos (utilizar explicaciones tomadas de disciplinas como la neurología, la lógica, la sociología o el procesamiento de información) (“Conductismo”, s.f.).

trabajo. El segmento de los *émulos realizados*, siempre abocados a la tarea en grupo, persigue objetivos como el éxito y la elegancia; constantemente hacen alarde de su buen gusto. Los *realizados socioconscientes* pertenecen básicamente a la generación *baby-boomer* y están más orientados a los valores como la paz, el desarrollo sustentable, la salvación del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos; voltean menos hacia el mundo exterior, dominado por el deseo de éxito y del dinero, y más al interior de sí.

Finalmente, los *dirigidos por la necesidad* forman el segmento más bajo en la escala socioeconómica; este grupo se encuentra más ocupado por su subsistencia que por la adquisición de bienes suntuarios; dependen básicamente de la seguridad social y, en su caso, no rebasan el salario mínimo (Meyers, 1984, pp. 26-30). La primera agencia de publicidad que aplicó esta técnica fue Young & Rubicam mediante el trabajo de investigación desarrollado por Joseph Plummer<sup>75</sup> y Susan Gianino.<sup>76</sup> No obstante las críticas de las que fue objeto y la evolución de este tipo de clasificaciones, el esquema VALS ocupa un lugar central en las estrategias de los publicistas.

Una de las clasificaciones más socorridas es la que establece diversos estratos socioeconómicos de la población, clasificando a los públicos con base en letras que comprenden seis niveles según la capacidad de compra de cada segmento. Así, el consumidor A constituye el fragmento de mayores recursos; le sigue en orden descendente el B y el C1; el C2 y el D integran las clases medias de consumo masivo y, finalmente, el E agrupa a los estratos económicos de más bajo poder adquisitivo. Esta clasificación se establece de acuerdo con los niveles socioeconómicos de cada país.

En México, como en otros países, la industria publicitaria ha elaborado sus propias clasificaciones de acuerdo con las características de sus consumidores, como la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública AC (AMAI). Este organismo definió el índice NSE (nivel socioeconómico), cuyos rubros se sintetizan a continuación:

- Infraestructuras básica, sanitaria, práctica y de tecnología y entretenimiento.
- Perfil educativo y ocupacional del jefe de familia.

---

<sup>75</sup> Comunicólogo y filósofo de la Universidad de Ohio.

<sup>76</sup> Psicóloga de la Universidad de Chicago.

- Características de la vivienda.
- Gasto corriente (López Romo, 2009).

El NSE clasifica a la población mediante cinco letras acompañadas, en algunos casos, con un signo de *más* (+) de acuerdo con el orden descendente siguiente:

- *A/B*: estrato con el más alto nivel de vida e ingresos del país y representa 7.6% de la población.

- *C+*: segunda capa con el más alto nivel de vida e ingresos. Engloba 13.7% de la población. El perfil de esta franja es muy parecido al nivel *A/B*; sin embargo, presenta limitaciones en cuanto a su capacidad de ahorro y para realizar gastos mayores o excesivos. Este segmento dice estar contento con los bienes que posee y con los servicios relacionados con la tecnología y el entretenimiento. Aspira, señala el documento de referencia, a ahorrar más y a tener un futuro menos incierto.

- *C-*: aunque este segmento es denominado medio, en realidad se encuentra ligeramente arriba del promedio poblacional de bienestar. Comprende 17% de la población y se caracteriza por haber alcanzado un nivel adecuado. Anhela tener mayor bienestar mediante los productos y servicios en áreas de entretenimiento y tecnología.

- *D+*: segmento más grande y representativo de la sociedad mexicana, 36.4% de la población; tiene cubierta la mínima infraestructura sanitaria de su hogar, por lo que aspira en primer lugar a adquirir bienes y servicios que le hagan la vida más práctica y sencilla.

- *D*: segundo estrato más pobre que se caracteriza por poseer una propiedad, pero carece de la mayoría de los servicios y bienes satisfactorios. En principio desea contar con los servicios sanitarios mínimos; abarca 15% de la población.

- *E*: segmento más pobre; se caracteriza por carecer de todos los servicios y bienes satisfactorios; aspira a contar con una propiedad y los servicios sanitarios mínimos y representa 10% de la población.

La segmentación de los consumidores y el desarrollo de nuevos productos han generado nuevas estrategias dirigidas a mercados y públicos específicos de acuerdo con las estadísticas generales provenientes de la investigación. Es así que se localizan y clasifican mercados, por ejemplo, gay, verdes y grises, en alusión a diversas preferencias sexuales, a defensores del medio ambiente y a consumidores de la llamada tercera edad, respectivamente.

Al analizar el papel que ocupan los públicos en las nuevas gestiones de comunicación y publicidad, Susana de Andrés del Campo (2007) señala que las

estrategias de mercadeo orientadas hacia el consumidor han sido reconsideradas y revalorizadas en al menos cuatro aspectos:

- *El público es el medio.* Mediante las nuevas técnicas de *marketing* viral, el público consumidor ya no es sólo el objetivo, sino el canal del mensaje publicitario.

- *El público es el soporte.* A partir de hechos como la moda o la exhibición de marcas de diferentes bienes y propiedades, las personas se presentan voluntariamente como soportes de las marcas, es decir, una reedición del viejo modelo de hombre-anuncio.

- *El público es el mensaje.* Los mensajes publicitarios ceden presencia del emisor a favor de la exposición de su público.

- *El público es el valor.* El sistema de tarifas de la publicidad se establece sobre *targets* estimados y el grado de la gestión de relaciones publicas con los clientes; es, pues, el público el que pone precio al espacio, el que genera beneficio a medios y agencias, y el que decanta la eficacia de la publicidad (pp. 74-75).

### Juegos de laboratorio (del *brainwashing* al *brandwashing*)

Una computadora especial, MRI (*magnetic resonance imaging*, resonancia magnética), acoplada a un monitor de televisión, refleja sobre la pantalla la imagen colorida de un cerebro humano que observa mensajes publicitarios de una Coca-Cola y de una botella de agua de la marca Evian. “La activación cerebral en la corteza media cerebral es fuerte para los dos comerciales”, concluye un reporte sobre el experimento dirigido por neurólogos, psicofisiólogos y otros especialistas sobre la materia neuronal (como se cita en Chester, 2007, p. 127). Su objetivo principal era conocer la mejor manera en que se puede comprometer la parte inconsciente de la mente humana para responder emocionalmente a la publicidad.

Una de las primeras investigaciones del grupo MI4 (Measurement Initiative Advertisers, Agencies, Media and Researchers), compuesto por un grupo de publicistas, agencias, medios e investigadores de los Estados Unidos, consistió en examinar las relaciones entre la publicidad de cervezas y el comportamiento del cerebro (Chester, 2007, p. 127).

Ya desde fines de 1980, Eric Clark informaba sobre las novedosas e incluso atrevidas indagaciones acerca de este fenómeno. Cuenta que, aislado en una

cabina oscura, un voluntario contemplaba una revista *Playboy* proyectada sobre una pantalla, al mismo tiempo que apretaba un botón para cambiar de página, un rayo invisible de luz infrarroja enfocado a sus ojos recogía en una computadora la posición de sus pupilas en cada sesentavo de segundo. Al término de la sesión, los conductores del experimento conectaban el ordenador a un video de tal manera que pudieran observar las páginas de la revista de la misma forma en que fueron siguiéndolas los ojos del voluntario. Una zona fuertemente iluminada mostraba dónde se detuvieron sus ojos: básicamente al ver los anuncios publicitarios (Clark, 1989, p. 73).

La empresa que llevó a cabo esta investigación, Perception Research Services de Nueva Jersey, ponía a prueba alrededor de 40 000 personas al año, con objeto de comprobar hasta qué punto un anuncio capta y mantiene la atención. Se trata, pues, de medir la fuerza de atracción de un anuncio. Otras empresas han ensayado métodos más sofisticados. Quizás por ello muchos publicistas afirman que la publicidad es una ciencia.

El doctor Herbert Krugman fue uno de los primeros en experimentar la utilización de las ondas cerebrales en la creación de anuncios comerciales. Su trabajo se inició en la empresa General Electric en 1967. Más que investigaciones, lo que Krugman realizaba, según contó a Clark, eran “juegos de laboratorio” (1989, p. 117). No obstante, ello le permitió gastar 1% del presupuesto de su departamento en esos originales “juegos”.

Para los años ochenta, Sidney Weinstein<sup>77</sup> se había convertido en el hombre clave en los estudios acerca de la relación entre ondas cerebrales y publicidad. Su trabajo no se limitó a este aspecto, ya que prestó servicios a diversos organismos gubernamentales, como la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), (por sus siglas en inglés) la Marina de Guerra de los Estados Unidos y diversas fundaciones privadas.

Otro pionero de la investigación publicitaria a partir del estudio del cerebro humano es David Berger.<sup>78</sup> A él se le atribuye la cuestión en torno a si una determinada publicidad debe prioritariamente ser racional, emocional o bien una

---

<sup>77</sup> Profesor del Departamento de Neurología de la Universidad de Nueva York.

<sup>78</sup> A la sazón director de investigaciones de la agencia publicitaria Foote, Cone & Belding.

mezcla adecuada de las dos. Berger concluye que esas dosis dependen, básicamente, de las características culturales de cada sociedad.

Otras técnicas de indagación que frecuentemente se aplican a la actividad publicitaria tienen que ver con la medida del grado de tensión de la voz o temblores audibles, del grado de sudoración y los cambios en el ritmo cardiaco de las personas cuando se les entrevista sobre diversos comerciales. La cosa no para ahí; es frecuente que en este tipo de experimentos se recurra a la hipnosis para indagar las reacciones ante diferentes tipos de información promocional. En suma, “el instrumental de este tipo de investigaciones publicitarias se usa para medir el impacto, la respuesta emocional y la credibilidad de los anuncios segundo a segundo” (Clark, 1987, p. 125).

Entre los sistemas de este tipo más conocidos en los Estados Unidos, destacan: Prolog, PERC (Program Evaluation Analysis Computer), ARC (Audience Response Chanel), ASL (Audience Studies Ltd.) y Perception Analyser.

Tal como en el pasado, en la era de internet el mundo publicitario no ha cejado en el uso creciente de tecnologías sofisticadas para encaminar, analizar y persuadir a los consumidores ciberespaciales, con o sin su conocimiento, mediante sistemas de recolección de datos para difundir publicidad finamente segmentada y personalizada.

Poderosos videos interactivos e imágenes animadas —que la industria publicitaria denomina *medios ricos*— involucran emocionalmente a las personas con la publicidad. “Técnicas de venta automatizadas tratan de convertirnos de compradores de escape-rate (*window-shoppers*) en activos compradores (*active buyers*); [a pesar de que los compradores en línea entienden] que los caracteres primitivos como los *add bots* animados parlantes que pululan en el ciberespacio son percibidos por la parte más primitiva del cerebro como gente real y confiable” (Chester, 2007, p. 128).

### Rastreo en línea: espías electrónicos y violación de la privacidad

Desde el surgimiento de los primeros *banners* publicitarios estáticos en línea, en 1994, había quedado claro para propios y extraños que internet reunía las características de un medio comercial interactivo idóneo.

A raíz del surgimiento de internet, los empresarios del mercadeo expresaron su interés en la manera en que este nuevo medio podía influir en la conducta de los

consumidores. En este sentido, fue la empresa Procter & Gamble la que diera los primeros pasos. En 1998, “ayudó a crear el futuro de las partes interesadas en la publicidad al asegurar que las necesidades básicas de un mercado publicitario puedan ser colocadas en los medios en red” (Chester, 2007, p. 132). Así, a través de una serie de reuniones internacionales, estableció un conjunto de principios unificados para la medición de los medios en línea. Aunque ya desde 1996, recuerda Martin Nisenholtz (1996), “la compañía *The New York Times* había construido la mayor base de datos de cualquier sitio de noticias en línea”. Ello fue posible debido al uso de la tecnología para el rastreo en línea para capturar datos altamente confiables sobre el comportamiento de los usuarios en eed. Este hombre, desde su puesto como jefe de la compañía de medios electrónicos del *Times*, había iniciado la publicidad electrónica.

El paso siguiente fue el desarrollo de Web Analytics, programa que permitió rastrear y entregar mensajes personalizados; en resumidas cuentas, introducirse en las vidas digitales de los consumidores para convertirlos de visitantes de la red a compradores en línea. Para alcanzar esa meta, se creó la Web Analytics Association (s.f.), cuyo fin, según se afirma en su página web, es ser un organismo que “nos conduce y nos une para promover los intereses de los profesionales de la industria, proveedores, consultores y educadores de todo el mundo”.

No obstante esos avances, la ambición de los publicistas no se contuvo ahí. De lo que se trataba ahora era de hacer anuncios “más inteligentes” y una “publicidad “inmersiva” –en profundidad– a través de la penetrante comprensión del proceder de los consumidores, más en lo individual que en lo colectivo o segmentado, prediciendo en “tiempo real” qué puede hacer, motivando qué debe hacer, así como siguiéndolo a través del ecosistema en red. “En esa tarea se encuentra comprometida hoy en día la industria publicitaria”, asegurara Horst Stipp (como se cita en Chester, 2007, p. 134).

Tal como ocurriera a mediados del siglo pasado, el apoyo a estas iniciativas por parte de diversos ámbitos de la industria y de centros académicos no se hizo esperar. La Advertising Research Foundation (ARF), creada en 1936, tiene como principal objetivo asegurar que la industria se beneficie de los últimos puntos de vista de académicos y de profesionales. Una vez más, a la manera de Vance Packard, se trata de los persuasores ocultos.

En su página web, esta organización privada se anuncia como “la mejor plataforma en cuanto al conocimiento de la investigación de mercado” (Advertising

Research Foundation, s.f.). De manera específica, su Consejo para la Efectividad de los Medios trabaja para “expandir el papel y el impacto del mercadeo interactivo más allá del click” (Advertising Effectiveness Council, s.f.). Una de sus actividades es monitorear la más avanzada investigación en la que se involucra a los nuevos medios y el cerebro humano. El “equipo de las emociones” (*emotion team*) en la actualidad explora, según cuenta Chester, “los sustentos neuro-psicológicos de las respuestas subconscientes a la publicidad” (2007, p. 135).

Siguiendo esta tendencia, Gerald Zaltsman<sup>79</sup> explica a los publicistas la manera en que el cerebro procesa los íconos, metáforas e historias, esencia de las campañas publicitarias más exitosas. Para Chester, “la técnica de sonsacamiento metafórico del profesor Zaltsman ayuda a identificar la clase de metáforas profundas que los consumidores realmente adoptarán acerca de una marca o un producto” (2007, p. 135).

Múltiples organizaciones trabajan para impulsar el mercadeo en línea. Entre ellas destaca la Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados (ESOMAR, por sus siglas en inglés), que desarrolla lo que denomina “estándar de oro” para medir el impacto de la publicidad digital; ello sin descuidar su lucha contra todo tipo de regulación sobre internet. En su página puede leerse que se considera a sí misma como “la organización mundial para permitir una mejor investigación en los mercados, los consumidores y las sociedades”. El Buró de Publicidad Interactiva de los Estados Unidos (IAB, por sus siglas en inglés) es otra organización abocada al mismo objetivo.

Una de las firmas más poderosas en materia de investigación de mercados en línea es ComScore, que anuncia a sus clientes potenciales que posee un panel de dos millones de miembros que puede capturar “toda la actividad en internet”. Estas acciones digitales incluyen: qué visitan, qué compran, cómo reaccionan ante los anuncios... y más; es, pues, capaz de bajar información acerca de cada sitio visitado por un navegante en la red, página vista, anuncio visto, promoción utilizada, producto o servicio adquirido y precio pagado, entre otras muchas informaciones al respecto. Estas indagaciones sobre las relaciones entre internet y público son conocidas en la jerga publicitaria como “el comportamiento de surfeo y compra” del consumidor.

---

<sup>79</sup> Profesor de la Universidad de Harvard y director del Mind of the Market Laboratory, cuya traducción al español pudiera ser “Laboratorio de la Mentalidad del Mercado”.

Nielsen/Net Ratings, división de la muy relevante empresa global Nielsen, anuncia que “monitorea y mide más de 90% de la actividad global en internet y [que] provee pautas acerca del universo en línea, incluyendo audiencias, publicidad, video, e-comercio y comportamiento del consumidor” (Nielsen/Net Ratings, s.f.). En suma, los servicios de medición se brindan sobre cualquier persona conectada en red, a cualquier hora, en cualquier sitio.

De manera adicional, existen en el mundo compañías que manejan redes publicitarias (*ad networks*), como es el caso de DoubleClik, empresa fundada en 1996 y que distribuye publicidad en línea y colabora para que un usuario pueda compartir publicidad recogida mediante *cookies* (pequeños archivos colocados en una computadora) a lo largo de muchos sitios electrónicos.

Cada *cookie* impuesto a los usuarios por esa empresa porta un único *set* de números denominado “puntuación de mercadeo” (*marketing score*), que refleja su más reciente navegación en los sitios con los que DoubleClik tiene relaciones contractuales. Esa valoración conlleva información acerca de los recorridos efectuados y de las consultas a los anuncios enviados a los usuarios.

Otras innovadoras formas de recolección de datos utilizadas por esa y otras empresas rastreadoras son conocidas como *web beacon* (faro de la red), *clear gif*, *web bug* o *spotlight tag*. Mediante estas técnicas, un buscador es etiquetado de acuerdo con la publicidad teclada sobre un archivo pequeño e incluso invisible. La información recogida acerca del comportamiento del usuario se regresa a la empresa rastreadora de manera automática. En eso consiste otra de las funciones de la dirección del protocolo de internet instalado en cada computadora en su recorrido por la red. A este fenómeno se le conoce como *advanced geo-targeting* (geo-etiquetado avanzado).

No bien se han puesto en operación los mecanismos descritos, nuevas técnicas e innovadores *software* surgen de los despachos de investigación y desarrollo patrocinados por la industria publicitaria, por ejemplo *laser targeting* y *adlearn*. No obstante, cabe destacar el caso de *advanced targeting* debido a su capacidad de rastreo en tiempo real. Este sistema hace posible el seguimiento inmediato de la actividad en red de cada internauta; es decir, refleja la trayectoria, sitio por sitio, seguida por el usuario, incluyendo su desempeño ante los anuncios promocionales.

Entre las principales empresas que de manera muy veloz y eficaz han desarrollado nuevos y sofisticados métodos de seguimiento de las actividades de los

usufructuarios de la red se encuentran, por supuesto, Yahoo!, Google y Microsoft Network (MSN). Estas ciberempresas venden a los responsables del mercadeo palabras clave de búsqueda, cuyo pago se realiza sobre la base de pago-por-tecleo, como es el caso de Google, o sólo por aparecer al principio de la lista de publicidad, como lo hace Yahoo!

Durante 2005, escribe Loren Baker,<sup>80</sup> Google AdWords solicitó dos patentes que le permitirían desarrollar perfiles individuales de los consumidores mediante el rastreo de la historia del usuario. Un perfil describe los intereses de los usuarios, derivados de una variedad de fuentes, incluyendo las búsquedas y los resultados preferentes, intereses expresos, aspectos demográficos, geográficos y psicográficos, así como información sobre las actividades cotidianas.

Con esa información en su poder, las empresas de publicidad tienen las herramientas para desarrollar con mayor profundidad lo que suele llamarse *publicidad personalizada de precisión* (*pinpoint advertising*).

#### INTERNET: NUEVO MEDIO, VIEJAS PRÁCTICAS

El antiguo e inacabado debate en torno a la influencia de los medios de comunicación en la gente encontró un nuevo impulso entre los estudiosos del *marketing* y de la comunicación publicitaria en cuanto a la capacidad de los nuevos medios de reforzar el impacto de la publicidad.

Si bien nadie cuestiona que el surgimiento de las TIC ha generado novedosas posibilidades para promover el consumo de bienes y servicios, también es cierto que no hay un acuerdo, como no podría serlo, entre aquellos que enraizados en el determinismo tecnológico piensan que los nuevos medios, como *maná* o panacea tecnológica, van a modificar de forma radical la publicidad, y los que de manera más cauta consideran que, al menos todavía, no es el caso, sobre todo en relación con los medios electrónicos tradicionales, notablemente la televisión. Por supuesto que hay quienes asumen una posición intermedia.

Desde la década de los ochenta, a raíz del rápido desarrollo de la globalización de la economía, la industria de la publicidad comenzó a buscar en el ciberespacio

---

<sup>80</sup> Editor en jefe de la revista *Search Engine Journal*, que fundó en 2003.

un soporte práctico y eficiente para tratar de incrementar el mercado del consumo; es decir, coadyuvó al reforzamiento de los medios de información en su función de mediadores y apoderados del discurso económico predominante.

Internet, intranet, módem, página electrónica, *e-mail*, servidor, buscador, ciberespacio, cibernauta, *cookies*, *links*, *backer*, *banner*, consumidores 2.0, ciberconsumo A-list, *buzz*, *smart mobs*, blogs... son ejemplos de un muy vasto conjunto de nuevos conceptos y neologismos que definen y representan el novedoso diccionario de la comunicación digital, producto del desarrollo de las nuevas tecnologías mencionadas.

Internet y *world wide web* no son lo mismo. La primera se define como la amplia red mundial de computadoras y sus accesorios; la segunda es el acervo de documentos escritos y audiovisuales enlazados por supervínculos a la que se accede mediante diversos mecanismos como las direcciones electrónicas o las URL (*uniform resource locator*). Esta última, también llamada de manera coloquial la red, es un medio de comunicación textual, gráfico y multimedia vehiculados mediante un mecanismo de transporte denominado internet o red de redes.

Internet, que en realidad es la única autopista de la información existente, es un nuevo espacio público que puede, de manera virtual, involucrar simultáneamente todos los niveles y actores del mundo de la comunicación. Su contenido y dinámica se inscriben en el más amplio contexto social, político, económico y cultural en el cual las relaciones entre medios y sociedad se hallan inmersas. Al mismo tiempo, como afirma Sarah Oates, la red “puede abarcar a los agentes políticos y del gobierno que transmiten sus mensajes en redes separadas; a los medios que se encuentran interpretando esos mensajes también en mallas apartadas, y a los ciudadanos frente a sus computadoras absorbiendo el contenido de internet” (2008, p. 156). Esta capacidad se extiende a los demás agentes sociales: empresarios, activistas y grupos de presión, entre otros actores.

Stephen Coleman y Jay Blumer<sup>81</sup> escriben que “la euforia y especulación alrededor de internet, que no calificará por mucho tiempo para el título de ‘nueva tecnología’, se ha enfocado en las nuevas oportunidades para el comercio, la sociabilidad y el estudio, así como en sus usos más negativos para la criminalidad, vigilancia y contenido ofensivo” (2009, p. 7).

---

<sup>81</sup> Profesores de la Universidad de Leeds.

No obstante que aún no es posible encontrar diferencias cualitativas relevantes en el tráfico de informaciones entre internet y los medios tradicionales, la red proporciona diversas y progresivas herramientas para ser utilizadas en la comunicación (correo electrónico; mensajes instantáneos, foros de discusión, blogs, cuartos de chateo y *podcasting*); sin embargo, las formas más extendidas de uso, salvo los sitios denominados para adultos, son envío de correos y espacios de conversación (chateo).

Además, mientras que los medios tradicionales transmiten información a los receptores en una sola dirección, los usuarios de internet tienen un espacio de relación biunívoca con el mundo en línea. Éstas son algunas razones: bajo costo de transmisión de mensajes, mayor independencia frente a los controles gubernamentales, capacidad de cobertura internacional y, como señala Sarah Oates, “capacidad de interacción mediante la cual la gente puede fácilmente transformarse de consumidores de noticias a productores de las mismas” (2008, p. 158). Esto no quiere decir que los medios tradicionales no posean atributos que no tiene la red, ya que muchas de sus fortalezas son complementarias y algunas de sus debilidades pueden ser muy parecidas.

Este nuevo tipo de comunicación utiliza como vía de transmisión, entre otras, internet, la televisión interactiva, los teléfonos móviles y las terminales adaptadas; funciona bajo la idea de que el receptor no se limite a ser un mero receptor pasivo de imágenes, texto y video, sino que juegue un papel activo mediante un diálogo virtual con el emisor.

Entre las aplicaciones más generales de internet destacan: servicios, entretenimiento, información, general y noticiosa, comunicación y contactos, personales y en red, y de manera menos frecuente participación sociopolítica.

Una encuesta realizada en 2008 en 16 países por la empresa TNS destaca que los tres usos más frecuentes a través de la red son: búsqueda de información general (81%) y de noticias (76%), así como actividades bancarias (74%) (MC Marketing Charts, s.f.).

A diferencia de los análisis en materia de comunicación que colocan a los medios en el centro de la influencia mediática, un buen número de estudios ha mostrado evidencias de que una cosa es el emisor de los mensajes y otra muy diferente el receptor. Esto significa que al analizar toda la comunicación, incluso la que se lleva a cabo mediante la red, es necesario diferenciar entre quién habla

y quién se hace oír. A partir de esta idea, Matthew Hindman<sup>82</sup> afirma que en internet “el lazo entre los dos es más débil de lo que es en casi cualquier área de la vida política” (2009, p. 17). Además, la concentración tanto de aquellos que colocan sus puntos de vista en internet como de quienes constituyen las audiencias iguala o excede, según lo prueba Hindman, la que existe en la mayoría de los medios habituales.

De lo anterior es posible adelantar, junto con Hindman y otros analistas del tema, que, si bien internet ha servido para reducir algunas disparidades políticas, de manera paradójica también ha servido para crear nuevas desigualdades; sin embargo, tratándose de la red, la última palabra aún no está dicha.

### *Prehistoria e historia de internet*

En los medios educativos es frecuente escuchar a los profesores reconocer que sus alumnos, más que antes y después de Cristo, dividen la historia de la humanidad entre un antes y un después de internet.

Esta red de redes, como casi todos los inventos tecnológicos, es el producto de un número indeterminado de consecuencias inesperadas y no necesariamente buscadas. Esta herramienta de comunicación global nació en el ámbito militar al interior del Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría. Su origen reside en un conjunto de preocupaciones institucionales sobre la seguridad. Nicholas Negroponte<sup>83</sup> asegura que el asalto de unidades del ejército de Israel al aeropuerto de la ciudad de Entebbe, en Uganda, en julio de 1976, con objeto de rescatar 103 rehenes de la guerrilla palestina al amparo del presidente Idi Amin, alertó a los militares estadounidenses del riesgo de futuras sorpresas tecnológicas.

Ese temor les obligó a solicitar a la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados, creada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en 1958, durante la administración del presidente Dwight Eisenhower, conocida primero como ARPA (por sus siglas en inglés) y después DARPA (Agencia de

---

<sup>82</sup> Profesor de la Universidad estatal de Arizona.

<sup>83</sup> Director del Laboratorio de Medios del Instituto de Tecnología de Massachussets.

Investigación de Proyectos Avanzados de Defensa), y a la NASA a “investigar los medios electrónicos que permitieran a los comandos estadounidenses obtener el mismo tipo de entrenamiento que habían tenido los israelíes que participaron en Entebe” (Negroponte, 1996, p. 85).

El área responsable de ejecutar el Programa de Mando y Control fue la Oficina de Investigación e Ingeniería de Defensa del Pentágono. Al programa de investigación sobre las actividades en red auspiciadas por DARPA se le llamó Oficina de Técnicas de Procesamiento de Información (IPTO, por sus siglas en inglés).

En octubre de 1962, Joseph Carl Robnett Licklider, científico del MIT, asumió el liderazgo del proyecto ARPA, sustentado en un documento por medio del cual expuso su concepto de *red galáctica*. Ahí explicó que con este término se refería a una red conformada por nodos mediante los que se podría acceder desde cualquier lugar a diversos bancos de datos e información.

Hace más de 40 años, el 2 de septiembre de 1969, un grupo de científicos de la computación de la Universidad de California en Los Ángeles estableció una conexión de red entre dos equipos enganchados a un prototipo *interface message processors* (IMP), creando así el primer nodo de lo que hoy se conoce como internet. Leonard Kleinrock<sup>84</sup> y sus colegas fueron los encargados del desarrollo de la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de Red, acreditada como Arpanet, proyecto de indagación financiado por el gobierno de los Estados Unidos en materia de comunicaciones informáticas globales mundiales, que con el tiempo creció hasta convertirse en internet.

Por ello algunos historiadores celebran el cumpleaños de internet en el mes de septiembre, aunque otros afirman que no vio la luz hasta el 29 de octubre del mismo año. La fundación de internet está ligada a un mensaje enviado ese día por Kleinrock al segundo nodo situado en el Instituto de Investigación de Stanford. Ki Mae Heussner (2009), reportera de ANC News, escribe que, ante este evento, “el propio Kleinrock dijo que ése había sido el primer aliento de vida de internet”.

Posteriormente, en 1970, ARPA se expandió a las provincias académicas cuando se le cedió a las universidades y centros de investigación. Rápidamente abarcó los medios financieros, comerciales y de negocios, incluidos los imperios

---

<sup>84</sup> Profesor de la Universidad de California en Los Ángeles.

mediáticos. Finalmente se puso al alcance de importantes porciones de la sociedad mundial.

Inicialmente, Arpanet estaba sólo conectada a nodos de cuatro instituciones. De manera muy veloz se expandió a 24 nódulos conectados en 1972 y dos años después se desarrolló un conjunto de protocolos para la interconexión en red (*inter-networking*), es decir, para la comunicación a través de redes con protocolos diferentes. El resultado fue la creación del Protocolo de Control de Transmisión y del Protocolo de Internet (TCP/IP, por sus siglas en inglés), convertidos en estándar en 1981. Durante los 14 meses siguientes, los nodos de Arpanet se conectaron sobre los nuevos protocolos. Para 1983, internet era una realidad. En 1992, internet ya se había convertido en la red más importante en el mundo académico. Coincidiendo con el fin de la década de los ochenta (1989), investigadores del Laboratorio Europeo de Física de Partículas (Cern, por su acrónimo francés), ubicado en Suiza, particularmente el físico inglés Tim Berners Lee, habían desarrollado y aplicado la *world wide web* y el *hypertext transfer protocol* (HTTP), una red basada en sistema de hipertexto que permitía a los usuarios integrar las direcciones de internet en sus documentos.

Dado el avance, pero sobre todo el potencial de internet, en 1992 se crea la Internet Society, un organismo independiente y no lucrativo, conformado tanto por individuos como por todo tipo de organizaciones involucradas en la materia e instituciones gubernamentales. Su objetivo, según se lee en su página electrónica, es “generar en todo el mundo un liderazgo en cuanto a los estándares de internet en relación con la educación y la política” (Internet Society, s.f.).

Mosaico es el nombre de un programa de *software* conocido como el “navegador original” y comercializado como Netscape Microsoft Internet Explorer, que constituye el primer navegador gráfico del mundo colocado en internet en marzo de 1993 por un grupo de estudiantes de programación en el Centro Nacional para Aplicaciones de Supercomputación (NCSA, por sus siglas en inglés), una entidad ubicada en la Universidad de Illinois. Varios autores consideran este evento como la revolución de internet: el nacimiento de la mayor tecnología de comunicación en la historia.

Para efectos analíticos, en la evolución de la red pueden distinguirse tres etapas traslapadas: la primera (1969-1990) comprende el periodo en que Arpanet se constituyó como la columna vertebral de internet; en la segunda (1986-1995) la columna

básica fue la red NSFNET, (National Science Foundation Network), y la tercera y actual (desde 1994) dominada por múltiples servicios en línea (Saco, 2002, p. 91).

La mayoría de los documentos que circulan por la red utilizan un lenguaje denominado *hypertext markup language* (HTML). A las páginas que conforman la red se accede mediante un navegador. Sus diferentes aplicaciones forman parte de internet, mas no de la red. Para extraer la información de ésta se utilizan las máquinas buscadoras o buscadores que acceden a las páginas mediante los servidores.

En resumidas cuentas, internet es la red de conexiones entre servidores en tanto que *world wide web* es el sistema de navegación de páginas electrónicas. Sarah Oates abrevia lo anterior diciendo que “internet sirve como anfitrión de la *www* y otros servicios como el e-mail” (2000, p. 158).

#### *Arquitectura e infraestructura de internet: hardware, software y wetware*

Tal vez, la más relevante característica de internet sea que estructuralmente invirtió la arquitectura de la edad de la teletransmisión de pocos a muchos, en la cual un número reducido de personas eran capaces de influir en la configuración de las percepciones y creencias de naciones enteras. En contraste, afirma el escritor Howard Rheingold, “en el ambiente mediático muchos-a-muchos de la red, cada escritorio es una prensa de impresión, una estación de radiodifusión y un lugar de reunión” (como se cita en Coleman & Blumer, 2009, pp. 8-9). Esto se debe a las características básicas de la arquitectura de este nuevo medio: dinamismo, apertura e interoperabilidad.

La arquitectura distributiva de internet entendida como una red de redes neutral y sin un control central fue vista desde su origen como el cimiento de un nuevo orden mundial, informativo y democrático que habría de permitir a la sociedad global transitar de un sistema político sustentado en el Estado hacia uno basado en redes sociales.

En general, el ciberespacio se sustenta en una infraestructura proporcionada por las TIC. Se compone básicamente de computadoras, cableados y otros *hardware*, de los protocolos que permiten vincular los nodos de la red, de los códigos de *software*, de la red eléctrica y de las capacidades para su utilización, es decir, para la lectura y creación de textos y mensajes en línea.

Ya se dijo que la red e internet no son lo mismo. Ésta no podría existir sin aquélla. El término *infraestructura* se refiere a la estructura básica que soporta una construcción; comprende el conjunto de medios e instalaciones necesarios para realizar una actividad

Tanto internet como la red operan en un ámbito al que por sus características se ha denominado el *ciberespacio* o el *ciberinfinito*, que es un espacio virtual de comunicación electrónica en red, cuya estructura y lógica no se corresponden con la geografía física o euclidiana, sino que surge de la interconexión mundial de los sistemas de datos e incluye la infraestructura material de la información digital y el universo de informaciones que contiene. De manera paradójica, en este ámbito es la velocidad, no el espacio, lo primordial.

El concepto de ciberespacio se originó en 1982 a partir de las obras ciberpe-simistas del escritor de ciencia ficción William Gibson (2007), particularmente mediante el cuento corto “Burning crome”, que incluye una referencia a Matrix simulator llamado el Cyberspace 7. Gibson amplía su concepto en *Neuromancer*, su obra más conocida publicada en 1984. A diferencia del sistema solar, este espacio virtual carece de centro. En consecuencia, “el ciberinfinito carece de ce-tro” (Mayans i Planells, 2003). Usualmente, y de manera coloquial, los vocablos ciberespacio, internet, red, web son utilizados de manera indistinta, aunque se sabe que no necesariamente son lo mismo.

Para efectos analíticos, Diana Saco considera tres elementos constitutivos del espacio virtual que operan sus dispositivos y programas: “su *hardware*, su *software* y su *wetware*” (2002, pp. 76-77). En contraste con los dos primeros, este último se refiere al elemento humano; su significado es “cerebro” y:

[es utilizado] para describir la integración de conceptos de la construcción física co-nocida como ‘sistema nervioso central’ y la construcción mental conocida como la mente humana’. Es una abstracción de dos partes de un humano vista desde los con-ceptos informáticos del *hardware* y el *software*.

En las computadoras se puede separar el *hardware* del *software*, en cambio el sistema cerebro-mente (*hardware-software*) es un sistema auto-organizado que se mo-difica de manera dinámica y continua [...]. El *hardware* vendría a ser el cerebro, la estructura, las neuronas, en tanto el *software* sería la mente y los procesos mentales (“Definición de wetware”, s.f.).

La intrincada y compleja interacción en la interface entre el ámbito físico y el ámbito mental, entre humano y máquina, es expresada mediante el término *wetware*. En el lenguaje de los piratas informáticos, esta locución alude a una persona operando una computadora; un ser humano que forma parte de una computadora (“Definición de *wetware*”, s.f.) Por lo tanto, *wetware* se define como la experiencia vivida de manera cotidiana por los usuarios en los espacios virtuales de representación.

En consecuencia, concluye Saco, “a pesar de que operan separados, *software*, *hardware* y *wetware* son elementos mutuamente constituyentes que juntos producen el espacio social del ciberespacio” (2002, p. 78). No obstante, este espacio social, como se dijo, en contraste con otros ámbitos, es otro espacio; una heterotopía que yuxtapone objetos de diversas maneras, unas veces estimulando y otras confrontando estos procesos.

Al inicio de los sesenta, las redes de comunicación estaban diseñadas de manera jerárquica. La arquitectura centralizada, propia de las redes de telefonía, tenían el diseño de una estrella, cuyos enlaces o rayos se dirigían, a partir de una estación o enrutador, hacia cada uno de los sitios remotos a su alrededor. El sistema en red descentralizado se asemejaba más a una constelación, un conjunto de subredes o estrellas ligadas unas a otras mediante sus enrutadores centrales. Cada uno de estos diseños fue pensado a efecto de que con el advenimiento de un desastre, de origen natural o humano, el sistema pudiera reaccionar con el menor daño posible, por lo que el propósito subyacente era eliminar los puntos de vulnerabilidad, es decir, las estaciones centrales de conexión o conmutación. Este razonamiento derivó en dos innovaciones relativas: “una arquitectura de distribución y el paquete tecnológico de conmutación (*packet-switching*) requeridos para direccionar mensajes a través de otros nodos hasta su destino final” (Saco, 2002, p. 78).

Más adelante se pensó que, en contraste con el diseño de tipo estrella de los sistemas centralizados, las redes de distribución de información debían basarse en una telaraña; es decir, cada nódulo estaría vinculado de forma redundante a muchos otros nodos vecinos, cada uno de los cuales funcionaría de manera independiente tanto como enrutador de mensajes como punto final. Este direccionamiento autónomo resultó favorecido por el *packet-switching*, mediante el cual los mensajes pueden segmentarse en pequeños bloques combinados con la entrega de información en direcciones específicas. A su vez, estos paquetes pueden ser transmitidos por la red en forma de telaraña hacia cualquier dirección, para que

luego sea reensamblada la información como un mensaje legible una vez que todos los paquetes alcancen su destino terminal.

Es así que la topografía plana de tipo telaraña propia de la infancia de internet se ha convertido en una red de redes que se asemeja mucho a un sistema jerárquico tridimensional (Atlas del ciberespacio, s.f.).

### *Guardabarreras digitales: acceso al ciberinfinito*

Hoy en día, millones de usuarios se conectan con cientos de miles de redes mediante cientos de proveedores de servicios de internet (ISP, por sus siglas en inglés). Sin embargo, Matthew Hindman<sup>85</sup> revela, en contraste con la idea popularizada de que todo mundo tiene libre acceso a los millones de sitios en línea, que algunas partes clave de la infraestructura de internet “constituyen importantes limitaciones e incluso filtros en torno a la información a la que los ciudadanos tienen acceso” (2009, p. 14); o sea que también en la interred, el señor Gates, nombre coloquial con el que se conoce a los guardabarreras (*gatekeepers*) de la prensa, sigue “vivito y coleando”.

La estructura de vínculos de la red constituye un factor crítico en la determinación de lo que la ciudadanía ve, dice y escucha. Por lo tanto, debido a las barreras y controles estructurales de la red, al igual que en el sistema mediático acostumbrado, no todas las posibilidades de elección en internet son iguales para todos. En esas condiciones se puede entender la razón por la cual algunos sitios utilizan de manera creciente y casi exclusiva, como se verá más adelante, Google y Yahoo! como sus buscadores.

Esta consideración, entre otras muchas, le permite a Hindman concluir que la interacción de los usuarios con la red “está más circunscrita de lo que muchos se dan cuenta y que el círculo de sitios que ellos encuentran y visitan es mucho más pequeño de lo que frecuentemente se asume” (2009, p. 15). Entonces, la voz de la ciudadanía encuentra poco espacio en internet. De hecho, existe un enorme cúmulo de evidencias que demuestran que la estructura económica de la producción de contenidos en línea gira alrededor de un pequeño número

---

<sup>85</sup> Profesor de la Universidad Estatal de Arizona.

de sitios. Además, su uso corresponde a una pequeña porción de la población mundial. Incluso, entre quienes tienen menos posibilidades de acceder a internet existen diferencias de gran magnitud.

Wilhelm ha desarrollado una tipología tridimensional, que resulta metodológicamente muy útil para comprender el fenómeno de la marginalidad en el acceso a la red, tomando en consideración las distancias desde el centro de las fuerzas de producción de la sociedad de la información: individuos que son *inmunes al progreso*, aquellos que tienen *acceso periférico* a las TIC, y los *usuarios periféricos* que realizan actividades en línea diferentes a navegar o buscar información o a comunicarse con otras personas vía correo electrónico (2000, pp. 73-74).

### *¿Están todos los que son?: demografía en línea*

En contraste con los analistas ciberoptimistas, otros piensan que internet no está cambiando el carácter socioeconómico de la participación en línea en los Estados Unidos, ya que, como acontece en la vida civil fuera de la red, quienes tienen mayores ingresos y cuentan con los más altos niveles en educación tienen más probabilidades de beneficiarse del nuevo medio que los menos favorecidos. En otras palabras, ya sea en internet o fuera de ella, las actividades tradicionales de política siguen siendo el interés de las personas con altos niveles de ingresos y educación; es decir, las actividades políticas en línea obedecen a los mismos altos niveles de estratificación que sus contrapartes por fuera de la red. Una radiografía de la democracia en el ciberespacio puede ayudar a dilucidar esta cuestión.

En 1950, alrededor de 10% de los hogares estadounidenses tenía un aparato de televisión; “diez años más tarde esta proporción se elevó a 90% [...]. La singular y más importante consecuencia de la revolución televisiva ha sido que nos ha regresado a casa” (Putman, 2007, p. 203). La televisión hizo que la gente permaneciera en sus hogares mucho más tiempo que antes del advenimiento de ese muy relevante desarrollo tecnológico. En consecuencia, su participación en eventos exteriores, ya sea para actividades laborales, de entretenimiento o de política, ha disminuido de manera notable; tal es el caso del cine-video, que ha alejado al público de las salas de cine.

Las TIC, junto con sus séquitos, la radiodifusión y la realidad virtual, alega Wilhelm, “posee[n] tendencia solipsista en tanto que ya no requiere[n] el mismo grado de interacciones sociales que en el espacio físico” (2000, p. 139). De esta forma, “el compromiso con el mundo real es desplazado por la dominante cultura de la pantalla, la que con el tiempo se convierte en el punto de referencia familiar de la vida cotidiana” (p. 139).

Poco más de medio siglo después, el fenómeno tiende a repetirse con internet; uno de cuyos riesgos mayores, igual que la televisión, es el aislamiento. De acuerdo con Internet World Stats (2009), la penetración de internet en una población mundial de 6 767 millones 805 mil 208 personas alcanzaba el valor de 24.7%, es decir que más de 1.7 billones de personas en el mundo utilizaban la red.

Con base en cifras de diciembre de 2009, publicadas en el Pew Research Center The Databank (2010), tres de cada cuatro estadounidenses (75%) eran usuarios de internet, más de 60 puntos en relación con quienes la usaban en 1995 (14%). Asimismo, los datos revelan que 87% de los adultos entre 18 y 29 años navegan por la red, por lo que ésta es un asunto de jóvenes. No obstante, si se considera a toda la población adulta, se aprecia que de los adultos mayores de 65 años casi la mitad (41%) accedía a internet.

En septiembre de 2009, durante la reunión de la Coalición Medios y Democracia, bajo el título A Public Interest Internet Agenda, que se llevó a cabo en Washington D. C. Susana Fox (2009a), representante de Pew Internet & American Life Project,<sup>86</sup> declaró que cuatro de cada cinco adultos estadounidenses (79%) tenían acceso a la red, que 63% de los adultos contaban con una conexión de banda ancha en su casa y que más de la mitad de estos cibernautas (56%) accedía mediante algún dispositivo como computadora portátil, teléfono móvil, MP3 o consola de juegos. Esta asociación reporta, además, que, en otoño de 2009, tres de cada cuatro de los adultos estadounidenses (73%) usaban internet diariamente. En un día típico, 58% de ellos lo utiliza para leer y transmitir correos (Pew Internet & American Life Project, 2009).

---

<sup>86</sup> Pew Internet & American Life Project es uno de los siete proyectos que conforman el Centro de Investigación Pew, una organización no partidista, sin fines de lucro, que proporciona información sobre los temas, actitudes y tendencias que perfilan los Estados Unidos y el mundo. El proyecto elabora informes que analizan la incidencia de internet en familias, comunidades, trabajo y hogar, vida cotidiana, educación, salud y vida cívica y política.

Según otro estudio de Pew Internet & American Life Project (2010) realizado entre noviembre-diciembre de 2009, casi tres de cada cuatro adultos en los Estados Unidos usaban internet (74%); 76% eran blancos, no hispanicos. La mayoría (93%) variaba entre los 18 y 29 años; 60% ganaban menos de 30 000 dólares al año; 63% había cursado el *high school*; 74% vivían en localidades urbanas y 60 de cada 100 usuarios adultos contaban con banda ancha en su casa.

La demografía en red demuestra que ingresos y educación están estrechamente relacionados con la penetración de internet. Prácticamente toda la población con altos ingresos (83%) y con estudios universitarios (83%) navega por el ciberespacio (Pew Internet & American Life Project, 2010). En 2008, 64% de la población latina en los Estados Unidos utilizaba internet de manera regular (Fox, 2009b).

De acuerdo con datos de World Wide Web Size, el tamaño de la red alcanzaba en abril de 2010 al menos la cifra de 20 000.73 millones de páginas; mientras que en octubre de 2011 llegó a 11.56 billones de páginas (“The size of the *world wide web*”, s.f.).

### *¿A dónde va la gente?: máquinas buscadoras y tráfico en línea*

La mayor parte del tránsito en línea es dirigido por máquinas buscadoras o simplemente buscadores. Estos vocablos definen un tipo de *software* que genera bases de datos de sitios electrónicos de acuerdo con los títulos de los ficheros, de palabras clave o del texto completo que se trate. Un usuario conecta con un buscador y especifica la(s) palabra(s) clave(s) del tema que desea localizar. La máquina buscadora le devuelve una lista de resultados presentados en hipertexto, los cuales se pueden pulsar para acceder de manera directa al fichero correspondiente.

Yahoo! y Google operan más de cuatro quintas partes (80%) de las consultas en los Estados Unidos. Además, en términos de contenidos, el grado de similitud entre ambas es muy alto.

En febrero de 2009, el buscador Google dominaba el ciberespacio con 91.23% de las visitas; Yahoo! ocupaba el segundo lugar con un porcentaje de participación de 2.50%; Live Search tenía la tercera posición con 2.36%; AOL, el cuarto lugar con 1.36% de las visitas; Orange, la quinta posición con 1% del total de búsquedas (Pueyrredón, s.f.).

De acuerdo con Hitwise Competitive Intelligence, empresa abocada a la recolección y análisis del tráfico en internet a la que sólo es posible acceder si se es “socio” de la misma, lo que implica pagar una cantidad de dinero, 19.5% de las visitas a los sitios noticiosos provenían directamente de máquinas de este tipo; 16.5% adicional del tráfico se originó en las páginas frontales de los portales como Yahoo.com.

Entre los primeros 20 tipos de búsquedas noticiosas en la semana del 7 de noviembre de 2005 destacan: clima y eventos naturales (0.68%), noticias generales (0.37%) y reportes de los consumidores (0.15%). Este estado de cuenta revela, de acuerdo con Hindman, que ninguna búsqueda particular alcanza más de cuatro décimas partes porcentuales del total en materia noticiosa (2009, p. 71). En resumidas cuentas, estos datos muestran que muy pocos ciudadanos están interesados en información política.

Testimonios originados en la misma fuente indican que el acceso a sitios políticos es mucho menor, sólo 0.13% del tránsito de no adultos en la red, es decir, más o menos una entre 750 visitas (Hidman, 2009, p. 74).

No obstante, las máquinas buscadoras resultan ser más eficaces para encontrar contenidos políticos en línea de lo que son para dirigir a los ciudadanos a los sitios noticiosos. Con base en Hitwise, en noviembre de 2005, los sitios políticos como categoría recibieron 26.2% de su tráfico directamente de buscadores.

Entre las consultas más comunes destacan: temas políticos, sitios específicos, organizaciones y personalidades políticas, información miscelánea. Yahoo! y Google, como se ha señalado, manejan más de cuatro quintas partes (80%) de las consultas en los Estados Unidos. Además, en términos de resultados, el grado de similitud entre ambas es muy alto. De lo anterior, es posible concluir que la mayoría de las consultas que hacen los ciudadanos son a través de sitios familiares para ellos, es decir que las búsquedas centradas en organizaciones o puntos de salida familiares o conocidos, como Yahoo! o Google, hacen menos probable la expansión de fuentes de información política para la ciudadanía. ¡Más vale viejo conocido, que nuevo por conocer!

En suma, noticias y política son temas secundarios y poco examinados en la red, ya que cerca de tres de cada 100 visitas se realizan en busca de noticias. Más o menos una de cada 1 000 consultas se dirige a sitios políticos. Contenidos de pornografía, en cambio, alcanzan un orden de magnitud del doble de popularidad que los de carácter político.

De los datos revelados por Alexa.com, empresa dedicada a proporcionar información sobre la red, destaca que alrededor de 500 sitios –más o menos 0.003% de la totalidad que existe en la actualidad– concentran la mitad de todas las visitas a páginas electrónicas que se realizan en el orbe (“Sitios más visitados de internet”, s.f.).

Esta centralización se comprueba al ver los tres idiomas más utilizados en internet medidos en millones de usuarios durante 2008: inglés (430.8), chino (276.2) y español (124.7) (“Los diez idiomas”, 2008). Además, los sitios de redes sociales más visitados durante 2006 fueron: MySpace (76.25%), Facebook (8.70) y Xanga (4.85) (“Los sitios de redes sociales”, 2006).

Con objeto de mostrar el grado de concentración en el ciberespacio es necesario repasar el origen de los proveedores de contenidos estrella, de manera particular Google y Yahoo!

Google se convirtió en una corporación pública en 2004. Un año después, obtenía 6.14 billones de dólares de ingresos. A finales de 2005, contaba con 2 093 empleados que realizaban tareas de investigación y desarrollo con una inversión de 484 millones de dólares en ese rubro. Entre 2003 y 2005 reportó un ingreso neto de 1.97 billones de dólares, pero gastó 1.33 billones en propiedades y equipo. Al final de este año, Google reportaba haber invertido 949 millones de dólares en equipo tecnológico para el procesamiento de la información transmitida por sus enormes volúmenes de páginas, correos electrónicos, videos... (Hindman, 2009, pp. 84-85).

Google presentó a la Comisión de Valores de los Estados Unidos su informe anual correspondiente a 2006 el 2 de marzo de 2007, en el que notificaba sus actividades durante ese ejercicio. Mediante este documento se puede saber el conjunto de empresas y las diferentes herramientas que la corporación proporciona a sus usuarios. En los datos publicados por la United States Securities and Exchange Commission se observa que Google reportó para ese año un ingreso bruto de más de 16.5 billones de dólares (United States Securities, 2007a).

En 2004, Yahoo! dejó de otorgar licencias a Google para hacerse de información para su portal electrónico. A partir de entonces se convirtió en una máquina buscadora y adquirió tecnología para ello, como es el caso de Inktomi, cuyo costo fue de 290 millones de dólares, y Overture, por la que erogó 1.7 billones. Asimismo, en el caso de máquinas buscadoras, adquirió Alta Vista y All the web.

Un caso similar es el del buscador de Microsoft, que en mayo de 2006 gastó 2 billones de dólares por encima de sus inversiones anteriores para poder competir con Google, sólo en ese rubro tecnológico (Hindman, 2009, pp. 85-86). De acuerdo con el reporte anual 2007, esta empresa obtuvo ingresos totales por casi 7 billones de dólares (United States Securities, 2007b).

Los datos anteriores confirman los puntos de vista de varios analistas de la red, entre ellos Hindman, quien subraya que la información que circula a través de internet “está organizada de manera fractal, en donde el patrón conocido como *winners-take-all* (los ganadores toman todo) se reproduce en todos los niveles de operación de toda la *web*” (2009, p. 91).

Para comprender mejor el impacto de internet es conveniente partir de una visión macroscópica del tránsito por el ciberespacio y las rutas que los usuarios típicos siguen para su acceso; es decir, responder a la cuestión de a dónde va y por dónde circula la gente al interior de internet.

Con datos obtenidos de Hitwise, provenientes del análisis realizado sobre una muestra de 10% de los 10 millones de hogares inscritos en algún servicio proveedor de la red, Matthew Hindman encuentra que para marzo de 2007 una décima parte (10.5%) del tráfico total se dirigió a sitios pornográficos o denominados para adultos; 9.6% consultó sitios para servicios de correo, tales como Yahoo! o Hotmail; 7.2 % accedió a diversas máquinas de búsqueda; 2.9% consultó sitios de noticias y sólo 0.12%, una centésima parte del total, consultó sitios políticos (2009, pp. 60-61).

Si se quiere observar el tráfico en el ciberespacio desde otra perspectiva, Hindman ofrece otros igualmente reveladores datos. En lugar de los contenidos de las visitas, analiza el mapa del tránsito en internet entre los 50 sitios más visitados, salvo los sitios llamados para adultos.

Con el fin de dar un sentido de escala, Hindman informa que MySpace, el sitio más popular, cuenta con 6.3% de todo el tráfico para no adultos, en tanto que a Google le corresponde 4.8% del total. El tráfico entre MySpace y MySpace mail representa 2.5% del total para no adultos.

Finalmente, para dar una idea de la concentración en la red, Hindman señala que las 50 empresas del ramo que ocupan la cima del tráfico en internet en conjunto, de entre los 773 000 sitios que Hitwise rastreó en la semana del 12 de mayo de 2007, recibieron 47% del total. Esto sin tomar en cuenta la enorme disparidad entre los siete primeros sitios y el resto de los 50 considerados (2009, pp. 62-63).

### *Googlejerarquía*

*Googlejerarquía* (*googlearchy*) es un neologismo acuñado por Matthew Hindman y sus colegas. Se refiere a la estructura de vínculos de los sitios en internet; es decir, alude a la composición jerárquica o estamental de las diferentes máquinas buscadoras que pueblan el ciberespacio y, por lo mismo, refleja enormes desigualdades en cuanto a la visibilidad de los buscadores y las pautas de tráfico en la red.

Esto se explica por el hecho de que, a pesar del enorme tamaño del ciberespacio, el número de sitios altamente visibles es reducido. En consecuencia, sólo un puñado de sitios recibe más enlaces que el resto de los sitios relevantes en su conjunto. Además, la visibilidad comparativa se abate rápida, exponencial y regularmente una vez que uno se desplaza fuera del grupo central de sitios más reconocidos. Aun cuando las comunidades se subdividan, la estructura de la ley del poder se mantiene; es decir, la regla del pez más fuerte que se come al más débil persiste de manera fractal al igual que en otros campos del ambiente en línea.

La jerarquía Google, de acuerdo con Hindman (2009), se cimienta sobre tres proposiciones:

1. El número de vínculos que apuntan a un sitio es el factor más relevante de su visibilidad. Esto quiere decir que los sitios con muchos vínculos entrantes deben ser más fáciles de encontrar; entonces, son los que reciben mayor tráfico.

2. El dominio del nicho debe ser una regla general de la vida en línea, o sea que, para cada grupo claramente definido de sitios electrónicos, una pequeña porción del grupo recibe la mayoría de los enlaces y del tráfico. En consecuencia, cada nivel respecto de las comunidades en línea, independientemente de su grado de concentración, obedece al patrón que representa que los ganadores se llevan todo (*winner-take-all*).

3. La dependencia, respecto a los enlaces, debe hacer permanente el dominio del nicho. Esto es que sitios fuertemente enlazados deben continuar atrayendo más vínculos, más ojos y más recursos para mejorar el contenido del sitio; mientras que sitios con pocos enlaces permanecerán ignorados (p. 55).

En resumen, lo que Hindman argumenta es que las máquinas buscadoras, más que aminorar, refuerzan las desigualdades en la estructura de vínculos y tráfico en la red. Existen, por supuesto, más opiniones que sostienen de manera empírica lo expuesto, pero hay otras que refutan esas formulaciones, arguyendo,

en contraste con la hipótesis de la *googlejerarquía*, que los buscadores hacen que el tráfico en línea sea menos concentrado de lo que sería de otra manera.

No obstante, donde parece haber acuerdo es en cuanto a que profundas inequidades en relación con los vínculos definen la visibilidad de las máquinas buscadoras y los patrones de tráfico.

Empresarios, destacados científicos, consultores, escritores y creadores de tecnología que participaron en una encuesta vía internet de Pew Research Center & American Life Project y Elon University's Imagining the Internet Center piensan que para 2020 las formas innovadoras de colaboración en línea pueden hacer más eficientes y adecuadas a las empresas con fines de lucro, a las organizaciones sin fines de lucro y a las agencias gubernamentales.

La muestra se realizó a 895 personas. Los resultados destacan que tres de cada cuatro expertos dijeron que el uso de internet aumenta la inteligencia humana, en tanto que dos tercios opinaron que su uso ha mejorado la lectura, la escritura y el conocimiento de los usuarios. A pesar de ello, "todavía hay mucha gente que critica las repercusiones de Google, Wikipedia y de otras herramientas en línea" (Anderson & Rainie, 2010).

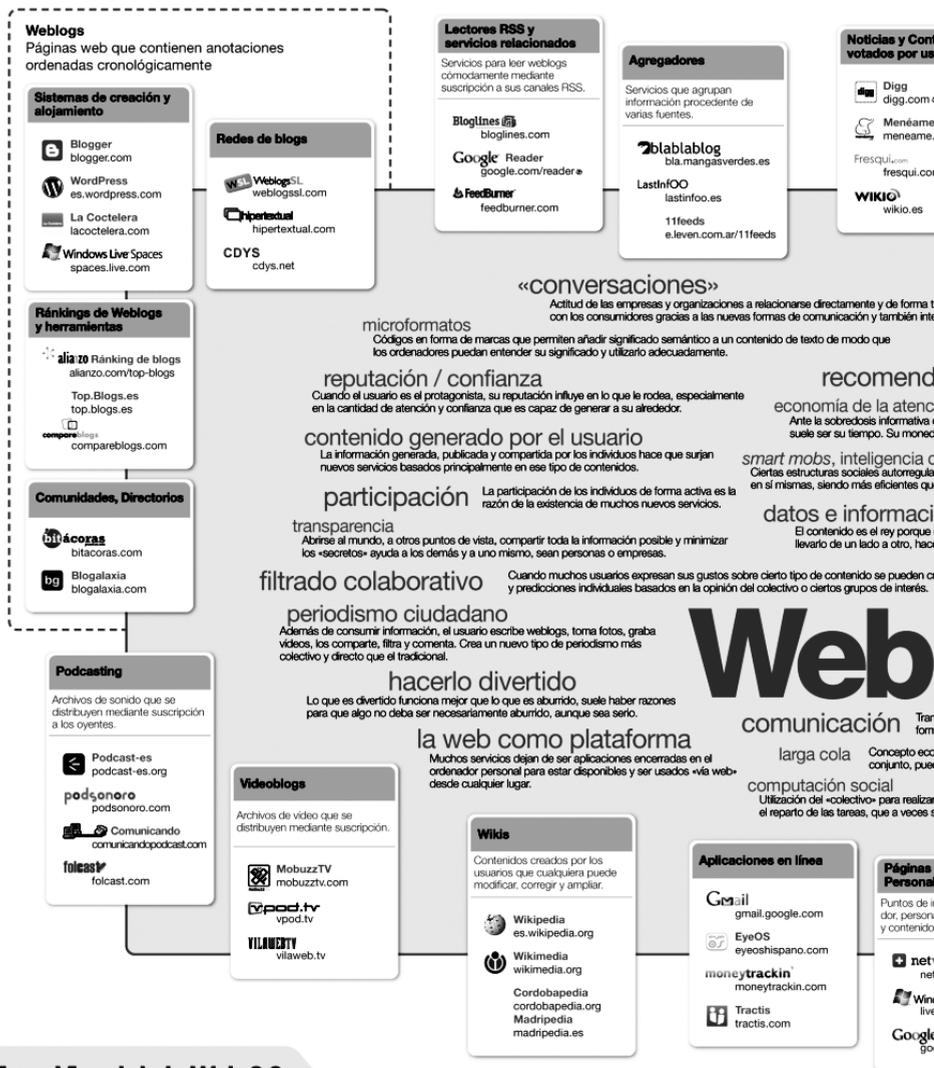
### *De consumidores a prosumidores: web 2.0 y medios sociales digitales*

El concepto web 2.0 fue acuñado por Tim O'Reilly en 2004 para referirse a una segunda generación en la historia del desarrollo de tecnología en línea basada en comunidades de usuarios y una gama especial de servicios, como redes sociales, blogs, wikis o folcsonomías, que fomentan la colaboración y el intercambio ágil de información entre los usuarios de una comunidad o red social. La web 2.0 es conocida también como web social debido a su enfoque colaborativo y de construcción social de esta herramienta.

La idea original del contexto llamado web 1.0 está relacionada con páginas estáticas HTML que no eran actualizadas con frecuencia. El éxito de las .com dependía de webs más dinámicas (a veces llamadas webs 1.5), donde los sistemas de gestión de contenidos (CMS, por sus siglas en inglés) servían páginas HTML dinámicas creadas desde una base de datos. En ambos sentidos, el conseguir *hits* (visitas) y la estética visual eran considerados como factores importantes.

La aproximación a la web 2.0 no es un reemplazo de la red 1.0; es más bien una nueva forma de utilizar los sistemas digitales vigentes. La web 2.0 consiste en el uso de internet orientado a la interacción en redes sociales que pueden proporcionar contenidos que aprovechan sus efectos, creando o no webs interactivas y visuales; es decir, los sitios actúan más como puntos de encuentro, o sitios dependientes de usuarios, que como webs tradicionales (“Web 2.0”, s.f.).

Si bien la web 1.0 fue desde un principio concebida como un vehículo de comunicación social, no poseía la capacidad de realizar trabajos en colaboración interactuando mediante el uso de tecnologías mediáticas digitales. La posibilidad de dotar de voz a los internautas se logró mediante la infraestructura de la web 2.0.



### Mapa Visual de la Web 2.0

Este mapa agrupa de forma visual los principales conceptos que habitualmente se relacionan con la Web 2.0, junto con una breve explicación. Además se han seleccionado algunos ejemplos de servicios de la Internet hispana que suelen enmarcarse en la Web 2.0. También se incluyen algunos representantes globales de la Web 2.0 habitualmente utilizados por el público hispano. Un glosario técnico explica con mayor detalle algunas de las tecnologías y acrónimos asociados con este fenómeno. Se puede acceder a una versión en línea de este mapa en

[www.internality.com/web20](http://www.internality.com/web20)

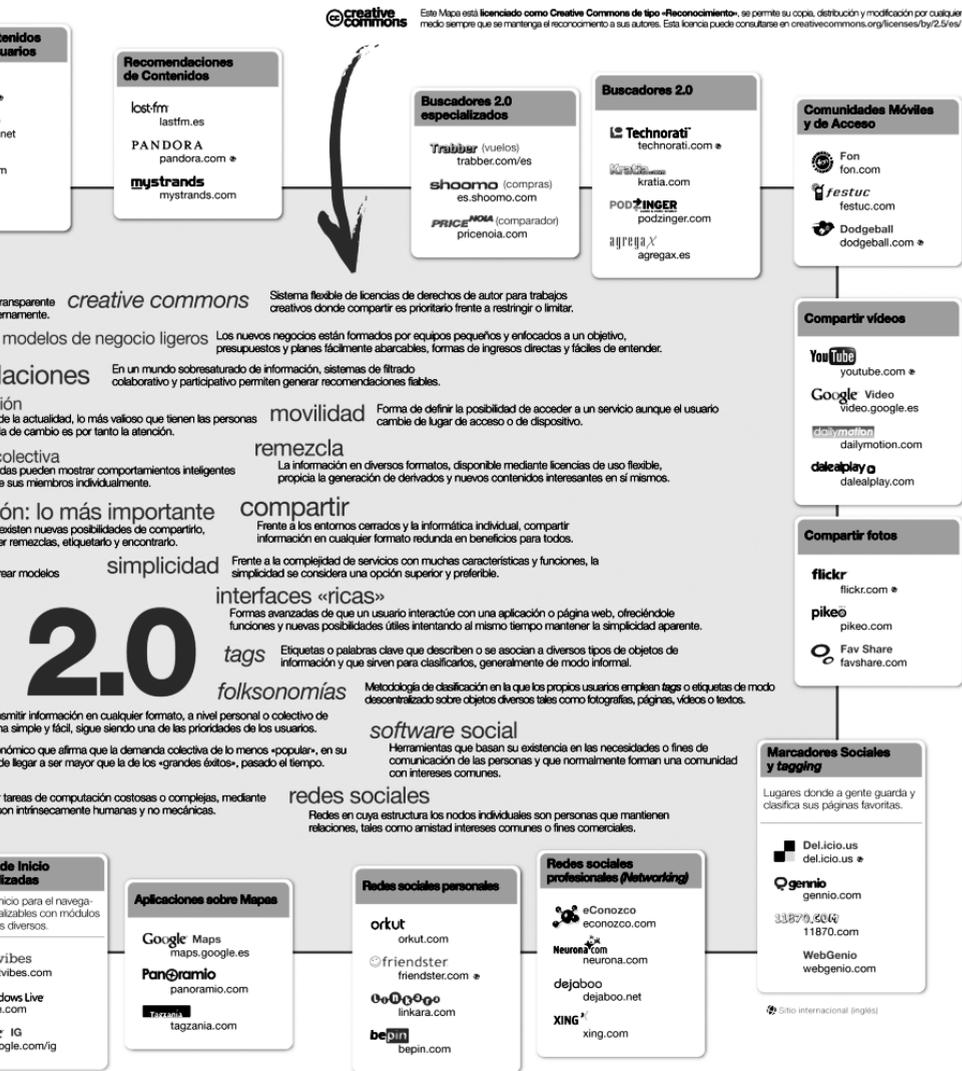


Concepto y realización



PRIMER TRIMESTRE 2007

- AJAX** (Asynchronous JavaScript And XML, Javascript y XML Asincronos) – Técnica de desarrollo web que permite modificar la información de una página web sin tener que recargarla completamente, agilizando de esta forma la interacción con el usuario.
- API** (Application Programming Interface, Interfaz de Programación de Aplicaciones) – Conjunto de especificaciones para comunicarse con una aplicación, normalmente para obtener información y utilizarla en otros servicios. Ejemplos: Amazon Web Services, Flickr Services, Google AJAX API.
- Beta** – Versión en pruebas. Medio en broma, medio en serio, los servicios de la Web 2.0 se encuentran siempre en "beta perpetua" evolucionando constantemente, a diferencia de los ciclos cerrados de desarrollo de otros servicios y aplicaciones.
- CSS** (Cascading Style Sheets, Hojas de Estilo en Cascada) – Lenguaje para definir la presentación de las páginas web, de modo que su aspecto quede separado del contenido en sí.
- Mashup** (Remezcla) – Diversas fuentes relevantes normalmente empleando OPML (Outline Processo Esquemas) – Un formato que se suele utilizar para compartir información de Messenger, BitTorrent, etc.
- Permalinks** (Enlaces Perennes) – Contenido en Internet que es fácil de leer para las personas.
- REST** (Representational Sentacional) – Filosofía de intercambio de información.



## Glosario de Términos Comunes

- Aplicación web** – Aplicación web que utiliza información de los usuarios para crear un nuevo servicio en base a ellos.
- APIs** – Servicios Web y APIs públicas.
- XML** – eXtensible Markup Language, Lenguaje de Marcas para describir datos en forma de esquemas y listas, en lenguaje XML, que se utiliza para describir datos.
- Redes Pares** – Red informática entre pares o sin servidores centralizados, donde se puede compartir información. Ejemplos: Skype, Windows Live Messenger, eMail.
- Enlaces fijos** – Enlaces fijos a páginas de Internet que no varían con el tiempo e idealmente son permanentes.
- Transferencia de Estado Representacional** – Transferencia de Estado Representacional y arquitectura web que se apoya en el uso de XML.
- SOAP** (Simple Object Access Protocol, Protocolo Simple de Acceso a Objetos) – Protocolo estándar de comunicación utilizado en los servicios web, mediante el cual dos objetos pueden intercambiar información en XML.
- RSS** (Really Simple Syndication, Sindicación Bastante Simple) – Formato estándar para la sindicación de contenidos a los que un usuario cualquiera puede suscribirse mediante un programa «agregador de feeds o canales».
- Ruby on Rails** – Entorno de programación (Rails) que se apoya en el lenguaje Ruby. Goza de gran popularidad para el desarrollo de aplicaciones de tipo Web 2.0 puesto que automatiza las tareas más comunes y permite ciclos cortos para el desarrollo de prototipos.
- Widget** – Pequeña aplicación o módulo que realiza una función concreta, generalmente de tipo visual, dentro de otras aplicaciones o sistemas operativos.
- Web Semántica** – Conceptualmente se basa en añadir significado a los datos, en forma de metadatos, de modo que los ordenadores puedan entender mejor la información que existe en la World Wide Web.
- Web Services** (Servicios Web) – Conjunto de especificaciones que posibilitan la comunicación y provisión de servicios entre diferentes aplicaciones vía web.
- Wi-Fi** (Wireless Fidelity) – Marca que se usa para designar un conjunto de estándares para redes inalámbricas, generalmente de corto alcance, bajo diferentes normas.
- XHTML** (eXtensible Hypertext Markup Language, Lenguaje Extensible de Marcas de Hipertexto) – Versión XML más avanzada del lenguaje HTML que se utiliza para la creación y visualización de páginas web.
- XML** – (eXtensible Markup Language, Lenguaje de Marcas Extensible) – Metalenguaje de uso general que sirve para definir otros lenguajes de programación o formatos de intercambio de información según diversas necesidades.

La noción de medios sociales (*social media*), afirman Lon Safko y David Blake, “describe aquellas actividades, prácticas y comportamientos entre conjuntos de personas que se reúnen en internet para compartir información, conocimientos y opiniones utilizando medios de conversación” (2009, p. 6). Estos medios consisten en aplicaciones que hacen posible crear y transmitir fácilmente contenidos en forma de palabras, fotografías, videos y audios. A estas comunidades dependientes de la interacción colectiva y de los intercambios entre personas también se les conoce como red de confianza, comunidad virtual, *e-community*, comunidad en línea o *community 2.0*.

Si una persona pertenece a una comunidad y algunas veces ha utilizado una computadora o un teléfono celular para leer un blog, observar un video en YouTube, escuchar un *podcast* o enviar un mensaje de texto a otro miembro de su grupo o comunidad, ya se ha aventurado en el ecosistema mediático social.

Los medios sociales y la web 2.0 se unen cuando alguna de las TIC tiene como objeto principal permitir a diversas comunidades sociales conversar e interactuar unos con otros (Safko & Blake, 2009, p. 6). En virtud de lo anterior, web 2.0 y medios sociales se utilizan como sinónimos.

Los medios sociales de carácter virtual más populares, según diversos especialistas, como Dan Zarrella (2010), son ocho: blogs, microblogs (Twitter), *social networking* (creación de redes sociales como MySpace, Facebook o LinkedIn), *media sharing* (uso compartido de medios como YouTube o Flickr), *social news and bookmarking* (sitios de favoritos y de votación como Digg, Delicious o Reddit), *ratings and reviews* (sitios de evaluación de audiencias y reseñas como Yelp), *forums* (foros de discusión) y mundos virtuales (como Second Life).

1. *Blog*. Es un tipo de sistema de gestión de contenidos que facilita a cualquier individuo la publicación de pequeños artículos u opiniones personales llamados *posts*. Para los propósitos del mercadeo, este *software* proporciona una gran variedad de productos sociales: comentarios, *blogrolls* (listado de enlaces con otros blogs), *trackbacks* y suscripciones. Justin Hall, un estudiante de Swarthmore College, fue uno de los primeros diaristas en red cuando escribió acerca de los videojuegos a mediados de los noventa.

La palabra *weblog*, combinación de los términos en inglés *web* y *log*, nació en diciembre de 1997; mientras que el término bloguear (*blogging*) comenzó a utilizarse dos años después, cuando LiveJournal, una de las primeras plataformas

fácil-de-usar (eassy-to-use), y Blogger fueron lanzadas al ciberespacio, esta última por conducto de Evan Williams. Un *blogrolls* es una lista de enlaces hacia otros blogs que muchos blogueros tienen como recomendaciones en sus *sidebars*. En 2008, de acuerdo con Javier Pastor, a partir de datos publicados por Technorati, en el mundo existían 133 millones de blogs.

2. *Microblogging* (Twitter). Es una forma de bloguear que limita el tamaño de cada *post*; por ejemplo, las actualizaciones de Twitter pueden contener sólo 140 caracteres. Esta tecnología apareció en la primera mitad de 2009, cuando un grupo de activistas de alto perfil tecnológico crearon un dispositivo llamado TXTmob, el cual les permitía enviar mensajes pero con textos breves. En marzo de 2006, Jack Dorsay propuso un sistema de transmisión SMS, similar al TXTmob, llamado Twitter. El 2 de agosto de 2010, Twitter registró, según un artículo de BBC Mundo, el tuit número 20 000 millones (BBC Mundo, 2010).

3. *Social networking*. Son sitios de creación de redes. Una red social es un sitio electrónico por medio del cual la gente se conecta con diversas personas conocidas ya sea de manera física o virtual.

Danagh M. Boyd<sup>87</sup> y Nicole B. Ellison (2007)<sup>88</sup> definen los sitios de redes sociales como servicios basados en la web que permiten a los individuos construir un perfil público o semipúblico dentro de un sistema delimitado, articular una lista de otros usuarios con los que comparten una conexión y ver y recorrer su lista de conexiones y las hechas por otros dentro del sistema. La naturaleza y la nomenclatura de estas conexiones pueden variar de un sitio a otro.

Algunos analistas piensan que los orígenes de las redes sociales en línea (SNS, por sus siglas en inglés) se remontan al Bulletin Board System (BBS), creado en 1980 mediante el cual se hacía posible que los usuarios pudieran compartir *software* y datos, así como enviar mensajes privados y públicos. Esta función se vio fuertemente impulsada con la aparición, 10 años después, de CompuServe, Prodigy y AOL, que permitieron a los usuarios conectarse a internet y crear perfiles personales, anunciar eventos, chatear y enviar mensajes privados.

---

<sup>87</sup> Investigadora de la Universidad de California-Berkeley.

<sup>88</sup> Investigadora de la Universidad Estatal de Michigan.

Boyd y Ellison (2007), no obstante, afirman que el primer sitio de redes sociales reconocible, SixDegrees.com, fue puesto en marcha en 1997 y permitía a los usuarios crear perfiles, lista de sus amigos y, a partir de 1998, navegar por ese listado. Cada una de estas características ya estaba presente de alguna forma antes de este sitio. Los perfiles existían en la mayoría de los sitios para concretar citas amorosas y en otros muchos sitios de comunidades virtuales; sin embargo, no era posible compartir esos perfiles ni crearlos por parte de los usuarios.

En la medida en que creció la red, la aparición de redes sociales se desplazó hacia las aplicaciones basadas en la web, aunque su gran despegue se debió, entre otros fenómenos, a la aparición en 2003 de Myspace y Facebook.

Según cuenta Dan Zarrella, en 2002, Jonathan Abrams lanzó Friendster, un sitio para la creación de redes en línea. Un año después, un grupo de empleados de una compañía de mercadeo llamada Intermix Media duplicó la funcionalidad central de Friendster y sentó las bases para la creación de Myspace (2010, p. 55).

En agosto de 2003, algunos empleados de eUniverse y miembros de Friendster, de manera particular Tom Anderson, Chris de Wolfe y Josh Berman, se asociaron con Brad Greenspan y lanzaron MySpace, la red social más grande y popular en internet. Más tarde fue adquirida por Fox Interactive Media, subsidiaria de News Corporation.

En un artículo de la redacción del portal Noticiasdot.com se menciona que “la red social Facebook alcanzará esta semana los 500 millones de usuarios, según las estimaciones de la compañía, alcanzando un nuevo récord como la web que más personas conecta en el mundo después de seis años de expansión en internet” (“Facebook está próximo,” 2010).

De acuerdo con el reporte en línea de Internet World Stats News de septiembre de 2010, en América del Norte y Oceanía más de 50% de los usuarios de internet lo son también de Facebook; mientras que en la región del Caribe, Latinoamérica y Europa el porcentaje oscila entre 34.1 a 39%. En las regiones de Asia y África, este sitio es menos popular. En suma, el promedio mundial relativo de usuarios de este portal es de 26.3%, es decir que aproximadamente uno de cada cuatro usuarios totales de internet son también usuarios de Facebook: 517 millones en todo el mundo.

Durante 2003, Mark Zuckerberg, a la sazón estudiante del segundo año en la Universidad de Harvard, hackeó la base de datos de identificación privada del

dormitorio de la universidad y creó Facemash, un sitio que permitía a los estudiantes comparar dos fotografías de identidad de sus compañeras para seleccionar a la más atractiva. Jugando, pues, en el borde de la legalidad, Zuckerberg se movió hacia adelante dando a luz Facebook, una red social que abarcaba exclusivamente a los estudiantes de la Universidad de Harvard; muy rápidamente, no obstante, se expandió hacia muchos otros centros de educación estadounidenses.

A pesar de que Facebook aumentó su participación de mercado de 14 a 20% en el último año, “MySpace aún obtiene 122 millones de visitantes únicos y posee 67.5% del espacio de mercado de las redes sociales en los Estados Unidos, expandiéndose de manera creciente más allá de estas fronteras” (Safko & Blake, 2009, p. 45).

LinkedIn (s.f.) es una base de datos de contacto profesional fundada en 2002 por Reid Hoffman y lanzada en 2003. Esta red de negocios permite a sus miembros crear perfiles y contactos sociales con 16 millones de usuarios pertenecientes a más de 150 industrias. Otras herramientas útiles al respecto son Bebo y Fast Pitch!

4. *Media sharing*. Los sitios de medios compartidos permiten a los usuarios crear y subir a la red contenidos en forma multimedia, conocidos como contenidos generados por usuarios (*user generated content*, UGC). Esta función se vio enriquecida con la llegada de las cámaras digitales y videocámaras, así como por las conexiones de internet a alta velocidad.

Uno de los sitios originales de este tipo fue Ifilm.net., lanzado en 1997. Dos años más tarde, surgió Flash mx, que permitió superar las limitaciones del primero, por ejemplo en materia de conexiones y velocidad. En 1999 aparecieron tres comunidades de uso compartido de fotografías: Ofoto, Shutterfly y Webshots.

Gracias a MySpace, durante 2003 se crearon sitios importantes como Photobucket e ImageShack; sin embargo, el gran salto se produjo un año después mediante la aparición de Flickr, que combinaba la *subida* de fotos de manera sencilla con la funcionalidad de etiquetado (*tagging*) y creación de redes.

En 2005, tres empleados de la empresa PayPal, financiados por la firma Sequoia, crearon YouTube, actualmente el sitio de medios compartido más grande. Cuatro años después de su creación y tras un crecimiento imparable, el portal de videos más popular de la red ha superado el umbral de los 100 millones de usuarios, así lo acreditan los datos de la consultora ComScore, según los cuales

el pasado mes de enero ese portal superó esta cifra, manteniéndose como líder en este tipo de páginas. En un estudio publicado por la compañía se informa que ese mes se vieron en los Estados Unidos, 14 800 millones de videos, 4% más que el mes anterior, de los que 6 400 millones corresponden a YouTube (Prado Morales, 2009).

5. *Social news y bookmarking*. Los sitios de noticias sociales permiten a los usuarios presentar y votar sobre contenidos alrededor de la red. La actividad de votar ayuda a aislar los enlaces de mayor interés. Incorporar una página como favorita cuenta como un voto.

Los sitios sociales de favoritos (*bookmarking*) son similares a los anteriores, pero su valor radica en que permiten a los usuarios recaudar y almacenar vínculos interesantes que se desea volver a visitar. Estos sitios se enfocan en la entrega de las últimas noticias basada en votos de los usuarios. En un sitio de sufragio social, el elemento más relevante de una historia es su encabezado. En resumidas cuentas, mientras más votos obtenga un contenido noticioso, más gente habrá de leerlo.

El primer sitio de *bookmarking* apareció en 1996 con el nombre de IIList. Sin embargo, no fue sino hasta un año después, con el lanzamiento de Slashdot, que esta función de internet alcanzó uso mundial, al constituirse como el primer sitio social capaz de manejar una enorme cantidad de tráfico, conocido como el *efecto Slashdot*.

Las dos funciones mencionadas alcanzaron su mayor audiencia con el advenimiento de Delicious, en 2003, y de Digg, en 2004. Este último se sustenta en la capacidad de su audiencia de filtrar los artículos más interesantes de la enorme multitud actualmente en circulación. Digg es el sitio social de este tipo más conocido. Cuando una historia alcanza a colocarse en su página frontal aparece al principio de una lista cronológica y es impulsada debajo de la página como si fueran nuevas historias. Debido al gran tráfico que circula por este sitio, una noticia aparecida en la página frontal puede permanecer ahí poco tiempo. Delicious se enfoca en el almacenamiento de sitios favoritos. Las historias que son salvadas varias veces al día se muestran en su página frontal y obtienen algunos miles de impacto. Reddit, StumbleUpon y Tip'd son otros sitios de esta clase, aunque menos grandes y populares.

6. *Ratings and reviews*. En 1994 surgió Amazon.com, una de las empresas más grandes dedicadas al comercio de libros y otros dispositivos sobre la materia. Al

año siguiente, agregó a sus servicios la posibilidad de que sus clientes hicieran reseñas de los libros y otros productos disponibles en su sitio.

Ese mismo año, nació Citysearch.com, un sitio local en red para la difusión de atracciones turísticas, lugares de comida y, entre otros, vendedores al menudeo.

La idea de medir audiencias y solicitar opiniones en línea alcanzó una amplia cobertura a finales de 1990 con la aparición de numerosos sitios con este fin, tales como RateMyProfessors.com, que permitía a los alumnos valorar a sus profesores, y HotOrNot.com, por medio del cual los usuarios se pronunciaban alrededor de otras muchas actividades.

Posteriormente se creó una nueva clase de este tipo de sitios, que combinan índices locales de evaluación (*ratings*) con la creación de redes sociales. Yelp.co, exclusivo para dueños de negocios, lanzado en 2004, es uno de ellos. Este sitio permite a los empresarios colocar información acerca de sus negocios, productos y servicios, incluyendo ofertas especiales y anuncios varios.

Los sitios locales de reseñas muestran listas de productos y servicios de diferentes categorías. Generalmente conllevan mecanismos que permiten a los usuarios responder a preguntas a manera de entrevistas. Otros sitios similares son TripAdvisor y Superpages.

7. *Forums*. El énfasis en este tipo de sitios es la discusión entre personas interesadas en múltiples temas de diversas comunidades reales o virtuales. Durante 1997 se creó un sistema de distribución de comunicaciones llamado Usenet, producto de la unión entre la Universidad de Carolina del Norte y la Universidad de Duke; consistía en una especie de lista de correos que permitía a los usuarios colocar un artículo sobre el que otras personas podían manifestar su opinión e inclusive contraargumentar. A esas conversaciones se les bautizó como *hilos de mensajes* (*message threads*). Usenet procreó mucho de lo que hoy es internet en los años posteriores.

8. *Virtual worlds*. A la manera de la ciencia ficción, mundos virtuales de gran dimensión enfocados en juegos y actividades comenzaron a emerger a principios de 2000. La novela *ciberpunk* de Neal Stephenson, *Snow crash*, afirma Zarrella, “inspiró, en gran medida, la tecnología en la red. Lo más conocido de esa novela fue Metaverse, una realidad virtual de lo que internet podría ser” (2010, p. 173). Metaverse consiste en un conjunto de interfaces de programación, una plataforma sobre la cual los usuarios pueden construir sus propias realidades.

El año 2003 atestiguó el lanzamiento del mundo virtual conocido como Second Life. Su creador, Phillip Rosedale, lo visualizó como el Metaverse real, en donde los usuarios pueden socializar, comprar y vender bienes virtuales, además de aprender. Su actual propietario es el Laboratorio Linden, por eso las transacciones financieras en Second Life se realizan en dólares Linden.

La representación física en este espacio es el avatar: una figura en tercera dimensión, compuesta de piel, cuerpo, sombra y vestimenta. Cada avatar puede ser personalizado de acuerdo con los deseos de cada ciudadano de Second Life.

Lon Safko y David Brake (2009), en un esfuerzo por mostrar un panorama general de los medios sociales y sus herramientas más comunes, los aglutinan en 15 categorías. Debido a que algunos ya fueron señalados, a continuación se mostrará el listado general de categorías, pero sólo se especifican aquellas complementarias.

El listado general es: *social networking*, publicaciones, fotografías, audio, video, *microblogging*, *livecasting*, mundos virtuales, *gaming*, aplicaciones productivas, *aggregators*, RSS (*really simple syndication*), búsquedas, móviles e interpersonal.

*Publicaciones.* Categoría muy amplia que incluye herramientas para facilitar correos electrónicos, elaborar campañas de comunicación, así como actividades de bloguear y wikis (documentos colectivos, básicamente enciclopedias). Entre las herramientas más destacadas se encuentran: Wikipedia, Word Press, Type Pad, Constant Contact, Joomla y Knol.

*Audio.* Consiste en descargar y transportar miles de horas de canciones, grabaciones (*podcasts*) y otros programas grabados. El iPod es una de los dispositivos más utilizados para este fin, ya que es muy fácil de trasladar. Algunos instrumentos más utilizados para este fin son: iTunes, Podcast.net y Rhapsody.

*Livecasting.* Esta categoría abarca internet, radio y otras aplicaciones que permiten a una audiencia o red social digital escuchar una transmisión en vivo. BlogTalkRadio, Live 365 y TalkShoe son algunos de los dispositivos más utilizados para estos fines.

*Gaming.* Más allá del hecho mismo de jugar, lo que se destaca de esta categoría es la noción de cooperación, conversación y competencia. Entre las miles y muy diversas herramientas para realizar estas operaciones en línea destacan: Entropia Universe, Everquest y Halo3.

*Aplicaciones productivas.* Esta es una categoría “cacha todo”, pero el denominador común de todas las herramientas para este objeto consiste en su capacidad para realizar negocios o actividades de carácter político. Es evidente que AOL,

Google (Arts, Docs y Gmail) y Yahoo! son las más populares para esos usos; sin embargo, no hay que olvidar Bit Torrent, Eventful o Zoho.

*Aggregators.* El herramental para operar esta categoría se usa para reunir, actualizar y almacenar información de acceso fácil. Asimismo, para capturar información de inteligencia aplicada al mercado y a la política. Herramientas comunes al respecto son, entre otras, Digg, iGoogle, My Yahoo!, Reddit, Yelp.

*RSS.* Sus herramientas actualizan de manera automática los contenidos comunes de los sitios en red cruciales para las necesidades profesionales, por ejemplo, blogs industriales, actualización de estadísticas e información del sitio de una dependencia gubernamental. Entre los programas para estos fines se encuentra Atom, RSS 2.0 y PingShot.

*Móviles.* Esta clase se refiere a los teléfonos móviles; en este caso, a su capacidad para acceder a otras categorías dentro del ecosistema de los medios sociales. Sus herramientas más comunes son: AOL Mobile, AirG, SMS.ac.

*Interpersonal.* Los instrumentos en esta categoría facilitan la comunicación y la colaboración gente-con-gente; por ejemplo, Acrobat Connect, AOL Instant Messenger, iChat, WebEx (p. 23).

### *Fronteras sin ley*

A través de varias dimensiones parece ser que las “fronteras sin ley” del ciberespacio rápidamente se están cerrando, asegura Hindman. Si de lo que se trata es de sentar las bases para una operación democrática global del ciberespacio es necesario incorporar a la agenda temas como privacidad, vigilancia, seguridad, censura y militarización. La política y las políticas respecto a estas dimensiones, en resumidas cuentas, se tratan de quién sabe qué, cuándo, cómo y por qué. Todo ello, de manera inexorable, tiene que ver con la agenda digital de poder.

### *Privacidad 2.0*

La privacidad digital se ha vuelto un tema controversial que día a día se recrudece. Por ejemplo, el vicepresidente de Yahoo! en Europa, Oriente Medio y África,

Rich Riley, apostó por diseñar un marco regulatorio común de internet para garantizar que la red siga siendo un ecosistema digital abierto para los usuarios de todo el mundo, “alertando del riesgo que entrañaría para internet el que los gobiernos locales europeos legislasen las actividades de internet sin tener en cuenta la protección de la neutralidad de la red” (Vega, 2010). De hecho, en varios países se han llevado a cabo encuentros entre diversos actores, algunos de los cuales ya hablan de la necesidad de elaborar una ley de internet (Editorial Prensa Ibérica, s.f.).

Esta aseveración cobra mayor actualidad en virtud del conflicto entre China y Google respecto a la censura impuesta este año por aquella nación, lo que obligó al gigante del ciberespacio a redireccionar Google.cn hacia la versión del motor de búsqueda alojado en Hong Kong.

Si el proyecto de ley de privacidad en línea propuesta hoy por dos congresistas estadounidenses se convirtiera en ley, los internautas tendrían que hacer frente a un enjambre de solicitudes y licencias de usuario de información cada vez que intenten utilizar los sitios web y los servicios empleados en la publicidad en línea. El proponente en jefe, Rick Boucher, presidente del Subcomité de Comunicaciones, Tecnología e Internet, dijo que el proyecto se sitúa en el justo término medio entre la protección de la intimidad y la necesidad de las empresas en línea para beneficiarse de la publicidad interactiva y selectiva (Ingram, 2010).

Entre otras cuestiones, la nueva legislación propuesta podría exigir a las empresas recabar la aprobación explícita del usuario para recopilar datos sobre su historial médico, registros financieros, número de seguro social, orientación sexual o su ubicación geográfica precisa, entre otras informaciones privadas.

Google, por ejemplo, ha sido criticada por las autoridades de países de todo el mundo por sus prácticas antiprivacidad. Facebook ha sido objeto de escrutinio por parte de grupos que actúan en favor de la reserva. Asimismo, una coalición de cuatro senadores estadounidenses envió una carta a esa corporación para pedirle que se abstenga de solicitar a sus usuarios el uso de sus datos personales con fines publicitarios; incluso uno de ellos, Charles Schumer, solicitó a la FTE adoptar medidas contra la empresa (Ingram, 2010).

Las preocupaciones del gobierno de los Estados Unidos sobre la privacidad se deben, en su origen, a un reporte del secretario de Salud, Educación y Bienestar, que se materializó en el Acta de Privacidad de 1974. Esta plantilla sugirió

cinco elementos de un código de prácticas justas de información, recuerda Jonathan Zittrain (2008):<sup>89</sup>

1. No pueden existir sistemas de mantenimiento de registros personales cuya existencia se mantenga en secreto.

2. Debe haber una manera de que un individuo pueda averiguar qué información sobre él se encuentra en algún registro y cómo se utiliza.

3. Es necesario encontrar una forma en la que una persona pueda impedir que información acerca de su persona, que haya sido obtenida para un determinado propósito, se utilice o se ponga a disposición de otros para que sea usada para otros fines sin su consentimiento.

4. Debe existir la posibilidad de que un individuo pueda corregir o enmendar un registro de información que lo identifique.

5. Cualquier organización que genere, mantenga, use o disemine registros sobre datos identificables de una persona debe asegurar la confiabilidad de los datos para el uso previsto y debe tomar precauciones para prevenir su mal uso (p. 222)

Debido a que en 1973 las bases de datos correspondían a información sobre créditos para los consumidores o a registros gubernamentales sobre los ciudadanos, esas recomendaciones eran fácilmente acatadas.

En los Estados Unidos, el caso sobre el espionaje por parte de miembros del gobierno y del Partido Republicano de las actividades de su oponente, el Partido Demócrata, que culminó a la larga con la renuncia del presidente Richard M. Nixon, caso denominado Watergate, colaboró de manera crucial con el surgimiento del acta de privacidad mencionada.

La Unión Europea (UE) no se ha quedado a la retaguardia en materia de protección legal. Desde 1998 ya había implementado la Directiva para la Protección de Datos de la UE. Este cuerpo legal es la referencia, a escala europea, en materia de protección de datos personales, pues crea un marco regulador destinado a establecer un equilibrio entre un nivel elevado de protección de la vida privada de las personas y la libre circulación de datos personales dentro de la UE. Con ese objeto, la Directiva fija límites estrictos para la recopilación y uso de datos personales y solicita la creación, en cada Estado miembro, de un organismo nacional independiente encargado de la protección de los mencionados datos (“Protección de los datos,” s.f.).

---

<sup>89</sup> Profesor de la Universidad de Harvard.

Hoy en día, sin embargo, con los amplios conjuntos de información sobre los tipos de consumidores configurados mediante el uso de las técnicas de rastreo utilizadas en el comercio electrónico en red, cumplir este tipo de reglas antiintrusivas por parte de las corporaciones digitales se convierte en una tarea muy difícil. El Congreso de los Estados Unidos nunca ha elaborado políticas de privacidad ni ha promulgado ley alguna que establezca lineamientos acerca de las bases de datos privadas.

¿Es posible preservar y fomentar las innovaciones en materia de tecnología mediática sin renunciar a los valores de la privacidad? ¿De qué modo es factible responder al hecho de que prácticamente lo que un usuario de internet haga es monitoreado y compartido? Éstas son dos cuestiones fundamentales en el debate sobre la privacidad 2.0.

Una manera muy común de violar la privacidad de un cibernauta es el *spamming*. Desde su nacimiento, para unos en 1978 y para otros en 1994, se conoce como *spam* (correo basura o SMS basura) a los mensajes, en general, aunque no únicamente enviados por correo electrónico, no solicitados, indeseados o de remitente desconocido, habitualmente de tipo publicitario. Estas remesas a grandes cantidades de usuarios (incluso masivas) perjudican de alguna o varias maneras al receptor. También se conoce con el mismo nombre a los virus que circulan por la red, así como a páginas filtradas (casino, sorteos, premios, viajes y pornografía) que se activan mediante el ingreso a páginas de comunidades/grupos o al acceder a *links* en diversos sitios.

A los productores de este tipo de contaminantes se les llama *spammers*, quienes crean *link farms* de sitios web falsos que contienen fragmentos de textos extraídos al azar (ensalada de palabras) de cualquier parte de la red que se enlazan con los sitios de los propios hacedores de *spams* con la intención de aumentar los rangos de sus propias máquinas buscadoras.

Para contender con estas prácticas, los creadores sobre todo de software para *blogging* han incorporado Captcha (*completely automated public turing test to tell computers and humans apart*), que deben ser navegadas antes de que alguien pueda depositar un comentario en un blog.

Captcha está diseñada con el fin de proteger los formularios HTML en donde los usuarios de la red mandan información a sus pares o a bases de datos. Un robot informático puede enviar de manera automática una gran cantidad

de información con la consecuente saturación del sistema. También es posible enviar de manera continua múltiples *spams* para ser publicados en blogs. Mediante Captcha únicamente un ser humano puede completar el código de seguridad de tal suerte que pueda, en contraste con el robot o *adbot*, utilizar la página electrónica (Arroni, 2008). En resumen, Captcha es una Prueba de Turing pública y automática para diferenciar una máquina de un ser humano. Sus diseños emergieron en 2000 debido a que un programa *bot* (robot informático) pretendía suplantar personas reales para sustraer información privada u oficial de un individuo. Generalmente eso ocurre cuando un usuario de la red cree conversar (chatear) con su par, aunque en realidad lo hace con un ente informático artificial, mientras su información es sustraída sin su conocimiento. Este dispositivo de seguridad se sirve de imágenes que muestran letras, números o sonidos deformes que deben reproducirse, lo que un robot no puede hacer.

Otros usos de Captcha se reflejan en un proyecto denominado reCaptcha, que provee un servidor OPI (Open Prepress Interface) abierto para sustituir Captcha regulares donde un sitio web desea poner a prueba si su visita efectivamente corresponde a un ser humano.

Finalmente, con objeto de avanzar en las soluciones para resguardar la privacidad, tales como la “revelación” (*disclosure*) o el “cifrado” (*encryption*) en el caso de la privacidad 1.0, se requieren, aconseja Zittrain, nuevas aproximaciones para enfrentar los retos de la privacidad 2.0, mediante las cuales los datos sensibles sean recogidos e intercambiados de igual a igual en configuraciones tan inusuales como las de los sistemas creados por los *spammers* para librar Captcha (2008, p. 208).

Cabe concluir, de acuerdo con Chester (2007), que en la era digital vigente “no existen barreras filosóficas ni tabúes cuando se trata de las prácticas de la industria publicitaria” (p. 158). Es por eso que todos los llamados críticamente juegos de laboratorio y sus aplicaciones concretas se han realizado, y seguramente así será en el futuro, no sólo sin el consentimiento de los consumidores, sino, lo que es aún más grave, sin que existan barreras legales para su ejercicio.

Los diversos gobiernos de los Estados-nación en todo el mundo han sido remisos sobre esta materia. Ello se debe en gran medida a las enormes presiones de los representantes de esa millonaria industria: anunciantes, publicistas, barones mediáticos, así como a la pléyade de abogados y cabilderos al servicio de la publicidad.

Académicos, científicos y profesionales de diversas ramas del conocimiento también pasan lista de presentes en los cónclaves al interior de los cuales se elaboran las investigaciones y se planean las estrategias de la mercadotecnia y la publicidad digitales. Gobernantes, legisladores y jueces han mirado hacia otro lado, abdicando de su responsabilidad con los públicos consumidores, es decir, con toda la ciudadanía.

A pesar de los esfuerzos de muchos ciudadanos organizados para hacer frente a los abusos del mercado, como en el caso de Ralph Nader, en los Estados Unidos, la potencia de la industria publicitaria, sobre todo en materia digital, incluso en relación con internet y sus aplicaciones, ha impedido la construcción de una agenda nacional, e incluso mundial, en materia de publicidad electrónica, como de alguna manera se ha insistido.

Las actividades de toda índole en la red no pueden realizarse al margen de la democracia. Ésta y el mercado están unidos por lazos indisolubles, siempre y cuando ambos procesos trabajen a favor de la sociedad; de lo contrario, ni mercado ni democracia ni sociedad serán factibles en el futuro y, entonces, hablar del futuro de las TIC será una utopía más.

### *Vigilancia electrónica: protección social o control social*

Un muy notable e histórico soporte del poder del Estado ha sido la capacidad de escucha y espionaje para conseguir información electrónica, tanto de carácter individual cuanto institucional u organizacional. El sonado caso Watergate y las reacciones ante el septiembre 11 son ejemplos de tal actividad ilegal.

Los ataques terroristas del 9/11 generaron una enorme cantidad de iniciativas de ley, así como una serie de desarrollos tecnológicos, con el fin de perfeccionar las prácticas de vigilancia del gobierno estadounidense. Seis semanas después del ataque terrorista a Nueva York y Washington, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la ley USA-Patriot Act (*uniting and strengthening providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism*). Este decreto, escribe Chadwick, “creaba cuerpos de seguridad y cumplimiento de la ley con una colección de nuevos poderes para vigilar e investigar a los ciudadanos americanos” (2006, p. 277). Esta legislación, desde su publicación, fue criticada desde diversos ámbitos nacionales e internacionales.

El 26 de octubre de 2001, el presidente de EEUU firmó una ley [...] que recorta considerablemente las libertades públicas y civiles dentro del territorio norteamericano. La ley [fue] diseñada como elemento legal sustentador de la denominada “guerra contra el terrorismo”, contiene numerosas provisiones y enmiendas a leyes y disposiciones vigentes que según expertos en derecho y representantes de organizaciones de derechos civiles norteamericanas son anticonstitucionales y constituyen un grave obstáculo para el desarrollo de las actividades asociativas y un ataque contra las libertades civiles dentro y fuera de EEUU, bajo el pretexto de garantizar la “seguridad nacional” (Graff, 2001).

David Lyon define la vigilancia como “modos rutinarios por medio de los cuales la atención se focaliza en los datos personales por parte de organizaciones que desean influir, manejar, o controlar ciertas personas o grupos de la población” (2003, p. 5).

La vigilancia, inherentemente ambigua, puede generar dos efectos: protección social o control social (Chadwick, 2006, p. 258). El primero conlleva una idea positiva en tanto que el segundo se relaciona con actividades de carácter sospechosamente político o policiaco, a la manera del personaje Big Brother de la novela *1984* de Georges Orwell, por parte de quienes no realizan actividades ilegales algunas. Tal ambigüedad en la percepción social de la vigilancia se ha intensificado con la emergencia y exponencial avance de internet.

La vigilancia electrónica ha sido estimulada no únicamente mediante leyes y reglamentaciones en nombre de la seguridad y la aplicación de la ley, sino a través de novedosas tecnologías que incluyen sistemas de audio y videovigilancia, técnicas de reconocimiento facial y biométrico, así como tarjetas inteligentes de identificación; sin embargo, esta práctica, advierte Deibert, “no se ha acompañado de normas jurídicas” (2008, p. 151), principalmente en cuanto a la vieja costumbre de las empresas comerciales de rastrear a los consumidores para conocer sus hábitos, comportamientos y estilos de vida necesarios para el mercadeo.

La vigilancia por parte del Estado en muchas actividades de la vida social presenta al menos dos caras de la misma moneda. Por una parte, el lado positivo si se trata de monitorear el ciberespacio para poder contender con los delitos informáticos y con las amenazas provenientes del exterior, tanto en el ciberespacio como en el real. La justificación histórica y legal del gobierno para realizar las actividades correspondientes está fuera de sospecha, pero únicamente en la medida

en que en los hechos las autoridades respeten las normas sobre la materia; de esa manera, se velará por el interés público. De lo contrario, se estarán reeditando viejas prácticas de control social, sobre todo en los países con regímenes menos democráticos o autoritarios.

La supervisión estatal se explica básicamente en relación con contenidos dañinos como la pornografía infantil, el crimen organizado y el terrorismo. Una ley estadounidense importante respecto a la circulación en la red de pornografía infantil es la Communications Decency Act, promovida por los conservadores en el Congreso de los Estados Unidos.

Por otra parte, no debe pasarse por alto que el bienestar ciudadano también puede verse afectado por las prácticas corporativistas de vigilancia y rastreo a los consumidores con fines meramente comerciales, realizados la mayoría de las veces sin el consentimiento de los usuarios; por ejemplo, el uso del *data mining*, conjunto de técnicas estadísticas cuya función primordial es la extracción de información oculta y predecible a partir de grandes bases de datos.

Esta poderosa tecnología cuenta con un gran potencial para ayudar a las compañías a concentrarse en la información más importante de sus bases de información (*data warehouse*) al descubrir patrones ocultos y relaciones entre fracciones informativas. Las herramientas de *data mining* permiten identificar nuevas categorías sociales de consumidores para que las empresas productoras de bienes y servicios puedan predecir futuras tendencias y comportamientos, incluso los riesgos, así como tomar decisiones proactivas y conducidas con base en un conocimiento acabado de la información (*knowledge-driven*).

Otro ejemplo ilustrativo de las prácticas de rastreo y vigilancia corporativa es el que involucró a la agencia de publicidad en línea Doubleclick. Anteriormente ésta pagaba sitios en red con objeto de colocar la publicidad de sus clientes en el formato *banner*. El problema era que las páginas que contenían publicidad de esta empresa descargaban *cookies* en las unidades de disco duro de los usuarios, lo que permitía a la agencia recolectar datos a través de un amplio espectro de sitios en red, realimentar sus estrategias de mercado y vender los datos a sus clientes u otros interesados. A partir del intento fallido, en 1999, de fusionarse con Abacus, una empresa de mercadeo en línea, la controversia respecto de los *cookies* “eventualmente llevó a Microsoft a incorporar nuevos dispositivos en su máquina buscadora Internet Explorer, para que los usuarios

podieran controlar que cookies eran bienvenidos y bloquear los que no lo eran” (Chadwick, 2006, p. 267).

Otro asunto que generó grandes disputas es el de los programas *spyware*, ya que, además de su capacidad para rastrear ilegalmente a usuarios con fines comerciales y publicitarios, algunas de sus técnicas aplicativas son similares a las utilizadas por los criminales y las oficinas encargadas de la aplicación de la ley en sus intentos por vigilar el ciberespacio. Más que los *cookies*, asevera Chadwick, “las formas de *spyware* más criticadas son los *Keystroke Loggers* (Keyloggers), o los programas similares que detectan contraseñas y otros datos personales antes de enviarlos de regreso a una computadora específica” (2006, p. 268). Estos programas espía forman parte del arsenal de los agentes de la ley.

Otra forma común de espionaje digital consiste en montarse en los programas y sitios de aparente uso legal o en aquellos que de manera abierta enganchan a los usuarios para que autoricen que la información acerca de sus hábitos de navegación sea transmitida de regreso a las empresas comercializadoras de bases de datos con objeto de que sea utilizada o vendida. Ejemplos de este tipo son muchos programas de *freeware* para compartir archivos (*freeware file-sharing*) como BearShare, Limeware o Kazaa, que obtienen ingresos por incorporar *spyware* en sus programas.

### *Seguridad: ¿protección o censura?*

El tema de la seguridad en general y en el ciberespacio en particular presenta características similares a otros aspectos concurrentes con el surgimiento, desarrollo y eventual futuro de la red. Uno de ellos, de manera muy clara, es la ambigüedad.

Frente a la ausencia de un marco normativo que proteja a los internautas de la vigilancia con fines de control político o rastreo comercial, entre otras amenazas digitales, diversas organizaciones independientes han podido defenderse creando diversas tecnologías que permiten navegar de manera *cuasi* anónima, conocidas como *privacy-enhancing technologies* (PET). Mediante la utilización habilitada de servidores, “estos dispositivos vuelven imposible el seguimiento de las direcciones IP (*internet protocol*) de una computadora” (Chadwick, 2006, p. 274).

Un ejemplo refinado de estas herramientas es *anonymizer*, que hace a los usuarios prácticamente invisibles a los ojos de los propietarios de los sitios en red.

Otras formas de protección basadas en una tecnología emergente es la denominada *onion routing* (cebolla de enrutamiento), que consiste en un protocolo técnico que permite a un emisor agregar varias capas de cifrado para paquetes de mensajes (*encryption*). La más significativa y controversial tecnología particular para intensificar la privacidad es el *public key encryption* (PET).

El aspecto controversial de esta técnica deriva de su notable capacidad para evadir las miradas indiscretas de corporaciones, autoridades y del crimen. Durante los años noventa, cuenta S. Levy, tuvo lugar en los Estados Unidos una contienda sobre los estándares de codificación criptográfica entre corporaciones privadas, agencias de inteligencia y aplicación de la ley, y un grupo de hackers ciber-libertarios (como se cita en Chadwick, 2006, p. 276). Las *crypto wars*, cuya principal controversia giraba en torno a si las poderosas maneras de cifrado debían estar a la mano del público general para su usufructo y si se debían de conceder licencias de exportación a las compañías de *software* para su venta y distribución allende el mar.

El conflicto se inició cuando en la década de los setenta el gobierno estadounidense empezó a dar a la comercialización y exportación del *software* y de los algoritmos criptográficos un tratamiento equivalente al del armamento. La medida ocurrió en el punto más crudo de la Guerra Fría, cuando la Inteligencia de ambos lados de la *cortina de hierro* movilizaba ingentes recursos humanos, económicos y materiales para averiguar lo que sabía el enemigo y, a la vez, evitar que éste hiciese lo mismo; por lo tanto, resultaba crucial reforzar la criptografía que protegía la información gubernamental; pero, a la vez, había que asegurarse de que en caso de que se produjese una fuga de información o una conjura interna podría ser detectada por los servicios de contrainteligencia, por lo que había que evitar la difusión de una criptografía fuerte entre los particulares (Dante, 2009).

El resultado de esa contienda, según Levy, se tradujo en que el gobierno estadounidense anunciara la relajación de las reglas de exportación del *128-bit encryption*, lo que pavimentó el camino para la incorporación de PET con objeto de que se incorporaran en muchas clases de instrumentos de *software*, incluyendo los sistemas de operación Windows 2000 y Windows XP de Microsoft (como se cita en Chadwick, 2006, p. 277). En resumidas cuentas, el gobierno favoreció un esquema basado en la custodia de claves de codificación criptográfica, pero guardó la llave maestra.

En razón de su arquitectura, aseguraban los libertarios y ciberutópicos del mundo, internet proveería los instrumentos para el fortalecimiento de la libertad mundial de expresión. Los ciudadanos podrían publicar sus opiniones sin restricciones y sin importar sus contenidos y entablar diálogos sobre cualquier materia de interés público e incluso privado. No sólo esto, también los usuarios estarían en capacidad de crear comunidades virtuales de interés común.

No obstante esas utópicas profecías, “una serie de fuerzas sociales emergentes empezaron a hacer mella en esa fortificación tecnológica” (Deibert, 2008, p. 140). Ello se debe a las crecientes y sofisticadas prácticas de filtración de contenidos y a las fuertes presiones para la regulación de la propiedad intelectual debido a las múltiples y descontroladas violaciones a los derechos de autor, ya que, una vez digitalizada y colocada en las redes de distribución, la información es fácilmente reproducida y redistribuida sin control.

De ahí los esfuerzos de los gobiernos y de las empresas para incorporar el tema a las agendas legislativas para proteger los derechos de autor e incluso para instalar en las propias tecnologías nuevos códigos protectores. Es el caso, por ejemplo, de la Ley sobre Derechos de Autor de los Estados Unidos (*Digital Millennium Copyright Act*), promulgada en 1998, cuyo propósito fue actualizar las leyes entonces vigentes a la era digital.

Pasando por alto la profetizada neutralidad de internet, las corporaciones mediáticas digitales han introducido en la arquitectura de la red los servicios diferenciados. Esta práctica discriminatoria deriva del hecho por el cual diversos proveedores de banda ancha y telecomunicaciones fijan tarifas diferenciadas a los suscriptores y precios variables de conectividad para los proveedores de contenido, es decir, un servicio de red para clientes seleccionados y aplicaciones específicas.

Asimismo, muchos gobiernos, apoyados en nuevas tecnologías de *software*, han puesto en marcha sofisticados y complejos sistemas de filtración de contenidos con el fin de controlar el tipo de información a la que los ciudadanos pueden tener acceso.

Para enfrentar este tipo de censura, un conjunto de investigadores de las universidades de Oxford, Cambridge, Harvard y Toronto, asociados con diferentes personas en el mundo, crearon un proyecto colaborativo bajo el nombre de OpenNet Initiative. Su objetivo ha sido desarrollar un método sistemático para investigar empíricamente las prácticas de censura por filtración de contenidos a lo largo del tiempo para tener una fotografía exacta de este problema.

En su portal puede leerse que, en virtud de que la censura y la vigilancia en internet han venido creciendo como un fenómeno global, su misión es “identificar y documentar estas dos manifestaciones así como promover e informar de la manera más amplia diálogos públicos acerca de esas prácticas” (OpenNet Initiative, s.f.).

Muchos estados justifican la censura en internet debido a su conexión con la inteligencia y la seguridad nacional. Por eso, muchos datos filtrados por esas áreas se mantienen lejos del escrutinio público. Esta práctica es una constante en ciertos países poco o nada democráticos.

Sin embargo, aun a los gobiernos más determinados a regular algunos flujos de información, por ejemplo China, les ha sido difícil suprimir la circulación de datos en internet.

En 2009, Google y el gobierno chino tuvieron un conflicto en relación con las operaciones en internet. Si bien el buscador había enfrentado diversos problemas en relación con la censura establecida por la administración china, no fue sino hasta enero de 2009 cuando presuntos *hackers* del gobierno penetraron los sistemas de Google extrayendo diversos documentos privados.

A raíz de estos hechos, no obstante que el gobierno se deslindó de ellos, Google levantó unilateralmente la censura que se ejercía sobre los resultados de las búsquedas realizadas por usuarios de ese país. En otras palabras, dejó de filtrar el contenido de sus sitios de búsquedas, noticias, imágenes, blogs y el sitio de videos YouTube, con la consecuente reprobación de la administración china a través de su Oficina de Información del Consejo de Estado, calificando dicha acción como “falta de apoyo e incumplimiento de las condiciones bajo las cuales entró a hacer negocios al país en 2006”. Para continuar funcionando, Google implementó un redireccionamiento de su buscador de internet local google.cn al de Hong Kong, google.com.hk. El riesgo de perder la licencia para operar en ese país asiático quedó latente hasta que medio año después, en 2010, firmaron un acuerdo de reconciliación (“Google tiene un dilema”, s.f.).

“Estamos muy contentos de que el Gobierno haya renovado nuestra licencia y trataremos de seguir ofreciendo búsquedas web y productos locales a nuestros usuarios en China”, expresó la corporación Google a través de su abogado jefe. Mediante esta declaración termina un proceso corto pero intenso en declaraciones y acusaciones mutuas entre el más grande buscador del ciberespacio y el país con mayor número de usuarios conectados a la red en el mundo (Editorial TICbeat,

2010). No obstante el arreglo, aún no ha quedado claro si en adelante la censura gubernamental habrá de terminar o simplemente modificarse.

“En la medida en que las censura en internet siga considerándose como un elemento relevante de la política de seguridad de un Estado, será menos probable que sea tratada como una función del arte de gobernar abierto a la rendición de cuentas y a la transparencia” (Deibert, 2008, p. 148).

### *Todos somos terroristas: militarización del ciberespacio*

Los acontecimientos del 9/11 han generado en los Estados Unidos, de manera particular en el sector militar, el temor de un Pearl Harbor electrónico motivado por el terrorismo internacional; sin embargo, no hay certezas que sustenten esta aprensión. Sobre lo que sí existen evidencias es de “la creciente y callada expansión y adopción de medidas para la guerra ofensiva informativa” (Deibert, 2008, pp. 152-153), es decir, sobre la carrera armamentista cibernética.

El desarrollo de herramientas de ciberguerra puede verse como una evolución natural de la revolución en asuntos militares, definida por Deibert como “el mayor cambio en la naturaleza de la guerra aportada por el uso novedoso de nuevas tecnologías y de estructuras organizativas; desde el avance de tecnologías de cómputo y comunicaciones hasta los sensores remotos” (2008, pp. 142-153). Esta revolución estuvo sustentada en la primera estrategia militar nacional para las operaciones en el ciberespacio, concebida en 2006 y operada por el Comando del Ciberespacio de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos.

“En la sede del Pentágono en Virginia, el general de tres estrellas Robert J. Elder, experto en tecnología avanzada de la ex Unión Soviética y con más horas de vuelo en el espionaje electrónico que en el aire, fue presentado como el comandante en Jefe de esta nueva fuerza que marca un hito en la historia militar” (Elizalde, 2007). La tarea de este cuerpo estratégico es elaborar tácticas de guerra ciberespacial de alcance mundial, mediante la cibervigilancia mundial, para consolidar el poderío mundial estadounidense. En conclusión, para vencer al terrorismo, es necesario someter a la democracia.

Al señalar que hasta el presente los Estados Unidos habían estado en una posición defensiva en el espacio digital, lo que a partir de ese momento habría

de cambiar en sentido contrario y tomando el ciberespacio como una zona de combate, Elder advirtió: “vamos a desarrollar, junto con las universidades, guerreros ciberespaciales que sean capaces de reaccionar ante cualquier amenaza las 24 horas del día, durante los siete días de la semana [...] En este ámbito, al igual que en cualquier escenario de guerra, no hay lugar para aficionados” (como se cita en Elizalde, 2007).

Bajo la consideración de que esta situación necesariamente puede acarrear consecuencias negativas para la sociedad de los estados encarrilados en esta nueva contienda armamentista, diversos analistas y grupos civiles han comenzado a preguntarse si no es tiempo de establecer un control de armas en el ciberespacio.

### *Malicia electrónica y hacktivismo*

Un ejemplo ilustrativo de algunas acciones perjudiciales vía internet fue publicado por el sitio Universia Biblioteca.Net:

Usted llega a la oficina, arranca el ordenador, revisa los emails y contesta un par de ellos mientras se toma un cafelito. No pasan ni cinco minutos de las 9 de la mañana y ya se han colado en su máquina, a través de la conexión a Internet, dos troyanos, un virus, cinco espías y docena y pico de spammers dispuestos a venderle medicamentos, sexo, títulos universitarios o incluso, maravilla, soluciones anti-spam. Mientras usted se termina el café, oh prodigio, el Sasser se ha encontrado abierto el puerto 444 lo tiene abierto, no dude- y ha anidado en su ordenador, poniendo en marcha más de 128 procesos de memoria que le impedirán toda actividad durante varios días (Lorenzo, 2004).

La actividad política en línea conocida como *hacking político* o *hacktivismo* (*hacker* y activismo) tiene su probable origen en los años noventa en el MIT, según Paul Taylor (1999). Constituye el firmamento político de activistas que operan en determinadas redes sociales urbanas y telemáticas. Para Gustavo Roig (2004) es “una concepción de lo tecnológico en relación a lo social desde donde se definirá *una praxis*, se articulará *un discurso* y tomará cuerpo un *proyecto político*: el ciberactivismo, el *hacking* político social de la última década”. En lengua hispana se denominan *piratas cibernéticos* a estos activistas.

Entre sus objetivos destaca el acceso libre e ilimitado a todas las computadoras y a la información relevante para la humanidad. Sus técnicas son múltiples y diversas, tales como la desfiguración, con objeto de modificar los contenidos de la red, la *ping storm*, que consiste en ataques mediante el programa Ping para sobrecargar o inundar un servidor mediante una enorme cantidad de preguntas y mensajes, así como la transmisión de virus informáticos.

Gustavo Roig (2004) afirma que:

[Actualmente] existen varios hacklabs, o laboratorios de experimentación técnica y social que nacen de esta nueva cultura hacktivista y la consolidan como movimiento social articulado dentro y fuera de la red. [Estos grupos se reúnen] con la intención de trabajar en proyectos relacionados con el software libre, ciber derechos, privacidad, criptografía, redes wireles en barrios o ciudades; fuera de su territorio convencional (la red, que sigue siendo un espacio para la coordinación), bajando a tierra en contacto directo con las redes sociales. [Su objetivo es] enseñar, aprender, montar redes, compartir conocimiento y sobre todo difundir una imagen del hacking como cultura de la información libre.

La actividad de los piratas informáticos en términos políticos se desarrolla en lo que suele llamarse subcultura punk, derivada de la visión apática o desoladora de las obras de William Gibson, considerado el padre del ciberpunk. Esta subcultura subraya el papel de los hackers antihéroes en su lucha contra los efectos deshumanizadores de los sistemas tecnológicos.

El ejemplo más famoso de *hacktivismo*, recuerda Andrew Chadwick, es el apoyo en línea al movimiento zapatista por el grupo Electronic Disturbance Theater (2006, p. 131). Entre otras acciones de diversos grupos similares se encuentra el ataque, en 1999, a las organizaciones del racista Ku Klux Klan, así como la protesta en contra de la reunión de la Organización Mundial del Comercio y el ataque contra el Foro Económico Mundial, llevados a cabo durante el año 2000. El *hacktivismo*, en tanto se desarrolle con base en principios ideológicos, si bien es considerado como una práctica ilegal, no cabe duda que constituye una forma de activismo político. Andrew Chadwick realiza una síntesis de las técnicas más usadas del hacktivismo:

- *Desfase*. Irrupción y alteración del contenido de un sitio web.
- *Sobrecarga de consultas*. Quebranto físico a una red al inundarla con múltiples requerimientos de manera simultánea desde miles de computadoras conectadas a la red.

- *Ping storms*. Ataque que se sirve del programa Ping, utilizado para comprobar la presencia de una computadora en una red y sobrecargar un servidor al inundarlo con solicitudes del tipo *ping*.

- *Bombardeo de e-mails*. Saturar un buzón de correo electrónico mediante el uso de *software* automatizado al enviar miles de correos en cuestión de minutos con el objetivo de paralizar las capacidades de organización de correos electrónicos.

- *Ataques maliciosos de códigos*. Intento deliberado de desestabilización al introducir, por ejemplo, un virus para borrar datos, un gusano (autorreplicador de virus) que puede causar enormes volúmenes de tráfico en línea o un troyano que permita al *hacker* irrumpir un sistema.

- *Redirección*. Intercepción del tráfico en red destinado a un sitio particular y redireccionarlo hacia otro lado.

En 1998 se llevó a cabo en la ciudad de Florencia el primer *hackmeeting* italiano que reunió a *hackers*, *hacktivistas* y *artistas* (activistas del arte) para compartir impresiones, realizar talleres y organizar acciones conjuntas. En virtud de su gran éxito, ese singular *hackmeeting* se ha repetido cada año (Garaizar, 2004). Durante 2010 se llevaron a cabo reuniones de este tipo en España, Chile y México (Hackmeeting, s.f.).

### *Delitos informáticos, piratería digital e infecciones virales informáticas*

Al parejo del desarrollo de las computadoras y de las TIC surgió una serie de comportamientos ilícitos denominados en el ámbito penal, de manera genérica, delitos informáticos. Entre los más relevantes destacan: sabotaje informático, daños físicos al *software* y *hardware* de un sistema, daños “lógicos” referidos a los documentos contenidos en un sistema informático, fraudes computarizados y digitales, copia y distribución ilegal de materiales informáticos, uso ilegítimo de sistemas ajenos, delitos en contra de la privacidad, espionaje en red, distribución de pornografía infantil, robo de correos electrónicos, uso ilegal de la criptografía, difusión de virus informáticos y el ciberterrorismo.

Con objeto de contender estos problemas, por ejemplo, desde hace algún tiempo en los Estado Unidos se creó el Instituto de Seguridad de Computadoras (CSI, por sus siglas en inglés), el cual realiza un estudio anual, denominado

Estudio de Seguridad y Delitos Informáticos. Dada su importancia creciente, con el CSI colabora la Agencia Federal de Investigación (FBI) de San Francisco a través de su División de Delitos Informáticos (Landaverde, Soto & Torres, 2000).

Un gran esfuerzo para combatir estos delitos fue el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Justicia Penal efectuado en abril de 2005 en Tailandia. Uno de sus resultados fue la adopción de la Declaración de Bangkok, documento que insta a actuar contra el crimen organizado y el terrorismo. El texto retoma una serie de temas como el tráfico de personas, el lavado de dinero, la corrupción y los delitos cibernéticos (Centro de Información de las Naciones Unidas, 2005).

A pesar de que en casi todos los países del mundo existen múltiples y diversas leyes que protegen a los autores y a las empresas productoras de contenidos (escritos, auditivos y visuales) o de *software*, tanto fuera como dentro de la red, en el mundo no hay evidencias de la presencia de algún organismo legalmente constituido para la protección de los delitos informáticos y la piratería digital.

La piratería digital retoma el concepto tradicional del término piratería, acuñado en el siglo xv, para incorporarlo al nuevo lenguaje ciberespacial.

The Pirate Bay Search Torrents (TPB), conocida en español como La Bahía Pirata, es un motor de búsqueda y rastreador de ficheros de BitTorrent (.torrent) por medio del cual es posible encontrar todo tipo de material multimedia. Fue fundada a principios de 2004 en Suecia por la organización en contra de los derechos de autor (copyright) denominada Piratbyrå. El 1 de junio de 2005, este buscador fue actualizado en un intento de reducir su consumo de ancho de banda al llegar a las 2 000 peticiones HTTP por segundo en cada uno de los cuatro servidores que la hospedan, actualizando también a una interfaz mucho más amigable (The Pirate Bay, s.f.).

Un *torrent* es un archivo (película, serie de televisión o pieza musical) puesto a disposición de los usuarios de internet para que puedan copiarlo. Un internauta que busca descargar una película, por ejemplo, ingresa a un sitio para encontrar lo que necesita; si lo encuentra en la base de datos del sitio, le aparecen las opciones para descargar el contenido, lo que se efectúa desde otro programa, genéricamente llamado *bittorrent client*.

Esta información generalmente se encuentra dispersa en tal vez cientos o miles de computadoras conectadas a la red que comparten estos contenidos.

Bajo este esquema (conocido genéricamente como *gnutella* y redes P2P) no hay una central de archivos; por lo tanto, todos los usuarios que bajan uno al mismo tiempo lo están poniendo a disposición de los demás. Este proceso es gratuito.

Este tipo de sitios no alberga ni un solo *byte* de los archivos que facilita al usuario; sólo los archivos torrent son guardados en el servidor. Esto significa que no guarda material con copyright independientemente que su uso sea no legal, por consiguiente no es posible responsabilizar a las personas detrás del mismo por el material que está siendo distribuido mediante el rastreador.

Por considerarse ilegal, los creadores de The Pirate Bay, Peter Sunde, Fredrik Neij, Gottfrid Svartholm y Carl Lundström, fueron encontrados culpables del cargo de violación a las leyes de propiedad intelectual en su natal Suecia, por lo que fueron condenados a un año en la cárcel y a pagar una multa de aproximadamente 3.2 millones de dólares que exigían las principales distribuidoras de material fílmico original, como Warner Bros, MGM, Sony BMG y Universal a modo de indemnización (Matuk, 2009).

A partir del juicio en contra de los creadores de The Pirate Bay, escribe Axel Marazzi (2009), la cantidad de sitios de este tipo se triplicó. En virtud de la ley sobre derechos de autor emitida por los Estados Unidos, recientemente la corporación Google borró todos los sitios piratas.

El *software* conocido como el primer gusano de internet (*internet worm*) que una tarde de noviembre de 1988 infectó un gran número de computadoras fue atribuido a un estudiante de 31 años de la Universidad de Cornell, Robert Tappan Morris Jr., quien lo había lanzado al infectar un equipo del MIT desde su terminal en Ithaca, Nueva York (Zittrain, 2008, p. 37). El gusano identificó otras computadoras cercanas circulando en internet a través de varios libros de direcciones electrónicas encontrados en el aparato de cómputo de ese prestigiado instituto. Su propósito era simplemente transmitir una copia a los equipos donde pudiera correr al lado de software existente y así repetir el ciclo, y de paso saber cuántas computadoras se encontraban conectadas a internet.

Mediante ese acto, calificado por Gene Spafford como un “ataque desde el interior”, se infectó entre 5 y 10% de todas las computadoras conectadas a internet durante un día. El programa había accedido a las máquinas utilizando un puñado de trucos de salón —engañifas— que le permitieron correr sin tener una cuenta en el equipo (Zittrain, 2008, p. 37).

A raíz de los resultados del experimento reseñado, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos creó un programa en la Carnegie Melon University denominado CERT/CC (Computer Emergency Response Team/Coordination Center), que estudia las vulnerabilidades de internet, investiga los cambios a largo plazo de los sistemas en red, genera información y capacita para mejorar la seguridad y enfrentar los virus y otras amenazas en la red (Computer Emergency Response Team, s.f.).

Para mucha gente, el programa Elk Cloner (EC) es considerado como el primer virus informático de la historia. Esta afirmación se consigna en el sitio Tecnología al Instante, que asegura fue creado, a manera de diversión, por un joven quinceañero estadounidense de nombre Rich Skrenta, en la ciudad de Pittsburg, Pennsylvania (“El virus digital”, 2007). Otros aseguran que es al virus Brian al que le corresponde ese dudoso honor. Con el fin de compartir los créditos al respecto, diversos historiadores del ciberinfinito aseguran que el primero fue un virus informático en tanto que el segundo fue un virus de las computadoras personales.

Un virus informático es un programa de ordenador que puede infectar otros programas modificándolos para incluir una copia de sí. Un *sniffer*, más que una herramienta de ataque en manos de un administrador de red, es una valiosa arma para una auditoría sobre seguridad en la red, es decir, una herramienta ideal para verificar cómo se está comportando la red; funciona cambiando el estado natural de una tarjeta de red a uno particular. Cuando se envía una información por la red, las tarjetas dejan pasar toda la circulación en línea que no les pertenece, o sea, todo tráfico que no tenga como destino la computadora en la que está instalada la tarjeta; no obstante, la tarjeta sabe que está pasando tráfico por el cable al que está conectada, por lo tanto, mediante algunos cambios sutiles en el modo de operación puede ver lo que pasa por el cable. Estos cambios son conocidos como “modo promiscuo”.

Un troyano puede ser una de las siguientes cosas:

- Instrucciones no autorizadas dentro de un programa legítimo. Estas disposiciones ejecutan funciones desconocidas y seguramente no deseadas por el usuario.
- Un programa legítimo que ha sido alterado por la colocación en su interior de instrucciones no autorizadas, probablemente como consecuencia del ataque de un virus. Estas instrucciones ejecutan funciones también ignoradas por el navegante y ciertamente no deseadas por el mismo.

- Cualquier programa que aparentemente haga una función deseable y necesaria, pero que no la cumpla y/o contenga instrucciones no autorizadas en el mismo, las cuales ejecutan funciones desconocidas para el usuario.

- Cualquier programa que contenga otro subprograma con instrucciones no deseadas o virus.

- Cualquier programa que permita operaciones de monitoreo y/o control remoto del computador sin conocimiento del usuario. Este tipo de programas son llamados *backdoor* (puerta trasera).

Los troyanos de administración remota son los que cuentan con la mayor popularidad en la actualidad. Muchas personas con intenciones maliciosas quieren tener este tipo de programas para lanzar ataques a víctimas inocentes dado que les permiten tener acceso a su disco duro. Además, proporcionan acceso remoto a muchas de las funciones de la computadora; por ejemplo, abrir y cerrar la unidad de discos compactos, colocar mensajes en el ordenador, observar en una ventana lo que escribe el usuario, incluyendo contraseñas y números de tarjetas de crédito u otros documentos privados.

Los troyanos modernos de este tipo son muy fáciles de usar, incluso por una persona sin experiencia en la navegación ciberespacial. Generalmente vienen en dos archivos: un archivo cliente que es instalado en el equipo de cómputo del atacante y un archivo servidor colocado en la computadora de la víctima. Algunos troyanos de este tipo están limitados en sus operaciones, puesto que más funciones implican archivos de servidor más grandes. En consecuencia, existen otros troyanos que son usados por el atacante para copiar en la computadora de la víctima otro troyano más potente, con lo que es posible acceder a todas las funciones posibles (“Definiciones de virus”, s.f.).

Por lo reseñado, en el marco de la lucha por la protección de los derechos civiles en el ciberespacio han surgido diversas organizaciones entre las que destaca Internet Protection, cuyo objetivo consiste en defender la idea de que la interred sea un foro de expresión sin cortapisas y de acceso a la información mediante la promoción, entrenamiento, desarrollo de políticas e investigación. Desde diferentes enfoques, estos abogados civiles comparten una agenda relativa a las comunicaciones seguras y su privacidad, a la libertad de expresión, al acceso igualitario a la red, a la protección de internet como un espacio público y abierto de conocimiento y a la preservación de la diversidad cultural (Deibert, 2008, p. 155).

Gracias al apoyo de diversas fundaciones no lucrativas como Ford, MacArthur y Markle, Internet Protection ha podido hacerse de recursos financieros para desarrollar múltiples tareas relacionadas con su objeto de trabajo. Un área de particular atención por este tipo de organizaciones civiles tiene que ver con la gobernanza en el ciberespacio.

### *Tendencias del futuro de internet y cómo detenerlas*

En virtud de su desarrollo tan dinámico, pareciera difícil hablar de nuevas fronteras de internet. No obstante, en el portal del observatorio La Cofa, que se hace llamar “observatorio tecnológico en forma de blog colectivo vigilando el futuro de las tecnologías de las comunicaciones y la información”, se publica un artículo de Alonso Álvarez, escrito en septiembre de 2007, sobre 10 tendencias hacia el futuro de internet:

- *Integración en los dispositivos de la vida diaria. Otra forma en realidad de hablar de la computación ubicua. Al hablar de la “Computación sin silicio” ya mencionábamos la visión de Intel de procesadores ubicuos en todo tipo de dispositivos y para propósitos cada vez más sofisticados. Todo ello coherente con la “visión de Weiser”.*
- *Hyperlocal, es decir, la transformación de la Web en una herramienta para el acceso a contenidos y servicios cada vez más locales.* Es un hecho constatado que aunque internet proporciona una ventana sin límites al mundo, cada vez se usa más para satisfacer necesidades más cercanas. De eso saben mucho los servicios de mapas.
- *Agentes para la obtención y modificación de la información.* Lo que puede entenderse como esa internet para las máquinas que hay tras la web semántica (mencionada en el primer artículo). Medios, posiblemente basados en Inteligencia Artificial, capaces de seleccionar, modificar y elaborar nueva información para nosotros.
- *Read/Write/Request Web, que parece un paso más en la propuesta anterior.* La web del futuro sería una colección de espacios semánticos que albergarían información, y una semántica, procesable automáticamente, de forma que un espacio semántico tendría iniciativa para obtener nueva información y comunicarse con otros espacios semánticos.
- *Identidad abierta en internet controlada por el usuario.* Esto parece más cercano, al menos en las intenciones. Se trataría de que cada uno de nosotros pueda controlar y

administrar todo aquello que constituye nuestra identidad en internet. Este tema ya ha sido tratado en “Economía de la atención y los derechos de los usuarios de redes sociales”.

- *Nuevas formas de interacción con Internet.* Se mencionan pantallas táctiles y flexibles OLED, nuevas técnicas de visualización, etc. Si hay un problema pendiente de resolver es el de los interfaces, y si es posible ofrecer una nueva forma de relacionarnos con la información, ese será el avance que estamos esperando.

- *Realidad extendida.* Es decir, una forma extrema de mundo virtual: una copia digital tan real que no se distinga del mundo real. Queda por ver qué ventaja hay en hacer ese duplicado, pero parece que hay quien está trabajando en ello.

- *Sistemas expertos, en este caso aplicados a internet.* Parece que se está desarrollando una nueva generación de Inteligencia Artificial capaz de responder realmente a las necesidades humanas. Esta propuesta se diferenciaría de la tercera y cuarta en su propósito de asistencia y personalización al usuario.

- *Medicina personalizada, lo que sería un caso especial del anterior.* Podría materializarse en la disponibilidad del genoma de cada persona para poder modificar el tratamiento de acuerdo con él, etc.

- *Lectura automática de blogs y entrada directa en el cerebro.*

Future Internet Research and Experimentation (FIRE), explica Luis Fernando Solórzano mediante un artículo publicado en septiembre de 2007 en el sitio de La Cofa, es otra iniciativa más para definir el futuro de internet lanzada bajo el patrocinio de la Comisión Europea y en la que participan tanto académicos y científicos como representantes de diversas industrias sobre la materia tecnológica digital. Este grupo de expertos fue configurado en febrero 2007 y propone un modelo a partir de un enfoque pragmático que combina la investigación con la experimentación.

Según se lee en el sitio Information Society Technologies, FIRE es una iniciativa de investigación experimental orientada al largo plazo en relación con el concepto del futuro de internet, así como de los protocolos y arquitecturas que abarcan diversos aspectos tecnológicos, industriales y socioeconómicos. En el informe *The European FIRE: Future Internet Research and Experimentation Activities* se describen las recomendaciones del grupo de expertos de aquella iniciativa, surgidas de una reunión celebrada en junio de 2007, a la que asistieron responsables de los principales proyectos europeos relacionados con el futuro de internet

y las infraestructuras o laboratorios para experimentación (Information Society Technologies, s.f.).

En materia de riesgos sociales derivados de los avances tecnológicos, y como uno de los proyectos de esa comisión, se encuentra Future and Emerging Technologies (FET), que es un explorador de nuevas ideas y temas de investigación a largo plazo sobre la materia. Su misión es “promover la investigación de alto riesgo para compensar el impacto social originado por el avance tecnológico” (Information and Communication Technologies, s.f.).

En el portal de La Cofa (2008) aparece otro artículo en el cual se actualizan las 10 tendencias sobre el futuro de internet de Alonso Álvarez:

Nubes de computación (cloud computing). La idea subyacente bajo el término es que las aplicaciones informáticas se trasladan desde el escritorio hacia la web y se ejecutan en “nubes de ordenadores” distribuidas a lo largo y ancho de internet. Estas nubes de ordenadores se aprovecharían de los avances en las tecnologías de virtualización, grid computing o gestión dinámica de recursos para crear “macro-ordenadores” que proporcionarían la fuerza de computación necesaria. En el fondo se alimenta el concepto de software como servicio (SaaS-Software as a Service) [...]. Las primeras aplicaciones se traducen en servicios como las aplicaciones de ofimática online, como las proporcionadas por Google Docs, o los servicios para empresas de Salesforce.

- *La internet sin PC.* El paso obvio es la utilización del móvil para acceder a la web que se potenciará bajo el paradigma del mobile 2.0 y los avances recientes en la utilización de *widgets* para el móvil o los primeros teléfonos móviles de gran pantalla que se utilizan con los dedos del tipo *iPhone*. Además, se aprecia una tendencia hacia la creación de terminales específicos para el acceso a servicios concretos con ejemplos como Slacker, Pandora o el lector de libros de Amazon llamado Kindle. Sin olvidar los terminales que aceptan widgets como el *Chumby* o la *WidgetStation*. Al menos a corto plazo, esta internet sin PC tiene la particularidad de ser potencialmente local y no global como son ahora los servicios de la web. Principalmente por el hecho de que los terminales se ligan a infraestructuras de acceso que tienen un componente intrínseco de localidad.

- *Banda súper-ancha.* La mejora en las características de las conexiones de acceso a internet ha sido continua durante los años recientes y lo seguirá siendo en los venideros. En el caso de los accesos fijos estamos en ciernes de la mayor renovación tecnológica de la historia de las telecomunicaciones con la progresiva implantación

de la fibra óptica en el tramo final que llega hasta la casa del abonado. Con ello se sustituye una tecnología, la del par de cobre, que viene dando servicio desde finales del siglo XX, por otra que promete multiplicar significativamente las velocidades de conexión. A corto plazo, probablemente se alcance una velocidad estándar de acceso en los 100 Mbps. En el caso de los accesos móviles también se continuará con la evolución en las velocidades de acceso tras el paso significativo que ha supuesto la implantación de las tecnologías 3G. De cara al futuro se están desarrollando nuevas tecnologías, principalmente a partir de variantes del mecanismo de modulación OFDM que presenta ventajas significativas en los casos en los que se dispone de canales radio con un ancho de banda grande.

- *Los interfaces multisensoriales.* Un elemento determinante para la aparición de nuevos servicios, sobre todo móviles, será los interfaces mejorados: vocales, que incluyen el uso del lenguaje natural tanto escrito como hablado (con mejoras en la traducción y la comprensión semántica); pantallas, sobre todo con la llamada tecnología eInk o de tinta electrónica; interfaces hápticos, es decir, “táctiles”, con pantallas capaces de devolver su reacción a nuestros dedos; y los interfaces basados en gestos, de los que la revolución *Wii* es sólo el principio. En el horizonte empiezan a abrirse paso los interfaces mentales o BCI capaces de leer movimientos, intenciones, e incluso palabras.

- *Los metaversos.* La ampliación de la realidad por medio de mundos virtuales, mundos espejo (*mirror worlds*) y la realidad aumentada están cambiando incluso nuestra forma de percibir la realidad. Los mundos virtuales encontrarán nuevas aplicaciones más allá del entretenimiento, el aprendizaje y la educación. Los mundos replicados (realidad virtual sobre “otras Tierras”) ganarán en aceptación y podrán, por ejemplo, darle una nueva dimensión al turismo y los viajes. La realidad aumentada – adquirir información en tiempo real superpuesta a la imagen que, por ejemplo, un teléfono nos puede devolver de la calle en la que nos encontramos – aportará nuevas fuentes de información, de publicidad, y de ocio, como juegos en los que se interactúe con la realidad circundante. *Metaverse roadmap* ha publicado un interesante documento describiendo modalidades y dibujando el futuro de estas tecnologías.

- *La fabricación personal.* Hay un movimiento hacia facilitar la fabricación de nuestros propios objetos, de la misma forma que en el pasado pudimos acceder a la impresión de textos, y la grabación de contenidos multimedia. La impresión 3D de objetos y circuitos facilitará la fabricación en casa de dispositivos y bienes materiales.

Ya existen servicios que facilitan el lanzamiento de tiradas limitadas de diseños para usuarios. El siguiente paso será un P2P de objetos en el que los diseños podrán intercambiarse para luego “imprimirse” en nuestros hogares. El llamado *hardware open source* ahonda en este sentido. Esta tendencia puede tener un impacto muy profundo en el comercio y la forma en la que realizamos muchas de nuestras relaciones económicas. Mucho más que el intercambio P2P y la descarga digital de contenidos de entretenimiento.

- *La comunicación sin personas.* Despegará la *Internet of Things* como una forma de comunicación directa entre máquinas, y formas ampliadas de la Inteligencia Ambiental que ahora conocemos. Será un paso decisivo hacia la ubicuidad, disolviendo capacidad de proceso y almacenamiento en el entorno, y no como elementos diferenciados en él. Es más, la Inteligencia Ambiental saldrá de las casas y las oficinas y llegará a las calles en forma de “Urban computing”, proporcionando identidad, inteligencia y comunicaciones al entorno urbano.

- *La infraestructura semántica.* Las tecnologías semánticas que se han desarrollado para dar sustento a la llamada web semántica tendrán un uso inicial como mejora de los sistemas de gestión de la información tanto de empresas como de servicios accesibles a través de la web. Entre estas últimas comienzan a aparecer los primeros ejemplos en servicios como buscadores semánticos que podrían competir con los buscadores actuales (*Powerset, Hakia* o *TrueKnowledge*), wikis semánticos (*Freebase*) o redes sociales semánticas (*Twine*). A medio plazo continuará con el proceso de anotación de la web que comenzó con el etiquetado y evolucionará en el uso de microformatos a medida que los navegadores web incorporen soporte para ellos, como tiene previsto hacer Firefox en su versión 3.0. Quedaría para el largo plazo la anotación completa de la web en el sentido estricto del concepto de web semántica.

- *La sincronización frente a la movilidad.* Sincronización y movilidad, que son dos caras de un mismo proceso hacia la ubicuidad y la disponibilidad de nuestros servicios y datos en cualquier momento, en cualquier lugar, sobre cualquier dispositivo. Vendrá, por un lado, de la mano del acceso ubicuo a información y servicios de red comparables a los convencionales; un movimiento en el que convergen las mejoras en ancho en banda, en interfaces Web, en complejidad de los servicios disponibles, y en interoperabilidad entre ellos. Por otro lado, la sincronización significa la capacidad de llevar con nosotros toda nuestra información en dispositivos sincronizados (móviles, memorias, reproductores, etcétera).

- *El usuario remunerado.* Hay un factor determinante en el crecimiento futuro en volumen y modalidades de los contenidos aportados por los usuarios. Se trata de la posibilidad –real en algunos servicios como Grooveshark o Musicshake- de pagar a los usuarios por sus creaciones. Como usuarios creadores podremos recibir un pago por los ingresos que generen nuestras creaciones, tanto contenido multimedia (fotos, videos) y texto, como otras modalidades que incluirían los diseños de objetos físicos, los programas, procedimientos, o la composición de nuevos servicios. La producción de los usuarios tiene un valor, y es justo repartir sus frutos entre quienes lo crean y los servicios que los explotan.

En un estudio realizado por Cecilia Kang, publicado en febrero de 2010 por Pew Internet & American Life Project, cerca de 900 estudiosos de internet y líderes empresariales productores y usuarios de tecnología de punta “coincidieron en que el futuro de la red probablemente no será tan abierto como lo es hoy, donde los usuarios pueden acceder a cualquier información que elijan y, a menudo, de forma gratuita”. La periodista sintetiza las principales intervenciones de la siguiente manera:

- Los expertos encuestados difirieron en cuanto a su visión del futuro de internet. No obstante, la mayoría coincidió en que muchos de los cambios visualizados ya se encontraban en marcha.

- El principio de neutralidad de la red se encuentra en riesgo; esto se debe al hecho de tratar todo el tráfico electrónico por igual, sin dar prioridad a la carga o a las aplicaciones particulares.

- Las personas desearán acceder a soluciones personalizadas, al uso de dispositivos de propósito específico, como el Kindle, y necesitarán mejores conexiones para varias cosas, como la telemedicina.

- Los proveedores de servicios de internet (ISP, por sus siglas en inglés), Verizon y Time Warner Cable por ejemplo, ofrecerán más servicios, tales como aplicaciones de voz de internet y video bajo demanda para obtener más ingresos. Al hacer esto, y con el control de la “última milla” de servicios de internet para el hogar, tendrán un mayor poder sobre el consumidor. En consecuencia, precios, ofertas de servicio, disponibilidad, entre otros elementos, estarán bajo el control de los proveedores de servicios en línea.

- Algunos encuestados coincidieron en que los gobiernos extranjeros tratarán de ejercer un mayor control sobre internet; sin embargo, dijeron que, salvo

mínimas excepciones, internet seguiría siendo relativamente libre. Otros afirmaron lo contrario, es decir que los gobiernos tenderían hacia un mayor control de la red, como es el caso de China.

Muchas personas aseguran que un futuro para internet diferente del que las tendencias actuales pronostican es posible. Lamentablemente, su voz difícilmente es escuchada; sus visiones alternativas no gustan ni convencen a los grupos libertarios, tecnológicamente deterministas, ciberoptimistas o utópicos digitales, mucho menos a los representantes de las corporaciones que, en los hechos, gobiernan el sistema ecológico hipermediático, incluso tampoco a muchos agentes del gobierno encargados de aplicar la política antiterrorista de los Estados Unidos, sobre todo después de los atentados terroristas del 9/11.

Entre esas voces destaca la de Jonathan Zittrain, quien asegura que para evitar ese futuro, o resolver lo que llama el *dilema generativo*, refiriéndose tanto a la posible y ya pronosticada desaparición de las computadoras —con base, entre otras, en las teorías de la llamada *Cloud computing*— como a la autorregulación del ciberespacio, entre otros dilemas asociados, se necesita, por un lado, dar una razón al mercado digital para no abandonar o bloquear las computadoras “que tanto y tan bien han servido” y proveer a la mayoría de los gobiernos de razones para abstenerse de mayores intervenciones dentro de la arquitectura de internet. Por otro lado, la solución puede ser generar innovaciones que de forma creativa combinen elementos sociales, legales y tecnológicos (2008, p. 61).

### *Inversión publicitaria en internet en México*

De un estudio sobre inversión publicitaria realizado por IAB México y PricewaterhouseCoopers (2009, abril) se desprende que durante 2008 se invirtieron en México 1 885 millones de pesos en pauta publicitaria en línea, 87% más que el año anterior. Estos medios digitales crecieron 96% en 2007; mientras que la publicidad en general creció 13%. De esta forma la publicidad en internet representa alrededor de 4% del total del presupuesto gastado en el mercado publicitario, dos puntos porcentuales más que en 2006.

Las inversiones medidas en este estudio entre los 23 sitios participantes alcanzaron la cifra de 365 millones de pesos. El IAB México estima que este estudio

comprende 71% del mercado total; el porcentaje restante pertenece a Search Marketing y a sitios que no fueron evaluados en él. Los sitios que participaron en el estudio son: Azteca Internet, BBmundo, Cinemex, Clickdiario, Consupermiso, El Economista, Esmas, El Universal, Inter managers, Prodigy MSN, Real Networks, Terra, Wanadoo/Starmedia y Yahoo!

Las principales tendencias en relación con la publicidad en internet reflejan que el crecimiento en la inversión se debe no sólo a que los anunciantes están destinando cada vez más presupuestos a internet, sino también a que cada vez hay más anunciantes que utilizan este medio. Asimismo, el gran flujo de publicidad hacia la red se debe a las audiencias cautivas y a los buenos resultados obtenidos.

Debido a que la gran diferencia entre el nivel de inversión actual y el que debería tener es muy grande, los crecimientos esperados para los siguientes años son muy significativos.

Para 2009, la inversión publicitaria en internet en México creció en todas sus variantes; “generó ingresos por MXP 2,345 millones. Estos están conformados en un 66% por la publicidad en Displays y 34% en Search Marketing” (IAB México y PricewaterhouseCoopers, 2010, mayo)

#### HACIA UN RÉGIMEN SOCIAL MUNDIAL DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN Y UNA AGENDA GLOBAL DE POLÍTICAS PARA INTERNET

El desarrollo controversial de la red se ha venido vinculando con otros aspectos. Esto se inscribe en el marco de la ausencia de una autoridad que pueda ir más allá de simples esbozos en torno a la formación de un régimen y a la construcción de una agenda legislativa globales, que asuman e identifiquen de manera integral todos los riesgos asociados con internet.

Muchas personas y grupos que ostentan valores libertarios, teólogos de la libertad de expresión, actúan de manera consistente para evitar la presencia de la ley en el ciberespacio. Aseguran que la autodefensa, más que la autorregulación, es la solución para evitar los riesgos y daños que otros puedan infringirles. A fin de cuentas, dicen, se trata de un ambiente donde, a diferencia del mundo fuera de línea, circulan *bits* y no balas. Para contender, por ejemplo, con

la pornografía en línea o con los contenidos que difunden violencia, consideraran más útil la educación parental que el control estatal. Estas concepciones han dado lugar a la Declaración de Independencia del Ciberespacio.

De manera paralela, han surgido numerosos grupos sin fines de lucro que plantean la necesidad de que las TIC deban sujetarse a diversos ordenamientos legales para que sus herramientas se utilicen más en función de un desarrollo responsable que favorezca el mejoramiento social que en términos del mercado y sus réditos a las grandes corporaciones globales.

### *Presionando la ciberagenda: grupos de interés y cabilderos*

Más allá de los indiscutibles y enormes méritos, así como sustanciales ventajas de internet, las presiones de diversos grupos de interés, públicos y privados de todo el mundo, se dejaron sentir desde sus primeros días, presiones no necesariamente novedosas, ya que siempre que ha surgido una nueva tecnología en materia comunicativa viejos y nuevos grupos de interés se ponen en movimiento para tratar de acceder a la agenda formal del gobierno e impulsar sus peticiones.

Al respecto, es posible identificar dos grandes corrientes de presión: por un lado, los representantes del gobierno, de manera particular, de los ámbitos de la seguridad y del comercio (funcionarios públicos, políticos, abogados y militares); por el otro, los que provienen de los sectores corporativos.

Los primeros, aunque reconocen el valor de las redes digitales cívicas sociales y la relevancia de un ciberespacio abierto de libre tránsito de la información, promueven su regulación al identificar diversos riesgos sociales, económicos y políticos que acompañan al nuevo medio. En buena medida, esos esfuerzos, muy débiles al principio, fueron motivados por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2002, en Nueva York y Washington, y la consecuente “guerra al terrorismo” iniciada por el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush.

A partir de la promulgación en 1996 del Acta sobre las Telecomunicaciones y bajo la consigna de “manos a la obra”, diversos tanques de pensamiento (*think tank*), grupos de escolares y académicos aglutinados en organizaciones de investigación y desarrollo, e incluso grupos de consumidores auspiciados por la industria de las TIC, se centraron en la tarea de lograr la aplicación de las flamantes disposiciones a favor de los intereses de sus patrocinadores, iniciando

un apabullante cabildeo en los *lobbies* de la administración y del Congreso de los Estados Unidos.

Uno de los grupos de presión más relevantes, de manera eufemística auto-caracterizado como “organismo sin ánimo de lucro” surgido poco después de que el Partido Republicano ascendiera al poder en la Casa de los Representantes en 1994, es la Fundación para el Progreso y la Libertad (PFF, por sus siglas en inglés). El entonces vocero del Congreso, Newt Gingrich, cuenta Chester, utilizaba los eventos de la PFF para pontificar sobre las glorias de la tecnología y de cómo pronto habrían de transformar a los Estados Unidos (2007, p. 66). Todo lo que se necesitaba para alcanzar tal nirvana tecnológico, sugería por su parte aquella fundación, era deshacerse de todas las reglamentaciones federales, incluyendo la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés).

Un dinámico grupo de pensamiento prospectivo para apoyar a los cabilderos de los medios es el Instituto Libertario Cato, que cuenta entre sus divisiones con la Universidad Cato, cuyo trabajo se centra en las políticas de comunicación en materia de telecomunicaciones.

Uno de los métodos favoritos de la industria mediática es patrocinar lo que parecieran grupos de investigación *bona fide* de interés público, que en realidad se dedican al cabildeo a favor de las agendas corporativas. Es el caso de Issue Dynamics (ID), uno de cuyos papeles es ayudar a sus clientes de los medios y las telecomunicaciones al seguimiento de organizaciones que potencialmente puedan causarles problemas. ID opera un servicio cotidiano de monitoreo en internet que mantiene un ojo digital sobre las actividades en línea de grupos que defienden la agenda pública reportándoles lo que varios sitios en red y listas de correo electrónico están diciendo que pueda ser de su interés (Chester, 2007, p. 73).

Una organización paralela, que surge de ID, es la Alliance for Public Technology, asentada en Washington, como la mayoría de los grupos de cabildeo, que, si bien está posicionada como una organización de interés público sin ánimos de lucro, en realidad, sirve a la industria de la telefonía, y junto con la organización Communications Workers of America (WA) realizan un reporte permanente con base en una muy amplia base de datos sobre las iniciativas del gobierno en relación con las comunicaciones de punta (California Emerging Technology Fund, s.f.)

El Heartland Institute de Chicago es otra organización de este tipo encubierta bajo el manto de la academia. Mediante fondos proporcionados por las

corporaciones del ramo, se dedica a producir estudios cuyo objeto es atacar a los gobiernos locales que promueven servicios comunitarios de internet de banda ancha (The Heartland Institute, s.f.). Otros casos similares son Freedom Works, que busca lograr “bajos impuestos, menos gobierno, más libertad”, el Centro para la Democracia y la Tecnología y la Fundación para la Educación en Internet. America Online instituyó en 1997 su propia asociación de presión sin necesidad de disfrazarla, que devino en 2001 en la AOL Time Warner Foundation.

Finalmente, como se dijo, la academia siempre ha representado un papel crucial como apoyo a la industria mediática y en general. Es el caso del muy conocido MIT’s Media Lab y del Instituto de Tele-Información de la Universidad de Columbia, considerado por Chester como uno de los líderes en materia de centros de investigación de medios (2006, pp. 85-86).

La historia contada en los párrafos anteriores no es completamente descorazonadora ni termina ahí. Esto se debe a que en el escenario mostrado ha irrumpido “un conjunto sustancial de fuerzas sociales combinadas que exponen cuestiones de acceso, privacidad y diversidad a los principios, reglas y tecnologías que conforman las comunicaciones globales” (Deibert, 2008, p. 138). Estos grupos civiles en red plantean, más que una tercera opción derivada de las posiciones descritas, una nueva lógica y un novedoso paradigma transnacional para el diseño y seguridad de la interred, los cuales giran alrededor de valores compartidos y tecnologías.

### *Declaración de Independencia del Ciberespacio*

Desde sus orígenes, la red fue percibida como un espacio independiente y libre del control de los gobiernos y de las corporaciones mediáticas comerciales. El término *ciberlibertarianismo* (*cyberlibertarianism*) se deriva de la ideología libertaria prevaleciente en muy amplias porciones de las sociedades capitalistas. Uno de sus más conspicuos representantes, John Perry Barlow, recuerda Andrew Chadwick, redactó y publicó en 1996, un día después de que se firmara el Acta sobre las Telecomunicaciones, lo que llamó Declaración de Independencia del Ciberespacio.

En el discurso de presentación de su original documento afirma que en virtud de las atrocidades que esa legislación infligiría a la red al establecer más

restricciones a las conversaciones en línea, lo que en los hechos significaba una guerra al ciberespacio, iba a mostrar los términos de su astuta, desconcertante y poderosa autodefensa. Acto seguido leyó el contenido de su documento independentista (Barlow, 1996).

Barlow había fundado en 1990, junto con Mitch Kapor, la Frontier Electronic Foundation (EFF), un grupo de cabildeo que abogaba por una agenda temática que contemplara la privacidad, la propiedad intelectual, la libertad de comunicación y la gobernación en internet (Chadwick, 2006, p. 32). Asimismo, apoyado por otros correligionarios, fundó en 1993 la revista *Wired*.

En política, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas son componentes cruciales de una buena gobernanza. Estos aspectos constituyen una prueba del grado en que las autoridades gubernamentales se mantienen dentro de los límites constitucionales en el ejercicio de su acción. No obstante, existen evidencias de que en el ciberespacio ha existido una notable ausencia de esos elementos.

### *Ciberregulación: intentos fallidos*

En democracia, los temas y asuntos sociales deben ser considerados de manera prioritaria por los responsables de tomar decisiones en relación con políticas y leyes. Dado el enorme e incontrolado crecimiento de la red hacia finales del siglo xx, el gobierno de los Estados Unidos, algunas organizaciones internacionales y diversas corporaciones de negocios comenzaron a preocuparse por el futuro de la interred, de manera particular en cuanto a su régimen legal. Esta inquietud se canalizó por medio de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), creada en 1998, pero, a diferencia de esta forma original de regulación, en los nuevos intentos normativos participaron organismos tales como la ITU, la Internet Engineering Task Force (IETF), la Internet Society (Isoc) y la World Intellectual Property Organization (WIPO).

Una organización sin fines de lucro que opera internacionalmente es ICANN responsable de asignar espacio de direcciones numéricas de protocolo de internet (IP), identificadores de protocolo y de las funciones de gestión del sistema de nombres de dominio de primer nivel genéricos (gTLD) y de códigos de países (ccTLD), así como de la administración del sistema de servidores raíz. Aunque

en un principio estos servicios los desempeñaba Internet Assigned Numbers Authority (IANA) y otras entidades bajo contrato con el gobierno de los Estados Unidos, actualmente son responsabilidad de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (s.f.).

Casi todos los temas de gobernanza y regulación “en cierta medida giran en torno al problema de la raíz” (Chadwick, 2006, p. 234). Las funciones de la red agrupadas en el Sistema de Nombres de Dominio (Domain Names System) han sido descritas por Milton Mueller (2002, p. 6) y por H. Klein (2002) como “la raíz del internet global” y son consideradas como “el punto de centralización en la que fuera el meollo de la arquitectura descentralizada de internet”.

Cabe aclarar que un servidor raíz (DNS *root server*) es un servidor de nombre de dominio (DNS, por sus siglas en inglés) que sabe dónde están los servidores de nombres autoritarios para cada una de las zonas de más alto nivel en internet. Dada una consulta de cualquier dominio, el servidor raíz proporciona al menos el nombre y la dirección del servidor autorizado de la zona de más alto nivel para el dominio buscado; es decir, suministra una lista de los servidores autorizados para la zona de segundo nivel hasta obtener una respuesta a la consulta solicitada.

Los principales servidores de raíz del mundo, distribuidos en varias partes del ciberespacio, son 13. Los Estados Unidos poseen 10 de ellos. Tal predominio otorga a este país un enorme poder, ya que puede restringir el DNS simplemente cerrando sus servidores. En resumidas cuentas, sin DNS no existen sitios en red.

Cuando un gobierno busca regular una actividad específica en línea tiende a realizarlo en el punto de entrada más sencillo. Si se considera esta característica de la regulación y se aplica en internet, pronto se hace evidente que el servidor de raíz DNS constituye el punto más débil de la red.

Es esencial, como afirma Chadwick, “tener en mente que muchos temas en el nivel global dependen en diversos grados de lo que suceda en la esfera del DNS: libertad de expresión, privacidad, estándares, impuestos, protección al usuario, seguridad” (2006, p. 235). Una vez comentada la manera en que opera el sistema mencionado, la siguiente cuestión, y más importante, es quién debe gobernar la raíz.

La única manera de alcanzar los objetivos de cualquier política social, afirman Stephen Coleman y Jay Blumer, es “trascendiendo los silos institucionales y generar discusiones que atraviesen las áreas de política establecidas y tratando de incluir el más amplio espectro posible de actores sociales [...] La fluidez e

indeterminación del ciberespacio lo hace un sugestivo candidato para llenar el espacio vacante o el vacío institucional en el cual las tensiones entre estado-centralizado y ciudadanía democrática pueden dirimirse” (2009, p. 7).

*¿Es posible un régimen social mundial de información y comunicación?*

Desde hace algunos años, el mundo atestigua la emergencia de un nuevo régimen social mundial de información y comunicación (Chadwick, 2006, p. 207). Este estatus, al que denomina sociedad global de información (*global information society*), se compone de múltiples actores que se desenvuelven en diversos procesos con objeto de influir en la construcción de una agenda global en materia de nuevas tecnologías, una lista de temas entre los que se destacan tanto principios y políticas como normas, reglas e instrumentos jurídicos.

Este elenco está conformado básicamente por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de empresarios. Sus esfuerzos para conectar política e internet se dividen en dos corrientes: una social, compuesta por aquellos que argumentan que internet y otras TIC deben formar parte de un desarrollo socialmente responsable, y una económica, que es la que priva, conformada por quienes desean abrir mercados en los países en desarrollo para su implantación e instalar empresas de comercio para su explotación en las naciones desarrolladas.

Una de las organizaciones activistas más relevantes es la Media and Democracy Coalition, proyecto en el que colaboran más de dos docenas de organizaciones locales y nacionales de los Estados Unidos comprometidas con la ampliación de las voces públicas en la configuración de las políticas públicas relativas a los medios de comunicación y a las telecomunicaciones (Media and Democracy Coalition, s.f.). Lamentablemente, como sucede con la mayoría de ellas, no cuenta con el soporte político y financiero necesario para garantizar el acceso de sus temas a la agenda digital global.

Estos grupos desarrollan diversas actividades con el fin de que la Federal Communications Commission (FCC) asuma de forma efectiva la gestión de internet y la industria de banda ancha de los Estados Unidos. Mediante un reportaje, Scott Cleland (2010) informa que este grupo de presión se reunió con diversos

congresistas en el Capitolio para presentar sus recomendaciones de política a la FCC mediante un documento denominado *Bold Practical National Broadband Plan* (Plan Nacional de Banda Ancha, Audaz y Práctico).

Esas organizaciones realizan diversos foros, cumbres y conferencias internacionales; generan proyectos de educación, investigación y desarrollo; crean un amplio racimo de programas pilotos y configuran cuerpos especiales constituidos por actores institucionales y no institucionales sobre la materia.

Entre esa miríada de organizaciones destacan la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Internacional del Comercio, el Foro Económico Mundial, el Information Society Project, la G8's Digital Opportunity Taskforce (G8 DOT Force), la United Nations Information and Communication Technology Taskforce y la Global Information Infrastructure Commission.

Más allá de la discusión, un aspecto en el que todos coinciden es en la convicción de que la sociedad de la información es una fuerza positiva que debe ser impulsada en un contexto global; coincidencia que ha derivado en la concepción de varios proyectos conjuntos entre diversas organizaciones.

Chadwick (2006) retoma algunos aspectos de los temas centrales de discusión en la sociedad global de la información:

- Liberalización y privatización de infraestructuras para incrementar la competencia, reducir costos y acrecentar la demanda.
- Animación de la inversión privada para crear nueva infraestructura de comunicaciones y sectores de tecnología de punta.
- Creación de estándares para áreas como la privacidad y seguridad de los datos y la información.
- Protección de los derechos de propiedad intelectual de quienes generan innovaciones en productos y servicios basados en la información.
- Fomento de la modernización administrativa mediante el gobierno en línea (*e-government*).
- Animación de la diversidad de aplicaciones y de los contenidos en línea confeccionados para localidades específicas.
- Impulso del acceso universal a los servicios de información.
- Promoción de la cooperación internacional para la investigación y el desarrollo tecnológico (p. 212).

Debido a que la convergencia digital ha avanzado y los debates se han agudizado, la creación de un régimen legal para internet parece emerger como el tema más relevante hacia el futuro del ciberespacio.

Todas las organizaciones mencionadas, entre muchas otras más, se han unido bajo el paraguas de la World Summit on the Information Society (wsis). Esta cumbre mundial se ha organizado en cuatro etapas. La primera tuvo lugar en 2003 en Ginebra bajo los auspicios del gobierno suizo, en donde se redactó una declaración de principios y un plan de acción. La segunda se llevó a cabo en Túnez en 2005, de la que surgieron un compromiso y una agenda para la Sociedad de la Información. La tercera fase se realizó en 2010, de nuevo en Ginebra, aunque solamente sirvió para efectuar diversos intercambios y realizar foros de discusión, talleres y otras actividades conexas. La cuarta se llevó a cabo en 2011 (World Summit, s.f.). A causa del interés generado, la amplia participación y los relevantes productos generados, la próxima reunión sería convocada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización de las Naciones Unidas a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés).

La transición del modelo de los medios tradicionales hacia el paradigma de las TIC, dominado por la transmisión de banda ancha, motiva a Chester a percibir una ventana crítica de oportunidad para organizar y comprometer una contienda en favor de un sistema mediático digital que pueda sostener la democracia de mejor manera. Para lograrlo, pone a consideración de los interesados una serie de temas con la finalidad de configurar una agenda de políticas públicas para la “era de la banda ancha” (2007, p. 192).

- Organización y activismo para una reforma de los medios. Es esencial que aquellos a los que les interese contar con un sistema de medios representativo, responsable y plural, es decir, plenamente democrático, se unan a la lucha en todos los niveles de gobierno para determinar el futuro digital de su país.

- Acceso equitativo de las comunidades a la banda ancha. El acceso a esta banda es una necesidad, por lo que se debe asegurar su disponibilidad, que sea vigorosa y no cara, sobre todo que se ponga al servicio de las comunidades y de la ciudadanía, no exclusivamente de los consumidores. Se debe, asimismo, garantizar

el acceso universal y asequible a todos los servicios proporcionados por las TIC. También los gobiernos tienen la obligación de elaborar políticas de acceso a internet para subsidiar a las personas de bajos ingresos.

- Internet no discriminatorio. Evitar que las empresas de telecomunicaciones traten de usar su propiedad sobre las herramientas de la red para imponer esquemas de negocios a favor de sus líneas de fondo, lo que sucede cuando tales empresas impulsan su programación en el primer plano al enviarla a súper velocidades comparadas con las de sus competidores y con las de sitios independientes. Entonces, se requiere, en suma, un sistema múltiple de rendición de cuentas (*checks and balances*) para garantizar que los proveedores de internet no discriminen las aplicaciones, protejan la privacidad y se mantengan tecnológicamente actualizadas.

- Promoción de las comunicaciones no comerciales. Se necesita un sistema bien organizado que fomente las comunicaciones no comerciales en términos de lo que algunos llaman “la esfera del interés público” referente a los bienes públicos.

- Impulso a las comunicaciones electorales. Se evidencia la necesidad de que, en general, los medios digitales deben promover la participación política en todos los ámbitos del Estado, principalmente en materia de información sobre temas controversiales de la agenda pública, en actividades gubernamentales, electorales y de las organizaciones sociales.

- Defensa de la privacidad. La interactividad en línea requiere de salvaguardas significativas para proteger la intimidad de la información en aspectos tales como salud, trabajo, finanzas, sufragios y comportamientos individuales.

- Limitaciones al comercialismo. Las actividades digitales mercadológicas, publicitarias y de persuasión, incluidas las técnicas refinadas de rastreo de comportamientos, deben someterse a límites y regulaciones que hagan compatible la sana comercialización con la protección del interés público y privado.

- Pluralidad en la propiedad de los medios. Es necesario responder a la creciente concentración mediática a partir de la promoción de leyes y estrategias destinadas a fomentar la vitalidad tanto de las actividades de los medios tradicionales como de los medios alternativos.

- Conveniencia y necesidad del interés público. Diversas leyes promovidas anteriormente pretendían garantizar la programación de interés público; no obstante, en la realidad raramente se cumplen. Luego, para equilibrar el sistema

mediático se reitera la urgencia de perfilar políticas y mecanismos concretos y efectivos que representen los valores y principios de la sociedad entera.

- Reforma de las agencias federales sobre la materia. Las instituciones en aspectos de telecomunicaciones requieren una reforma de tal suerte que sus actuaciones en verdad protejan los intereses sociales.

- Desarrollo de proyectos alternativos de tecnología vinculados a la programación. En buena medida, el destino digital global puede ser definido en función de la manera en que hoy se entretejan proyectos que intensifiquen el discurso cívico democrático e independiente aprovechando las herramientas que proporciona el sistema de medios electrónicos vigente.

### *Gobernanza en el ciberinfinito*

La gobernanza en internet, todos lo reconocen, es un asunto intrincado que involucra poderosos actores e intereses públicos y privados en todo el gobierno.

Con objeto de comprender la idea de gobernabilidad y su extensión al de gobernanza en relación con la interred es menester analizar ese complejo fenómeno, a veces contradictorio y controversial, en términos de viejos y nuevos actores, múltiples y diversificados procesos y contextos altamente dinámicos, locales, regionales y, sobre todo, globales, de manera básica, mediante lentes conceptuales transdisciplinarios, partiendo de la premisa que el estudio de las TIC no es posible realizarse sin tomar en seria consideración el entorno económico, político y social en el que se inscriben.

Lo anterior significa que abordar el tema, consustancial a la democracia, requiere de un enfoque científico y social que conecte comunicación y política, o sea, partir del concepto de democracia digital para llegar a las formulaciones en torno al gobierno en la red.

La noción de gobernanza es a la vez polisémica y polémica. Se confunde muy a menudo con el término gobernabilidad. Aunque estos dos conceptos no son sinónimos, existe un debate sobre los criterios que permiten distinguirlos. Ambos traducen la noción anglosajona de *governance*, aunque sólo gobernabilidad traduce *governability*, que se usa de manera más restringida. Ambos vocablos son muy utilizados en los ámbitos de la gerencia privada, de las organizaciones inter-

nacionales, de las ciencias sociales y de las instituciones políticas tanto nacionales como regionales. ´

El origen de la palabra inglesa *governance*, cuyo significado para muchos estudiosos del tema es “buen gobierno”, se remonta a la noción grecolatina que se empleaba para referirse a la dirección de las naves. Originalmente aludía a la acción o modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta y se intercambiaba con el término *government* (gobierno).

Durante mucho tiempo, su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los asuntos del Estado o la dirección de instituciones o profesiones concretas en las que habían múltiples interesados. En los últimos 15 años, “ese vocablo ha renacido para distinguir entre buen gobierno y gobierno a secas, de manera que el primero se refiere a las modalidades y manera de gobernar y el último habla de las instituciones y los agentes encargados de gobernar, siendo gobernar [...] el acto mismo de conducir el gobierno” (Jessop, 1996).

La rápida difusión de la palabra desde los años noventa parece traducir la conciencia de un cambio de paradigma en las relaciones de poder. Diversos analistas consideran que el surgimiento de la nueva noción de gobernanza obedece a que se ha percibido la insuficiencia del concepto clásico de gobierno para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización. Ante el surgimiento y evolución de empresas multinacionales con presupuestos superiores a ciertos estados soberanos o de organizaciones no gubernamentales con una creciente capacidad de acción y de presión en los ámbitos locales, los gobiernos nacionales han pasado de ser la referencia central de la organización política a ser uno de sus componentes (“Gobernanza”, s.f.).

La gobernabilidad es una condición necesaria, si bien no suficiente, de toda sociedad, según la cual “sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo” (Arbós & Giner, 1993).

Para Germán Pérez Fernández del Castillo (2007), la gobernabilidad “supone una relación sinérgica entre lo privado y lo público, lo civil y lo político, entre lo subjetivo y lo objetivo, o bien, entre dos entidades sociales que, en

términos estrictamente racionales, participan de un pacto, en este caso social, lo observan, lo cumplen”.

La gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes formulaciones. Se le concibe como una capacidad y una relación social, es decir, como “la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social)” (Aguilera, s.f.)

En las sociedades modernas:

El vínculo entre gobernabilidad y democracia radica en el principio de la soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana [...] Una democracia cuenta con un buen número de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minorías, las elecciones periódicas, las posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana (Camou, 2001).

Ese conjunto de instrumentos sociales, entonces, encuentra en la democracia el espacio institucional idóneo para solventar pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos.

Los términos gobernabilidad y gobernanza datan de fines de 1980, aunque casi no formaban parte de la literatura en ciencias sociales. Hoy en día es difícil que una publicación del sistema de las Naciones Unidas, o de cualquier publicación vinculada a las prácticas del desarrollo, no haga alguna referencia ya sea a la gobernabilidad, ya sea a la gobernanza, o más exactamente a la gobernabilidad como gobernanza” (Durán, 2007).

El concepto gobernanza en la ciencia política emergió a mediados de los años noventa. Destaca que las luchas por poder no deben ser ya entendidas mediante un enfoque estrecho localizado en las elites gobernantes ni en las instituciones tradicionales de la administración central. Para ello es necesario apreciar la manera en que los estados han modificado sus modos de operar a lo largo de los últimos 20 o 30 años (Chadwick, 2006, p. 31). Jon Pierre y Guy Peters han puntualizado que:

A diferencia del reducido término de gobierno (government), el concepto de gobernanza (governance) abarca el amplio rango de instituciones y relaciones consecuentes involucradas en el proceso de gobernar (governing) [...]. Sus cuestiones principales son cómo el centro del gobierno interactúa con la sociedad para alcanzar decisiones mutuamente aceptables, y si la sociedad actual se auto dirige más que depende de la guía del gobierno (2000, pp. 1, 36).

Con la idea de que la esfera pública es más una constelación de redes interactuando que un espacio ocupado por una colectividad homogénea ontológica, Coleman y Blumer plantean la necesidad de un nuevo ejercicio del poder acorde con la “lógica co-productiva de la gobernanza contemporánea” (2009, p. 180). Esta nueva lógica gubernativa o gobernanza colectiva se contrapone con la añeja costumbre de gobernar de manera centralizada, vertical y jerárquica, ejerciendo la autoridad de arriba hacia abajo mediante una cadena de mando bien reconocida, estilo aún vigente en muchos Estados-nación, y se fundamenta en la convicción de los autores comentados, de que “el ejercicio del poder por la vía de la gobernanza es institucionalmente menos centralizada y más difusa, descentralizada y colaborativa” (p. 180).

Esas condiciones transforman a los ciudadanos de observadores a coproductores de las políticas públicas; por lo tanto, el estado administrativo adquiere la forma de un agente directivo que construye y gestiona las relaciones entre una serie de redes operando de manera horizontal. En este contexto, “la racionalidad de la gobernanza deviene en dialógica más que monológica, plural más que monolítica, jerárquica más que anárquica” (B. Jessop, como se cita en Coleman & Blumer, 2009, p. 180). Por eso Jan Kooiman advierte que la gobernanza puede verse como “el patrón o la estructura que surge en un sistema socio político como [...] resultado de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los actores involucrados” (como se cita en Coleman & Blumer, 2009, p. 180).

En tanto que la gobernanza depende cada vez más del trabajo coproductivo social en red, Coleman y Blumer concluyen que “es a través de los medios de comunicación como las redes sociales pueden asumir las nuevas responsabilidades democráticas” (2009, p. 181).

La política en internet, es decir, las interrelaciones de poder en el ciberespacio en relación con su uso, distribución, diseño y regulación, puede precisarse en

términos de diversos procesos que involucran múltiples actores locales, estatales y globales, así como de las interdependencias que fomenta; comprende interacciones entre gobiernos y ciudadanos, actores públicos y privados, individuos y grupos, que operan en muy variados escenarios en el marco de un ecosistema mediático en red altamente tecnologizado, sumamente centralizado y comercializado.

Si bien el poder al interior de la interred se encuentra policéntricamente disperso, aún se sustenta en el modelo tradicional de transmisión entre uno o varios centros con amplios recursos, por ejemplo Google o Yahoo!, y una audiencia remota. Cabe señalar, no obstante, que la red no es un medio masivo de comunicación, no al menos en el sentido tradicional del concepto.

La interred, su arquitectura, sus categorías de actuación y sus herramientas han reforzado, facilitado y reconfigurado esas interrelaciones, aunque más a favor de los grupos e instituciones establecidas que en pro de una mayor participación ciudadana en la construcción de la agenda ciberespacial de poder.

La naturaleza en red de muchas actividades políticas contemporáneas, escribe Chadwick, “hace al paradigma de gobierno menos útil de lo que quizás alguna vez fue” (2006, p. 32). Ello se debe a que, en la medida en que los Estados-nación se han convertido en uno de los actores en los procesos políticos, internet ha desatado fuerzas que eventualmente amenazan su estatus de autoridad.

No obstante que no existe un sitio individual sobre la gobernanza en la interred, la ONU, a través de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS, por sus siglas en inglés), formó el Foro para la Gobernanza en Internet (IGF, por sus siglas en inglés). A este espacio mundial para el debate concurren los más disímolos personajes, grupos civiles, representantes gubernamentales, empresarios, intelectuales y periodistas con el objeto de construir una agenda global para la gobernanza del ciberespacio.

### *Hacia una agenda global de políticas para internet*

Ha quedado claro que la naturaleza de internet es compleja y contradictoria. En buena medida ello se debe al hecho de que una tecnología, sobre todo de la dimensión e importancia de la red, tiene amplias y trascendentales repercusiones

políticas, económicas y sociales en el mundo. Lo único que parece seguro es que no se trata de un asunto lineal; existen muchos actores involucrados que se adaptan con enorme velocidad y cambian las reglas del juego, por lo que todo cambia de manera sumamente dinámica, no exenta de contradicciones, paradojas, debates, controversias e intereses supranacionales contrapuestos. A pesar de que ya se sabe mucho sobre el ciberespacio, concretamente de internet, aún hay mucho que aprender y, sobre todo, mucho que hacer.

Tratar, en consecuencia, de alcanzar una posición unificada al respecto, además de inútil, resulta una tarea imposible. En la raíz de todos los debates, en este caso acerca de las nuevas tecnologías en cualquier campo de acción, existe una base ideológica muy acendrada.

Cabe señalar, sin embargo, que todo descubrimiento científico y tecnológico no se encuentra aislado de su propio contexto; entonces, reducir la discusión a un asunto de buenos y malos, de técnica o política, de beneficios y perjuicios, resulta interesante para la academia mas no para la realidad práctica. En materia de internet, resta un largo trecho que recorrer para ver la luz al fondo del túnel.

No obstante el poco tiempo que ha pasado desde que internet apareció, su tremenda evolución ha hecho que mucha gente vinculada con el ciberespacio, desde los espacios de representación política hasta las organizaciones civiles, así como desde los claustros académicos hasta los medios de comunicación, se cuestione si es deseable seguir permitiendo que la red evolucione por sí. Esto se debe, entre otros aspectos, como se ha visto a lo largo de este trabajo, a que los cambios experimentados en el ciberespacio han alterado de raíz sus características originales.

Como Deibert ha podido observar, esas contundentes transformaciones “reflejan los intereses tanto de empresarios y sus corporaciones mediáticas cuanto de funcionarios gubernamentales militares, de seguridad y de inteligencia” (2008, p. 155).

Para empezar, hay que recordar que un aspecto central que debe considerarse sobre las TIC es su relación con el tema de políticas públicas, es decir, que todo sistema de comunicación se inscribe en la matriz superior del sistema social en el que se realiza; por lo tanto, tiene un interés, un propósito y una organización. No es neutral debido a sus efectos en la administración y en las agendas políticas. En esas condiciones, sus efectos influyen en todos los sistemas sociales, nacionales y globales desde diversas dimensiones (políticas, económicas, financieras, sociales, jurídicas, legales, de seguridad e incluso de carácter ambiental). Además, “la

centralización de información, facilitada por los computadores, plantea cuestiones sobre seguridad, privacidad, soberanía, responsabilidad y muchos otros temas de las agendas mundiales, que involucran múltiples depósitos de datos” (Alexander & Pal, 1998, p. XIII).

En consecuencia, una de las cuestiones cruciales no se enfoca en la cantidad de datos existentes en el sistema ecodigital, sino quién tiene acceso a esas bases de datos digitales y qué uso se hace de ellas para convertirlas en información útil y en conocimiento.

En teoría, el surgimiento de cada paquete tecnológico puede y debe conducir a nuevos ajustes en las agendas de políticas gubernamentales. Un ejemplo, entre muchos otros, es el Acta sobre las Telecomunicaciones de 1996, la cual también comprueba que legislar sobre un aspecto no necesariamente significa garantizar sus efectos democráticos. Las evidencias tanto en el pasado como en el presente muestran que es todo lo contrario.

En suma, el mayor logro de las nuevas herramientas, producto de las diferentes categorías aplicativos de internet, es abrir más la brecha digital en el ecosistema digital hipermediatizado, tanto en los ámbitos locales, nacionales e internacionales, en beneficio de las elites económicas y, en todo caso, de los individuos y pueblos más desarrollados. De ahí los esfuerzos por establecer un régimen y una agenda globales de las TIC que permita asegurar, ahora sí, una verdadera revolución de las comunicaciones en red que revierta el modelo hiperconcentrado, supercomercializado y antidemocrático hoy vigente en todo el mundo.

Una agenda de políticas para internet requiere, al menos, una estrategia que contemple: establecimiento de valores, clarificación de objetivos y metas de la democracia en la era digital, nuevas perspectivas sobre futuros alternativos y audaces experimentos con nuevos mecanismos sociopolíticos para su implementación efectiva.

Algunos de los temas que de manera urgente deben dar agenda global de políticas públicas para internet son los de carácter valorativo, los de índole técnica (uso, contenido, distribución), los de acceso (equidad, diversidad...), los de concentración y propiedad, los relativos a los derechos de propiedad intelectual, libertad de expresión, censura, y los relacionados con privacidad, vigilancia y seguridad.

Todas las recomendaciones expuestas tienen por objeto coadyuvar a que las diversas sociedades trasciendan el discurso manido que ha paralizado las decisiones sobre la política de las comunicaciones en la última década. En resumidas

cuentas, en tanto no se construya una agenda que contemple un conjunto integral de políticas redistributivas que garanticen los beneficios sociales ofrecidos por las TIC, es decir, que disminuyan la brecha informacional entre ricos y pobres, hiperconcentración, desigualdad, pobreza y exclusión social seguirán siendo los aspectos cruciales que definan el panorama digital y el futuro de la democracia.

A pesar de todas las ideas, iniciativas y esfuerzos, complejos, paradójicos y controversiales, por dar al ciberespacio un verdadero sentido democrático, aún permanece la incógnita en relación con la utilidad de la web 2.0 y sus herramientas para redefinir valores, construir agendas, especificar alternativas, negociar con las fuerzas políticas en los múltiples y diversos escenarios en que opera, asumir compromisos sólidos y tomar decisiones públicas que modifiquen, desde ya, la agenda política del ciberespacio y el futuro de internet.

#### LOS PROCESOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA PARA LA REGULACIÓN PUBLICITARIA

Una vez descritos los principales participantes en la construcción de la agenda formal en materia de regulación publicitaria se abordará al análisis del conjunto de procesos involucrados, segunda categoría general que afecta la construcción de la agenda: problemas, políticas y política que se desenvuelven casi de manera independiente en tres diferentes corrientes o arenas de conflicto. En el caso de estudio, los procesos se refieren al reconocimiento y definición del problema, a la insuficiencia en la regulación publicitaria, a la generación de la propuesta de reformar el reglamento sobre la materia y a los eventos políticos que se llevan a cabo al interior y al exterior del sistema político, cuya influencia es crucial para que las propuestas accedan a la agenda y puedan ser implementadas, en otras palabras, el juego mismo, sus reglas básicas y las formas de participación de los jugadores.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Enrique Cabrero encuentra una diferencia crucial entre las reglas del juego en sistemas democráticos más avanzados y otros más incipientes. A diferencia de aquéllos, escribe, “en éstos –en referencia a los espacios políticos en que se desenvuelven los conflictos– son poco estructurados, muy extensos, móviles y en ocasiones turbulentos. No se distingue dónde comienzan y menos dónde acaban; es decir, las reglas del juego no son claras, se crean, se reinventan frecuentemente. La tradición discrecional de un sistema de este tipo hace inciertas las reglas del juego y, aun en la transición, los mecanismos de regulación están en proceso de construcción... se trata –concluye– de un escenario de incertidumbre” (2000, p. 213).

En México, los promotores de políticas son generalmente las autoridades gubernamentales, los partidos y los diferentes grupos de presión que operan dentro y fuera del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas. Otras influencias sobre la agenda resultan de las modificaciones en la correlación de fuerzas, primordialmente al interior del Congreso de la Unión. Con gran influjo también actúan los medios masivos y el estado de la opinión de los diversos sectores involucrados. La opinión de los consumidores, en la medida en que no están organizados, es nula.

Un día común en el país pudiera obedecer a la siguiente dinámica: primero, varios problemas casi siempre incluidos en la agenda sistemática atraen la atención de los diferentes miembros del gobierno y de los grupos de presión; segundo, existe una comunidad de especialistas en políticas concentrados en la generación de propuestas de solución, algunas de las cuales serán tomadas en cuenta de manera más seria, en tanto que otras serán descartadas; tercero, en el ámbito propiamente político, constituido por los miembros de los subsectores administrativos, se llevan a cabo diversos eventos que generan cambios en el clima de opinión acerca de diversos asuntos.

Permanentemente se realizan procesos electorales en todos los niveles de gobierno para elegir autoridades que modifican de manera sustancial la correlación de fuerzas en el Congreso, lo que conlleva nuevas ideas y nuevos compromisos. Los diferentes grupos que operan en el sistema realizan actividades políticas, ya sea por canales formales o informales, muchas veces apoyados por los partidos políticos y por diversas organizaciones sociales. Las opiniones varían y se expresan de acuerdo con el asunto que se trate y en función de los grupos afectados por la decisión.

Los eventos diarios que acontecen en las tres corrientes (problemas, políticas y política) transcurren de manera casi independiente hasta que se lleva a cabo un acoplamiento entre las tres, dando lugar a una ventana de oportunidad para que un asunto relevante, y casi siempre controversial, encuentre su camino hacia la agenda formal. Un problema es reconocido, una solución viable se encuentra disponible y un evento político generan el momento adecuado para un cambio de política, siempre y cuando el costo de oportunidad no sea muy alto.

*El problema: el control de la publicidad*

La definición del problema (decidir sobre qué decidir) y la lucha por la primacía en esa definición tienen importantes consecuencias en las diversas etapas en la estructuración de la agenda formal. Así, el reconocimiento y la definición de un problema determinarán las posibilidades de que un asunto o una propuesta alcancen estatus de agenda. Éstas se incrementarán si el asunto se relaciona con un problema acuciante.

Debido a que los problemas de políticas se construyen socialmente, las definiciones de un problema frecuentemente se tornan conflictivas. Esas definiciones encontradas se basan en concepciones o perspectivas diferentes de las realidades de una situación, de manera particular en sistemas democráticos; entonces, presuponen una multiplicidad de alternativas de solución frecuentemente contradictorias. En esas condiciones, la cuestión no es si una descripción es técnicamente correcta, sino si lo es políticamente aceptable; por lo tanto, los aspectos ideológicos juegan un papel muy importante al respecto. Si existe una diferencia entre las condiciones observadas y la concepción de la gente en cuanto al estado ideal de las cosas, asientan Hogwood y Gunn, ahí hay una dificultad: “Si algunos no alcanzan los beneficios que otros obtienen, y si alguien cree en la igualdad de condiciones, esa disparidad constituye un problema” (1984, pp. 116-117).

El que una situación alcance la jerarquía de problema público depende no sólo de los hechos, sino de las convicciones y valores de una comunidad. La manera en que lo definan estará fuertemente influida por los valores que aportan al proceso de toma de decisiones. Esta definición requiere explorar, articular y cuantificar el problema de que se trate; es decir, analizar sus causas probables, distinguir sus componentes y prever sus posibles consecuencias; sobre todo, situarlo en su contexto. De la manera en que esto ocurra dependerán las posibilidades de solución. Además, las probabilidades de un problema para alcanzar estatus de agenda aumentan en gran medida cuando se tiene una alternativa viable para solucionarlo.

Debe considerarse que el deseo de solucionar un problema no es la única motivación para la búsqueda de un espacio en la agenda. Existen múltiples consideraciones que van desde el deseo de resolverlos hasta las legítimas aspiraciones personales o intereses, también legítimos, de grupo. Esto hace que muchas

propuestas de solución aumenten la magnitud de los problemas o abran la puerta a la emergencia de otros relacionados con la condición original.

Los problemas no sólo ascienden a la agenda formal, también pueden desaparecer de ella si las autoridades no pueden resolverlos, escribe Anthony Downs (1993),<sup>91</sup> por lo que la atención se vuelve hacia otros asuntos si se suscita un cambio en las condiciones que alertaron sobre la existencia del problema, ya sea porque se resolvió parcialmente, debido a que se piense que fue resuelto mediante alguna acción o porque efectivamente no se haya resuelto y la gente se acostumbra a él si emergen nuevos asuntos que desplacen a los anteriores o si llega a agotarse el ciclo que atrajo la atención de la gente. Gran parte del debate en torno a una situación problemática se centra en las categorías de análisis que se utilizan en su definición y en las maneras en que son usadas, ya que ello determina la percepción de la gente sobre el problema.

Aun frente a las circunstancias cambiantes y ante la emergencia de nuevos problemas, las autoridades políticas y los más relevantes grupos de interés que operan en el sistema tratan, por lo general, de mantener las viejas categorías, pues un cambio significa una amenaza hacia los intereses de alguien, lo que aumenta las posibilidades de que surja un conflicto. A pesar de ello, los vaivenes ideológicos y políticos y la dinámica de los acontecimientos sociales hace que frecuentemente surjan nuevas categorías, lo que implica una reelaboración de las políticas públicas. En esas condiciones, se vuelve necesario, incluso por parte de administraciones conservadoras, realizar nuevas definiciones de los problemas y nuevas especificaciones de alternativas para su solución. Además, el que un asunto sea reconocido como problema y la manera de ser percibido socialmente dependerá en parte de quién lo colocó en la agenda, desde qué nivel y por qué razones.

Hay tres maneras principales para orientar la interpretación de una condición problemática: los indicadores, el enfoque que se dé a los eventos precipitantes del asunto en cuestión y la retroalimentación operativa con la que se cuenta. Los indicadores se utilizan para valorar la magnitud y la evolución de la condición; un enfoque adecuado refuerza alguna percepción previa de la gente sobre la existencia de un problema; sin la retroalimentación, formal o informal, del funcionamiento de los programas en curso difícilmente podrá evaluarse e interpretarse

---

<sup>91</sup> Destacado profesor de la Brookings Institution de Washington.

la magnitud de un problema. Por ello, las autoridades se ocupan de observar los cambios en los propios indicadores, ya que cualquier cambio, sobre todo en las asignaciones presupuestales, genera una grave alteración en el sistema.

Construir un indicador y convencer a la gente de que existe un problema que se debe atender es una acción regular de quienes pretenden llevar un asunto a la agenda formal; no sólo tiene el valor de reconocer los acontecimientos, pues mediante su interpretación se transforma de una constatación de hechos a la definición de un problema de políticas. Los indicadores muchas veces no evidencian claramente la existencia de un problema, por lo que se requiere de acciones que atraigan la atención pública y la del gobierno, enfocando un evento en términos críticos mediante el uso de símbolos poderosos.

Cobb y Elder han propuesto cinco principales dimensiones, necesariamente variables en el tiempo e interrelacionadas, para la definición de un problema: su grado de especificidad, significado social, relevancia temporal, complejidad y rango de precedencia categórica. Cada una describe un proceso continuo a lo largo del cual debe definirse un asunto (1986, pp. 129-135).

La manera en que se define un problema es una condición para su expansión, que se explica como la atracción que despierta en el auditorio. Un punto en disputa puede extenderse y ampliar sus probabilidades de formar parte de la agenda formal cuando se define tan amplia y ambiguamente que cualquiera puede encontrar un motivo para adherirse a él, cuando se transforma en socialmente significativo, cuando su relevancia temporal trasciende la exigencia inmediata y cuando carece de precedentes y bases operacionales (Cobb & Elder, 1986). La clave es, entonces, convertir un asunto específico y relevante para un grupo en un tema de interés general para otros miembros de la comunidad. Si las demandas particulares pueden relacionarse con principios sociales y de carácter ético, como el caso de la salud, se aumentan las posibilidades de movilizar a un mayor número de gente.

La corriente o campo de los problemas está constituida por aquellas circunstancias problemáticas sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlas como temas controversiales, la mayoría de las veces urgentes, y otorgarles un lugar en la agenda formal. La regulación publicitaria, por ejemplo, puede concebirse como un derecho social a la protección de la salud, por lo que el problema de la carencia en su reglamentación

se definirá en la categoría de asuntos que el gobierno debe resolver. De no ser así, esa condición de insuficiencia se ubicará en el rango de problemas particulares y, por lo tanto, la búsqueda de soluciones puede deslindar al gobierno de la responsabilidad de su cabal cumplimiento al transferirla a las organizaciones publicitarias en términos de autorregulación; aunque ello no excluye que aquél pueda participar en su solución.

Si bien los problemas no son siempre evidentes, los asuntos que se resuelven en la arena redistributiva, por ejemplo los relacionados con la producción, distribución y consumo de productos y servicios, como es el caso de las actividades publicitarias, constituyen un tema que requiere especial atención y tratamiento por sus consecuencias en materia económica y de salud, entre otras razones, porque afecta los intereses económicos privados al mismo tiempo que los de toda la sociedad, y por las dificultades y controversias que entrañan su control y vigilancia. No obstante la plena justificación económica y legal de la actividad publicitaria, el hecho de que los publicistas no siempre se atienen a la normatividad en la materia y la manera en que se manipulan las necesidades de la población siempre han generado reservas por parte de los ciudadanos, llegando al extremo de demandar su prohibición total.

A pesar de no ser un asunto muy considerado por parte de las autoridades gubernamentales, en virtud de la abultada agenda gubernamental en otras materias, la regulación publicitaria ha originado varios debates e intensas negociaciones entre los representantes de la industria de la publicidad y el gobierno, no sólo en términos de la publicidad comercial, sino de manera más reciente en lo relacionado con la política.

Definir el tema de la regulación publicitaria en términos de una responsabilidad exclusiva del gobierno siempre ha sido una idea a la que se oponen los empresarios del ramo, quienes han insistido en mantener la categoría de libertad de expresión comercial bajo el derecho constitucional a la libertad de expresión, lo que significa que la responsabilidad de control correspondería más a éstos y menos al Estado.

En esas condiciones, un asunto aparentemente económico adquiere una gran dimensión en virtud de las consideraciones ideológicas, políticas y sociales subyacentes. Al no existir coincidencia entre los actores involucrados en la percepción del problema, las discrepancias también surgen en las propuestas de solución.

Cuando se trata de determinar la ocasión para impulsar un asunto a la agenda formal, “¡ahora o nunca!” suele ser la expresión coloquial para decidir el momento preciso. En todo caso, la ocasión propicia puede tratar de distinguirse, si bien con dificultad y sin garantizar su éxito, pulsando el ambiente de receptividad de la iniciativa mediante algunas consideraciones básicas: 1) el análisis adecuado del contexto general y particular atendiendo a signos como la capacidad y frecuencia de movilización de los diversos grupos de interés que actúan en la sociedad –en este caso los principales actores de la publicidad– y los grupos de presión, aunque muy escasos, que se oponen a sus actividades promocionales; 2) la opinión de miembros de las comunidades académicas que por su relevancia y presencia social estén autorizados, y 3) las indicaciones de los organismos internacionales en la materia. De no actuar de esta manera, se puede anticipar que el asunto, más que de carácter técnico, puede convertirse en una cuestión de índole política, colocando al gobierno en una posición débil frente a sus consecuencias.

Sin embargo, aun cuando se reconozcan, cuantifiquen y dimensionen los síntomas del problema, es necesario indagar sus causas estructurales, las condiciones objetivas del sistema político, así como sus interdependencias y, en todo caso, ofrecer las explicaciones conducentes, asimismo valorar correctamente la escala y la intensidad de las consecuencias e implicaciones para la estabilidad del sistema social. Así, al no escindir los síntomas de las causas del problema, se evita caer en una sobresimplificación del análisis; o sea, no se hallará la solución correcta a un problema equivocado. Finalmente, debe considerarse el precio a pagar de no alcanzarse las expectativas deseadas, valorando correctamente la relación costo-beneficio de tales medidas regulatorias.

En contraposición con quienes piensan que es mejor tomar una decisión que no tomarla o posponerla, el sentido común aconseja que cuando se trate de asuntos controversiales es peor decidir antes de tiempo, sobre todo en medio de fuertes restricciones en el margen de maniobra de un gobierno. Muchos factores condicionantes reducen enormemente las posibilidades de supervivencia de cada propuesta del ejecutivo, sobre todo cuando se tiene que aprobar en el ámbito legislativo.

Además, las evidencias apuntan a que las posibilidades de modificar la legislación vigente siempre disminuirán si se presenta demasiado pronto, sin pasar por un periodo natural de discusión y calentamiento, o cuando no existe la

coyuntura adecuada o la conjunción de elementos intervinientes en el proceso, es decir, si no se abre una ventana de oportunidad para colocar el punto en la agenda formal garantizando su implantación.

En un sistema político de intereses tan plural, complejo y extenso como es el mexicano, con una larga y dramática historia, caracterizada más por el enfrentamiento que por la conciliación, resultaría ingenuo pensar que sus componentes humanos opinan y actúan a partir de un mismo enfoque de la realidad. Incluso para definir un problema específico y evidente como las insuficiencias jurídicas, coexisten diferentes ópticas teóricas y metodológicas, diversos intereses individuales y de grupo, y un marco ideológico heterogéneo y políticamente diverso y controversial.

Una revisión oportuna del problema de la insuficiencia regulatoria de la publicidad, sin precipitarse por entusiasmos erróneos y presiones políticas de grupo, siempre conducirá a toda la sociedad, no solamente a las autoridades gubernamentales, a una solución alternativa de los problemas a partir de la definición correcta de cada uno de ellos, sólidamente argumentada, ampliamente difundida, sometida a un proceso amplio (en la participación y en el tiempo) de consulta abierta, aprobada en los foros adecuados, amplios y plurales mediante los procedimientos establecidos por la legislación vigente, y que no ponga en entredicho al gobierno y a los agentes políticos. Actuando de tal suerte, los conflictos pueden ser administrados de manera más eficaz, pasando de un conflicto insoluble y continuo a uno remediable y terminal, fortaleciendo de esta forma la gobernabilidad del sistema social.

### *Las políticas en materia de regulación publicitaria*

La generación de propuestas de solución a los problemas sociales es el ámbito natural de la comunidad de las políticas, la que se encuentra distribuida en cada área de la administración pública y está constituida por investigadores, académicos y consultores, por los equipos de apoyo al Congreso, los encargados de la planeación y evaluación de programas y del ejercicio presupuestal y los analistas al servicio de los grupos de interés que operan en el sistema. En gran medida, este racimo oculto de la administración facilita la estabilidad de la agenda al

generar los elementos básicos –denominados por John Kingdon “anclas estructurales de la agenda”– en los que existe un alto grado de acuerdo.

Muchas preguntas han surgido sobre cómo se generan las ideas en las comunidades de políticas. El mismo Kingdon se refiere a ello mediante un concepto de corte evolucionista denominado la “sopa primaria de políticas”, ya que considera que la generación de alternativas y propuestas en esta comunidad se parece a un proceso biológico de selección natural; así como las moléculas circulaban alrededor de lo que los biólogos llaman la sopa primaria antes de que la vida comenzara, las ideas flotan alrededor de las comunidades de especialistas, se confrontan y se combinan de diferentes maneras. De esta manera, la sopa se modifica no sólo por la aparición de nuevos elementos, sino más bien por una reconfiguración de los ya existentes. Es así que la actividad creativa usualmente involucra la recombinación más que la invención de nuevos componentes. Mientras muchas ideas circulan alrededor de este caldo primario de políticas, las que al final quedan, sobreviven y prosperan al igual que un sistema de selección natural son consideradas más seriamente que otras.

Para entender el proceso según el cual algunas ideas sobreviven y otras no, el autor sugiere que la clave es identificar las condiciones para que una propuesta pueda ser considerada en el orden del día de la agenda formal. El desarrollo de ideas de políticas públicas obedece a un patrón similar al de la evolución, que no procede de una mutación o de la súbita aparición de nuevas estructuras, sino de una recombinación o nuevo empaque de elementos familiares. El proceso que se desarrolla en la sopa primaria de políticas no se parece a un sistema con pocas y bien definidas alternativas de entre las cuales habrá que seleccionar. Las comunidades de especialistas orientan sus análisis a los problemas y a los contenidos; sin embargo, los funcionarios del gobierno juzgan sus méritos así como sus costos y beneficios políticos.

En contraste con quienes atribuyen a una sola persona el origen de las ideas en el proceso de construcción de la agenda, Kingdon opone tres consideraciones básicas: las ideas pueden surgir de cualquier lado, rastrear los orígenes involucra una regresión infinita –e innecesaria–, y durante el proceso de gestación nadie dirige a nadie. Por ello, para explicar la relevancia de un tema en la agenda política, el elemento crucial lo constituye el clima de receptividad de las autoridades a ciertos planteamientos, independientemente de sus orígenes. Lo que

determina que un asunto sea considerado por los responsables de la elaboración de políticas es una compleja combinación de factores. Entre éstos destacan los intereses de la administración y su experiencia en el manejo de ciertos asuntos, las presiones de los grupos de interés y las preocupaciones de los diversos públicos involucrados.

Los inductores de propuestas impulsan su discusión en la propia comunidad de políticas, en públicos especializados y ocasionalmente en públicos más generales, buscando crear un clima favorable a sus propuestas. Los abogados de políticas utilizan diversas formas para aclimatar el ambiente (*softening up*), tales como foros institucionales, reuniones no gubernamentales, audiencias promovidas por el Congreso, canales burocráticos formales e informales.

Una vía utilizada con frecuencia por las autoridades con objeto de conocer las reacciones de los diferentes públicos a sus planteamientos son las filtraciones o deslizamientos a través de los medios de difusión. Mediante el uso de estos “globos de sondeo” (*trial balloons*) muchas propuestas no han sobrevivido al escrutinio público por lo que deben ser retiradas de la lista de alternativas posibles. En muchas ocasiones no se busca que una propuesta sea aprobada, sino simplemente que se conozca para iniciar su proceso de maduración: la gente conoce la idea, la discute, permanece latente en su conciencia para futuras referencias con la finalidad de que resurjan cuando las condiciones sean propicias, ya que, aun cuando el origen de las ideas pueda ser azaroso, su permanencia no lo es, puesto que existe un patrón de maduración de las propuestas.

Las propuestas que subsisten en la comunidad de políticas en gran medida lo hacen por estar sustentadas en datos duros y evidencias objetivas, por su viabilidad técnica (capacidad de implementación), su compatibilidad con los valores de la mayoría de los especialistas en la materia de que se trate, por sus costos razonables y su receptividad por parte de quienes toman las decisiones políticas.

La aceptabilidad pública no suele ser un asunto de interés particular para este grupo de analistas de alternativas de políticas, por ello se les conoce como tecnócratas. Una vez que las ideas producidas por los expertos han pasado el proceso de selección, superado el de calentamiento y satisfechos los criterios de aceptabilidad, los responsables de las políticas deben lograr un consenso entre los actores principales del sistema, por eso es necesario que exista una conciencia pública sobre los problemas y un acuerdo general sobre las propuestas de solución.

En el gobierno mexicano existen áreas de políticas tanto en los ámbitos ejecutivos como en los legislativos que lo componen. En el segundo interactúan, en su mayoría, quienes tienen la tarea de generar, discutir, rehacer y aprobar las iniciativas de solución de los diversos problemas nacionales para someterlas al juicio de los encargados de tomar las decisiones. No es suficiente que exista un problema, también debe existir una o varias alternativas que hayan sobrevivido en el campo de las políticas. Dichas propuestas están generalmente sustentadas en consideraciones técnicas apropiadas. No obstante, los especialistas deben saber que quienes deciden juzgan los méritos de una política en función de sus costos económicos y políticos. En las áreas económicas, por ejemplo, debido a la complejidad y recursos de los actores, el análisis de costos políticos es tan importante como la identificación de los beneficios sociales.

Sin pretender convertir este trabajo en un análisis del desenvolvimiento económico del país, es posible afirmar que históricamente y *grosso modo* han existido entre los responsables del análisis de las políticas de los gobiernos posrevolucionarios dos enfoques en la elaboración de políticas públicas: sociopolítico y técnico-económico. El primero, vigente hasta principios de la década de los ochenta, se orientaba más hacia lo político y poseía una visión social más amplia, aunque sus políticas resultaban en general costosas e ineficientes; desde este punto de vista, el gusto —no la inversión— del desarrollo era responsabilidad exclusiva del sector público. En el segundo, vigente aún, el gobierno define los problemas en términos de costo, productividad y eficiencia. Mientras que el socioeconómico defendía el carácter público de las actividades económicas y su financiamiento, el segundo ha promovido lo contrario. De ahí que todavía se hable de tecnócratas y políticos. En la agenda del gobierno actual prevalece este último, pasando por alto que el contenido de las políticas, así como la situación política, son elementos importantes para promover asuntos a la agenda formal.

Una tercera óptica, más en los dichos que en los hechos, permite encuadrar los problemas desde otra racionalidad que al combinar realismo e idealismo aumenta las posibilidades de alcanzar a un costo menor los objetivos buscados partiendo de la premisa de que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno, ya que en el análisis de políticas los aspectos estimativos de justicia social y de viabilidad política son tan relevantes como las de factibilidad técnica y organizacional.

En la historia de la legislación en materia de publicidad, como se ha mostrado en el primer capítulo, han influido diversas personas y grupos en posiciones importantes y con poder dentro y fuera del gobierno, con objetivos y prioridades diferentes, e incluso con percepciones encontradas, las cuales aportaron piezas que terminaron por configurar un rompecabezas reflejado en la legislación vigente no muy distinto al que autoridades gubernamentales y empresarios de la publicidad estaban dispuestas a aceptar.

### *La política*

De manera relativamente independiente a los procesos de reconocimiento de los problemas y de elaboración de propuestas de solución, los acontecimientos políticos se desenvuelven con una dinámica propia y de acuerdo con sus propias reglas, influyendo notablemente en el establecimiento de la agenda. Este campo crucial se compone del humor, talante nacional o clima de los tiempos, de los resultados electorales asociados con los partidos políticos, los cambios en la administración, la recomposición política e ideológica en el Congreso y la correlación de fuerzas, en términos del conflicto y el consenso entre los grupos de interés que operan en el sistema. Estos acontecimientos tienen un poderoso efecto en la conformación de las agendas y constituyen una parte relevante en la especificación de alternativas.

Una modificación en la opinión pública hace que algunas propuestas de políticas tengan mayores posibilidades que antes de alcanzar el estatus de agenda y, en contraste, pueden sacar de la escena a otras que anteriormente tenían mejores expectativas. Frente a la emergencia de cambios en el talante nacional que pudieran resultar favorables a sus intereses, los promotores de políticas deben empujar sus propuestas que, por lo general, tuvieron que permanecer mucho tiempo en espera. De no aprovechar la oportunidad, tendrán que esperar un nuevo movimiento de la opinión nacional.

Los cambios de administración y una reconfiguración de fuerzas en el Congreso afectan sustancialmente las agendas. Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad en virtud de un cambio de administración modifican las prioridades e impulsan nuevos asuntos en la agenda; asimismo, la recomposición se altera generando nuevas prioridades en el orden del día gubernamental.

La vertiente o arena política es quizás el principal promotor u opositor para que diversos problemas se incluyan en la agenda institucional. En su interior, confluyen, de manera permanente, nuevos y diversos actores y múltiples eventos, por lo que el juicio permanente en torno a la correlación de las fuerzas actantes permite determinar la factibilidad política de las propuestas planteadas en el campo de los especialistas. Una de las principales inquietudes de quienes toman decisiones tiene que ver con la relación consenso-disenso, ya que hasta problemas que parecen estrictamente técnicos pueden generar un alto grado de discrepancia. Por eso, la negociación para abatir las divergencias y articular a las mayorías es el método tradicional en esta corriente.

Brian Hogwood y Lewis Gunn encuentran que algunos de los factores que condicionan el acuerdo son: el número de intereses involucrados alrededor de un tema relevante, la disponibilidad de información, la valoración social sobre el tema y el rango de perspectivas en torno al mismo (1984, p. 118).

No todas las fuerzas organizadas tienen el mismo peso en la práctica. Por ello, la primera acción de una administración es juzgar si el balance de las fuerzas políticas en relación con un plan de trabajo o con un asunto específico favorece o no un curso de acción. Si quienes abogan por una propuesta consideran que ese balance les es adverso, prefieren no invertir en lo que perciben como una causa perdida, optando por dar marcha atrás y esperar una mejor oportunidad. El costo económico y político de persistir en el intento suele ser muy alto.

Debido a que en este campo político los procesos son muy variables en razón de su configuración tan poco precisa, resulta muy difícil conocer con certeza hacia dónde se inclina la balanza entre los adeptos a las diversas propuestas y sus opositores. Los cálculos involucran la percepción de los flujos de comunicación, la existencia y eficacia de los canales correspondientes y la valoración de los recursos de los contendientes. Aun cuando la comunicación sea pareja, un lado siempre está mejor situado porque la gente percibe que el lado dominante tiene mayores recursos políticos, además de la cohesión interna, ventajas para organizar movilizaciones de apoyo y la habilidad para afectar al sistema.

Si bien la determinación del equilibrio de fuerzas es imprecisa, no así la forma de valorarlas. Un error de apreciación por quienes toman las decisiones puede costarles muy caro, incluso al sistema en su conjunto. Frecuentemente, ese balance opera en contra del cambio, ya que los beneficiarios de los programas

establecidos protegen sus intereses. Por esto, para que una reforma sea posible, las propuestas correspondientes deben contar con un fuerte apoyo, más del sector público, al menos el más afectado por la política en cuestión, que de los núcleos de poder o de los medios masivos. Hay ocasiones, no obstante, en que los cambios ocurren o se pretende que ocurran a pesar de la oposición que generen.

Para evitar cualquier cambio en el estado de las cosas, grupos de presión importantes con los recursos suficientes casi siempre están en posibilidades de bloquear cualquier iniciativa que atente contra sus intereses. Una razón importante de esta inercia es la inevitable formación de una clientela favorable a los programas establecidos, ya que, una vez que se implanta un proyecto, los intereses beneficiados se organizan en grupos cuyo propósito es protegerlo.

Aun cuando los opositores a una política no cuenten con los recursos económicos y materiales suficientes para proteger de manera permanente sus intereses, existen evidencias de que una vez iniciado un movimiento relevante diversas organizaciones políticas e incluso algunos medios de información acuden en su apoyo.

Giandomenico Majone (1997)<sup>92</sup> recomienda a quienes tienen la función de definir los problemas y especificar las alternativas de solución que antes que nada es necesario separar los componentes técnicos de los políticos en los problemas que los incluyan a ambos. Para ello plantea dos propuestas fundamentales:

1. Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, los especialistas tienen que mostrar a los *decisores*, operadores o interesados que la estrategia de acción propuesta es conducente con los objetivos y que resulta técnicamente factible, sobre todo en su implementación.

2. El análisis de política, pueda o no cumplir satisfactoriamente las condiciones del modelo de decisión racional respecto a fines o a soluciones racionales de problemas, debe ofrecer razones, explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás para que lo acepten. “Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una u otra” (p. 74).

De esa forma, la discusión se convierte en el elemento crucial de los procesos de análisis y decisión de políticas. “Si la definición del problema es la clave

---

<sup>92</sup> Notable catedrático italiano, profesor externo del Instituto de la Unión Europea y profesor visitante de la Universidad de Pittsburg.

para el diseño de una política, la argumentación es su condición de existencia” (Merino, 2010, p. 48).

En el apartado relativo a los participantes dentro y fuera del gobierno se identificaron los principales actores que de una u otra manera inciden en la reglamentación de la publicidad: anunciantes, publicistas y medios de información. Resta, por lo tanto, conocer la manera en que tales agentes y sus organizaciones procesan sus intereses. Una vez que el problema ya está definido, la propuesta configurada, discutida y aprobada en la corriente en la que se desenvuelven las políticas, toca el turno a su negociación, a partir de la conformación de alianzas realmente ganadoras, en el campo político en el que, a diferencia de las otras dos corrientes, su proceso es más difuso y menos estructurado.

En el gobierno, debido a la diversidad de puntos de vista de sus integrantes, así como por la facilidad que tienen de acceder a todo tipo de informaciones, permanentemente se debaten la mayoría de los temas nacionales. Esta pluralidad de ideas es no sólo inevitable, sino obligada para la buena salud de una institución que se rige por el debate y la discusión pública en todos sus niveles. Dada la índole de los asuntos que se discuten en las esferas de poder, los debates se realizan con gran enjundia en medio de confrontaciones, la mayoría de las veces de carácter político e ideológico.

La corriente política se configura principalmente con tres elementos: los eventos relacionados con los cambios en el gobierno, básicamente en la administración y en el Congreso; las acciones, frecuentemente en función de posiciones políticas ideológicas, de las fuerzas organizadas en términos del conflicto y el consenso entre los grupos de interés que operan en su interior, y las variaciones en el estado de las opiniones de los diversos componentes de la sociedad. Estos tres acontecimientos políticos tienen un poderoso efecto en la conformación de las agendas, ya sea al promover o inhibir asuntos, y constituyen una parte relevante en la especificación de alternativas consecuentes y de sus resultados.

Los procesos para acceder a los puestos de elección popular provocan nuevos reacomodos de las fuerzas políticas, sustentadas en diversas convicciones. De manera cíclica, los diversos grupos de interés presionan al gobierno con sus demandas y los responsables de la elaboración de políticas perciben el estado de ánimo de los diferentes estratos de la sociedad de acuerdo con el problema que intenten resolver. La combinación de la opinión pública con una nueva administración

es un elemento poderoso en la promoción de nuevos asuntos en la agenda; sin embargo, los grupos internos de presión tienen gran capacidad para bloquear estos nuevos temas intentando reorientarlos a favor de sus intereses. Cuando los grupos organizados entran en conflicto con la administración, la posibilidad de que unos y otros logren promover sus asuntos depende en gran medida de que cuenten con un fuerte apoyo público. Esta condición cambiante obliga a que en esta corriente, a diferencia de la política, sea necesario construir el acuerdo por la vía del diálogo y la negociación so pena de ver frustradas las propuestas.

Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad con frecuencia modifican las prioridades e impulsan novedosos asuntos, lo que afecta sustancialmente las agendas. De manera constante, las nuevas autoridades aprovechan esta condición para desenterrar asuntos que esperaban un acontecimiento que pareciera favorecer su inclusión en la agenda formal.

El panorama político de confrontación que ha caracterizado la política nacional desde hace varios años advierte que cualquier propuesta para modificar la reglamentación publicitaria va a depender, más que en otras ocasiones, del contexto nacional y de su capacidad para generar y organizar los consensos entre los actores principales sobre la materia. Por ello, cada vez más se requiere de una depurada valoración de curso de los eventos en esta arena central para determinar el estado de las relaciones entre el gobierno y los grupos actuantes en el ámbito de la publicidad.

Únicamente a partir de este diagnóstico será posible determinar si existe una oportunidad favorable para impulsar la reforma, es decir, si se cuenta con el respaldo social necesario y suficiente para contender con las recurrentes presiones de los grupos tradicionalmente opositores. Este apoyo será concebible en la medida en que se trate de revertir la tendencia del propio sistema que se inclina a localizar los asuntos centrales en nichos instituidos favoreciendo los intereses de unos grupos en detrimento de otros. Esta propensión sistemática resulta, básicamente, de la insuficiencia real de la participación de la mayoría de la ciudadanía, cuya capacidad de movilización debe ser analizada objetivamente.

Pasar por alto estas consideraciones centrales hará imposible edificar un acuerdo con las agrupaciones privadas actuantes en torno a cualquier proposición relevante del presidente o del legislador. En otras palabras, no comprender enteramente que para poder llevar a la práctica la reforma sin alterar los equilibrios

políticos es necesario promover la participación de la mayoría de los grupos sociales en el proceso de construcción de su agenda, más allá de los grupos reconocidos por el sistema, convierte esa participación en una de las variables más significativas para su éxito.

Queda claro que previo a ello será necesario iniciar la actualización de los mecanismos tradicionales para el efecto que, en contraste con quienes consideran que los acuerdos en un sistema político se logran sólo con base en la lógica de presión, violencia, negociación y cabildeo, inaugure un sistema de gobierno en el cual la mayoría de la sociedad pueda intervenir en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión que inicie con la expresión de preocupaciones generales y culmine en decisiones concretas de política, o sea, institucionalizar la discusión.

Un arreglo de este tipo al interior del sistema político le permitirá a la autoridad decisiva ejercer una conducción política más independiente, un mayor espacio de maniobra para contender con las presiones internas y externas que pretenden orientar sus decisiones, y enfrentar los problemas consecuentes, apostando más a la lógica de exigencia-negociación con las organizaciones privadas que a la de sumisión-aceptación de sus intereses en materia de publicidad; en otras palabras, colocarse a la cabeza del gobierno y no a la cola de las organizaciones privadas.

Una estrategia basada en este principio, al modificar la correlación de fuerzas en un sentido más favorable a las autoridades gubernamentales, les permitirá avanzar en su reforma; además, les facilitará contender con las presiones naturales al asumir legítimamente el liderazgo institucional y aglutinar la mayoría de la sociedad en torno a su propuesta frente a los grupos de presión que de manera permanente —y con éxito— terminan por doblegar a la institución presidencial.

Si objetivamente no existen las condiciones para la negociación, no debe continuarse con el curso de acción decidido. Frente a esta posibilidad es aconsejable elaborar una estrategia informada y adecuada para descifrar las condiciones prevalecientes con objeto de entender todos los posibles escenarios y consecuencias de la determinación, y, con base en ello, actuar centrando la cuestión menos en el mutuo convencimiento entre las propias autoridades y más en el debate, la argumentación y contraargumentación, la negociación y la articulación del consenso entre las más relevantes fuerzas actuantes, elementos centrales para alcanzar los acuerdos en toda arena política.

Si no es posible, como de hecho nunca lo es, hacer coincidir a todos con una reforma, es factible construir una alianza ganadora con los grupos parlamentarios afines, aunque probablemente resulte una alternativa diferente de solución al problema original, permite avanzar en los propósitos y evitar un conflicto y sus consecuencias.

Además, antes de dar a conocer la propuesta de reforma, las autoridades deben tener en cuenta que tomar decisiones, incluso de manera racional, no es suficiente. Por eso, el proceso reformista debe ser conceptuado en términos de la articulación, no de la supeditación, entre flujos comunicacionales y política, sin olvidar que la comunicación es una parte sustantiva y no adjetiva, como suele pensarse, de la elaboración racional y el desarrollo de las políticas públicas.

La propuesta de un esquema para reformar la legislación publicitaria debe acompañarse desde su concepción original de un proceso de comunicación y de su vasto instrumental para argumentar, transmitir y evaluar las evidencias con el fin de convencer a los empresarios de sus beneficios sociales. Por ello, antes de la elección de la política en cuestión, debe iniciarse un proceso de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, con objeto de otorgar bases conceptuales, ideológicas y políticas para la decisión, y con eso articular el consenso, encontrar consecuencias e implicaciones no previstas y, en gran medida, adelantarse y evitar un conflicto. Debe, por tanto, explicar la decisión antes de intentar colocarla en la agenda, tratar de que los interesados la comprendan, hacerlos participar en su discusión y, si es necesario, modificarla. En otras palabras, si lo que se pretende es ampliar el espacio de lo políticamente posible, debe, antes que todo, institucionalizarse el debate y la deliberación entre los actores.

Finalmente, es necesario crear un clima favorable para la propuesta de reforma mediante una consulta amplia, sin premura, y a través de canales de comunicación fluidos y confiables, evitando privilegiar a los medios de difusión sobre la comunicación directa, dando tiempo para su análisis y discusión. Deben, además, como suele olvidarse, transmitir los principios, criterios, normas y procedimientos de decisión que condujeron a la reforma. Si se presiona su patrón de maduración, la propuesta no logrará alcanzar su valor de aceptabilidad en la sociedad y la idea no sobrevivirá, sin olvidar que los grupos de interés opositores a las políticas regulatorias siempre han manifestado que en el futuro lo harán más que nunca.

*La ventana de políticas para la reforma a la publicidad*

El momento para ubicar sólidamente una iniciativa en la agenda de decisiones es cuando se abre una ventana de políticas. Esto sucede cuando las tres corrientes que fluyen separadas en el sistema (problemas, políticas y política) se conjugan en momentos críticos. Los promotores de políticas impulsan sus definiciones de problemas, sus propuestas adscritas y sus fuerzas políticas para aprovechar la oportunidad que les brinda la ventana abierta. Los resultados dependerán de la combinación de los elementos considerados y de la manera en que se encuentren acoplados. Ninguna de las corrientes es capaz de colocar por sí un asunto en la agenda. En el camino pueden darse acoplamientos parciales, pero insuficientes para que un asunto alcance estado de agenda (por ejemplo, soluciones con problemas y con una gran oposición política); si es el caso, ninguna reforma puede prosperar.

Una ventana —dice John Kingdon— se abre, principalmente, cuando hay un cambio en la arena política (un relevo en el gobierno, una modificación en la conformación del Congreso o un cambio en la opinión pública). Una nueva administración abre ventanas a ciertos grupos, sobre todo los excluidos por el gobierno saliente, a los legisladores y a las dependencias oficiales para presentar las propuestas que no tuvieron oportunidad de ser impulsadas, aunque también se abren por la emergencia de un nuevo problema. En ocasiones, cuando un problema está ejerciendo una presión muy fuerte sobre el gobierno por parte de los grupos políticos actuantes, sobre todo de aquellos que fueron ignorados permitiendo a los abogados de políticas presentar sus propias soluciones, tal es el caso de los accidentes naturales o de los eventos noticiosos.

La ventana de políticas suele ser escasa, efímera y difícil de predecir e identificar. Si la ventana se encuentra abierta y no se aprovecha para iniciar un curso de acción, ésta puede permanecer cerrada por mucho tiempo. Si se pretende forzar la entrada a la agenda de un tema estando la ventana cerrada, lo más probable es que se fracase en su intento, muchas veces de manera drástica. Cuando una política ha sido implantada puede servir de arrastre a otras acciones en áreas adyacentes. En todo caso, esto dependerá del costo político que haya tenido que pagarse por la decisión antecedente.

Una ventana no permanece abierta durante mucho tiempo; puede cerrarse a causa de que los participantes obtengan un refuerzo simbólico al sentir que una

decisión fue el producto de sus esfuerzos y volver la atención hacia otros temas, o porque los actores se muestran incapaces para movilizar recursos que apoyen sus iniciativas, debido a que los eventos que hicieron que una ventana se abriera salgan de la escena, o por el fin de la “luna de miel” o curva de aprendizaje de que disfruta una nueva administración; también se cierra cuando los funcionarios que abrieron una oportunidad de decisión terminan su gestión o abandonan el cargo. Esta situación se presenta con frecuencia en países donde no existe un servicio civil de carrera. Su clausura puede deberse, quizás con más frecuencia de lo que parece, a que no existe una alternativa disponible para la solución de un problema.

Cuando una ventana se cierra, es necesario esperar mucho tiempo para que se vuelva a abrir. Por ello, Anthony Downs recomienda a los proveedores de políticas actuar rápidamente cuando se presenta la oportunidad, antes de que se agote el ciclo de atención sobre el tema a tratar. Sin la perspectiva de una ventana abierta, los participantes frecuentemente desisten, o deben desistir, de sus propósitos. Algunas veces es posible predecir la apertura de una ventana de acuerdo con los períodos regulares de los programas establecidos, pero la naturaleza cíclica de muchas ventanas no es tan evidente. Los promotores de políticas deben estar listos esperando una de dos posibilidades: un problema al cual le puedan adscribir sus propias soluciones o el desarrollo de un evento en la arena política que genere un clima receptivo a sus empeños.

Entonces, aunque las ventanas no sean predecibles, sí lo es su espacio de apertura, por lo que los empresarios de políticas exitosos previamente desarrollan sus ideas, ponen en práctica su experiencia y habilidades, y aclimatan sus propuestas para estar preparados cuando aparezca una oportunidad de elección. Para ellos, cualquier evento crítico es una oportunidad para acoplar las corrientes del sistema, adscribiendo soluciones a los problemas, adecuando sus propuestas al momento político y aprovechando eventos favorables a sus proyectos, tales como un cambio en la opinión pública.

No obstante que la existencia de una ventana obedece a circunstancias reales y objetivas, muchos estrategas de la arena política piensan que pueden manipular las variables que intervienen. Sin embargo, la ventana existe también en la percepción de los participantes; quienes no lo han entendido han pagado un precio muy alto. Los encargados de la toma de decisiones perciben la presencia de una ventana, estiman sus probabilidades de ocurrencia futura y, algunas veces,

la subestiman, o sobreestiman, y actúan en función de ese error de percepción.

Al juzgar qué tan abierta está una ventana, debido a su compleja naturaleza, existe un apreciable espacio de desacuerdo incluso entre gente razonable y bien informada. Cuando se presentan percepciones diferentes en la corriente de políticas, existe un mayor margen para la rectificación que en el caso de la arena política. En aquélla, los costos pueden ser mínimos; en ésta, debido a que su influencia en la agenda formal es muy considerable, una decisión equivocada puede ocasionar consecuencias graves.

Difícilmente el espacio de una ventana es tan amplio como para dar cabida a todos los temas al mismo tiempo. Asimismo, existen limitaciones lógicas. Una ventana recién abierta ocasiona que las soluciones fluyan en forma multitudinaria hacia ella, lo que crea una sobrecarga debido a la existencia de más soluciones que ventanas para manejarlas. Algunos promotores de propuestas saturan deliberadamente una agenda para bloquear cualquier acción; si desean inhibir la intervención gubernamental en un asunto particular, introducen otros asuntos en la agenda. A pesar de eso, el sistema no siempre está sobrecargado, por lo que la competencia entre los asuntos no es de suma cero dada la capacidad de expansión-contracción de las agendas.

Los estrategas de la administración deben considerar que no pueden atacar todos los problemas al mismo tiempo, abriendo todos los frentes, pues corren el riesgo de que todo cambie para que todo siga igual o, peor, que se genere un conflicto por presionar excesivamente al sistema y poner en movimiento a todos los grupos que sientan afectados sus intereses por una decisión. Además, no hay manera más segura de confundir el significado de la política, dice Schattschneider, que tratar todos los temas como si fueran independientes e iguales. Sin embargo, si se da el caso contrario, concentrando toda la atención en un problema, se dejarán de considerar otros, quizás más importantes, dando lugar a la llamada “no agenda”, lo que resulta igualmente riesgoso.

Algunas veces una ventana abierta establece un nuevo principio que guiará las decisiones futuras en la misma área; otras, ese precedente permitirá derramar (*spillover*) sus beneficios en áreas adyacentes.<sup>93</sup> De tal suerte,

---

<sup>93</sup> El término anglosajón *spillover* describe las situaciones en las que la aparición de una ventana para la promoción de un asunto aumenta la posibilidad de que otra se abra para un asunto similar.

la aprobación de una nueva ley o la adopción de un acuerdo de autoridad establecen un precedente que determinará las subsecuentes maneras de proceder y cuya influencia sobre los acontecimientos posteriores será muy difícil de revertir, lo que explica por qué numerosos grupos de interés despliegan enormes recursos para impedir cualquier cambio en la legislación, mientras otros intentan promoverlo a toda costa. El primer éxito crea un enorme efecto secundario que motiva a los inductores de políticas a promover otro tema disponible. En buena medida, el triunfo de una nueva acción estará supeditado a las condiciones en que se obtuvo la victoria previa. Entre éstas destacan la rapidez con que se actúe, los costos que debieron pagarse por la acción anterior y la capacidad de reorganización de los grupos perdedores, aunque lo más importante es la habilidad de los promotores para evaluar las nuevas condiciones políticas en los diferentes niveles del entorno, así como su percepción del nuevo balance de las fuerzas dentro y fuera del gobierno o de la institución; es decir, su capacidad para determinar si la ventana que se abrió en el primer momento aún puede ser aprovechada por el efecto de derrame, si no se ha cerrado en ese segundo tiempo, ya que al igual que la primera ventana, las adyacentes se cierran rápidamente.

Si los promotores siguen tratando de colocar sus propuestas cuando el efecto del derrame ha concluido, seguramente su tentativa fracasará debido al agotamiento de las posibilidades de la oportunidad de elección original. Cabe, finalmente, recordar a Charles Elder y a Roger Cobb, cuando advierten que una cosa es perder la oportunidad de acceder a la agenda, pero otra, quizás peor, es tratar de ganar con una propuesta mal planteada y concebida, pues se corre el riesgo de obtener una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas.

### *Limitaciones al proceso de construcción de la agenda*

Una vez que la propuesta de reforma a la reglamentación de la publicidad sea anunciada, el control sobre el proceso corre el riesgo de perderse y esto provocaría la apertura de una caja de Pandora que únicamente se cerraría con la intervención de otras fuerzas. No obstante que los participantes en la construcción de la

agenda tienen un amplio margen de discrecionalidad en la apertura de ventanas, deben preguntarse antes de adoptar cualquier decisión si el riesgo de poner en marcha una inmanejable cadena de acontecimientos puede producir un resultado no deseado por ellos. De no hacerlo, demostrarían la notable diferencia entre el aficionado y el profesional: en contraste con el primero, el segundo sabe reconocer cuando las condiciones no son propicias para impulsar un asunto a la agenda institucional. Por ello, algunas veces los participantes más experimentados deciden no abrir una ventana o presionar para su apertura por el riesgo de alcanzar un resultado que pueda resultar peor que el estado anterior, ya que es preferible perder la oportunidad de acceder a la agenda que lograrlo con una propuesta mal formulada, como ha ocurrido en múltiples ocasiones.

Entre las tendencias que de no tomarse en cuenta pueden hacer avanzar o frustrar el esquema para la reforma a la reglamentación publicitaria se pueden identificar las siguientes:

- Un entorno económico crecientemente empobrecido, producto de la obediencia puntual de la administración gubernamental a las políticas internacionales de corte neoliberal, cuyos efectos han impactado de forma sumamente negativa en la distribución del raquíctico ingreso nacional, ya que su monto mayor se ha concentrado en un muy pequeño sector de la población, afectando de manera particular a las clases medias urbanas y suburbanas, las cuales reaccionan negativamente a cualquier modificación que provenga del ámbito político.

- El recrudecimiento de la oposición de intereses privados en torno a la responsabilidad del Estado de regular las actividades económicas, como son las actividades publicitarias, y su incapacidad de generar un sistema eficiente y de cobertura nacional para su control efectivo. Asimismo, la falta de definición de los criterios de Estado que deben, necesariamente, orientar la regulación sobre la materia. En suma, la permanencia del debate sobre a quién debe controlar la publicidad.

- El abandono por parte del Estado y del gobierno de la lucha por acreditar y sustentar con argumentos y evidencias reales su carácter de instituciones nacionales, autónomas, socialmente solidarias, políticamente democráticas, administrativamente eficientes, tecnológicamente avanzadas y modernas, frente al fortalecimiento de los grupos de interés privados, como poderes fácticos, por ejemplo el del sistema informativo privado, y sobre todo frente a las presiones para la privatización total de la economía.

- La creciente pérdida de influencia e interlocución real y única del Ejecutivo en las arenas políticas, en los ámbitos económicos y en las redes sociales, que ha inclinado al gobierno a favor de opciones de desarrollo contrarias a su evolución histórica, pone en riesgo su compromiso social y el futuro sustentable de la nación. De ahí que para muchos dirigentes de empresas el que el gobierno mantenga la rectoría del Estado parezca más un problema que una solución al incipiente desarrollo nacional.

- Una incapacidad real de respuesta del gobierno ante la emergencia de nuevas realidades de las agendas públicas nacionales e internacionales, particularmente en materia de empleo, seguridad, democracia, ambiente, derechos humanos, desarrollo sostenible, innovación gubernamental, evaluación de la administración y gobierno, así como rendición de cuentas, retos que de tiempo atrás habían sido planteados, pero ineficazmente procesados, sobre todo a raíz de la llegada de la derecha al poder de la nación.

- Una estructura de poder altamente fragmentada, donde el juego de fuerzas entre los grupos de interés internos y externos controlan el proceso de toma de decisiones, lo que se traduce, por una parte, en una subrepresentatividad real que impide la participación activa, razonada y suficiente de la sociedad y de sus principales organizaciones en los procesos de elaboración de políticas públicas.

- La visión de los analistas de políticas públicas más burocrática que democrática, más enfocada en la administración basada en criterios racionales de eficiencia técnica y eficacia económica que en consideraciones que garanticen la gobernabilidad de la nación; es decir, orientada más a favor de la defensa de un proyecto neoliberal a nivel global que en pos de una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios socialmente producidos.

- Un proceso para la elaboración de políticas carente de imaginación y de voluntad para el diálogo y la negociación por parte de las autoridades responsables de la política, con resabios autoritarios y resistencias al cambio, más obcecados, ayunos de una cultura dialógica argumentativa, capaz de corregir errores, propia del hábito colectivo de participación política democrática.

- El traslado del debate público, propio de las arenas políticas, a las esferas mediáticas, básicamente a la televisión, dejando en su lógica consumista e intereses privados los contenidos de la agenda nacional, la definición de los problemas sociales, sus causas, su trascendencia y sus efectos, así como las alternativas de

solución. El poder, en esas condiciones, gira alrededor de la agenda mediática.

- La ausencia de una cultura comunicativa que impida la adscripción a los procedimientos políticos de una agenda de comunicación, que desde antes de anunciar las propuestas provea a las autoridades gubernamentales de los canales y los flujos comunicativos directos capaces de construir, mediante razonamientos técnicos y explicaciones políticas, una deliberación argumental que les permita convencer, articular los apoyos y concretar los acuerdos necesarios con la mayoría de las fuerzas políticas actuantes a favor de sus propuestas. En otras palabras, al no estar institucionalizada la discusión, no es posible sintonizar política y comunicación.

Todo lo anterior puede obstruir o cancelar cualquier posibilidad de arreglo racional y político, con la consecuente inhibición de la sociedad en la construcción de la agenda nacional de controversias.



## EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PUBLICIDAD EN MÉXICO: DE LA SOBRERREGULACIÓN A LA DESRREGULACIÓN

*Después de la verdad, la publicidad.*

Niklas Luhmann

En el marco de un sistema plural, complejo y diverso, como es el mexicano, sus principales actores se organizan y establecen alianzas para generar propuestas de cambios, u oponerse a ellos, en las políticas institucionales; en consecuencia, se involucran en diversas actividades, en general vinculadas con sus negocios, a fin de presionar a las autoridades para que acepten sus demandas y propuestas para resolver los múltiples, complicados y obstinados problemas que continuamente se presentan en los ámbitos de sus preocupaciones. Cada participante puede involucrarse en la formulación de temas para impulsarlos a la agenda pública, en la especificación de las alternativas conducentes y en su implementación.

En México, como en todo el mundo, las discrepancias en relación con la publicidad, más allá de la definición de los problemas inherentes sobre la materia o de las alternativas de solución, siempre se han manifestado en torno a quién debe ser el responsable de su regulación. Mientras que el gobierno ha pensado que su control debe ser responsabilidad exclusiva del Estado, los anunciantes han expresado lo contrario, es decir, que la vigilancia debe recaer sólo en los interesados, autorregulada, mediante diversos códigos de ética publicitaria.

Las reglas para la operación de la publicidad siempre se determinan por medio de arduas negociaciones entre las secretarías de Salud, de Gobernación y de Economía, las comisiones respectivas del Congreso de la Unión y las organizaciones privadas vinculadas con el ámbito económico (anunciantes, publicistas y medios de información).

No fue sino hasta los años ochenta cuando los diversos actores encontraron una alternativa técnicamente viable y políticamente factible: que la regulación

fuera una actividad compartida entre el gobierno y los agentes económicos involucrados, es decir, responsabilidad compartida, aunque sin que el Estado perdiera su capacidad constitucional rectora de los procesos publicitarios a través de la legislación en la materia.

Por su naturaleza, la función publicitaria vincula tres garantías individuales: libertad de expresión, en forma genérica, libertad de información, como especie de la misma, y libertad de imprenta; en este caso, libertad de expresión y de imprenta de proveedores y publicistas, y derecho a la información por parte del público consumidor. Si bien en nuestro país todo mundo goza de libertad para expresarse en términos de lo que estime conveniente, el Estado también tutela el derecho del individuo para estar veraz y confiablemente informado sobre los productos, servicios y actividades que se publicitan.

La publicidad en México es un fenómeno cuya legislación cobra sentido desde su Carta Magna por ser una democracia constitucional cuyas interrelaciones sociales son reguladas por ésta. El Estado tiene la obligación de determinar las normas en el proceso productivo, controlar el espacio en cuanto a las transmisiones, así como velar por el interés social, en un marco que garantice la libertad de expresión y el derecho a la información. Por ello, la necesidad de regular la publicidad se refleja en los artículos 4º, 6º y 7º de la Constitución y en una compleja urdimbre normativa, como la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley General de Salud, así como sus reglamentos, entre otros ordenamientos secundarios.

#### PERIODO DE CRECIMIENTO EXTENSIVO DEL CAPITAL (1940-1960)

En la medida en que la economía de un país se transforma, las leyes también lo hacen para adecuarse a la nueva realidad económica mediante diversos procesos concurrentes e interdependientes. La publicidad, como asunto fundamentalmente económico y cuya principal función es impulsar el ciclo de producción-distribución-consumo, igual evoluciona; lo mismo ocurre con su régimen jurídico.

Dentro del esquema económico mexicano se observan periodos importantes de desarrollo capitalista. El publicista José Terán afirma que “la publicidad como industria, como negocio concertado para incrementar las ventas, empezó

a gatear en México alrededor de los años cuarenta” (como se cita en Jackson, 1994, p. 17) y concluyó a finales de los cincuenta, es decir, al inicio del periodo del desarrollo extensivo del capitalismo, conocido como desarrollo estabilizador, caracterizado principalmente por la acelerada circulación mercantil y por el proceso dinámico de sustitución de importaciones.

A mediados de 1950, el proceso mexicano de industrialización comenzó a frenarse, por una parte, porque nunca estuvo acompañado por la investigación y la creación de tecnología propia, ya que siempre se recurrió a la importación de toda clase de equipos y maquinaria de producción; por otra parte, la sustitución de importaciones enfrentaba la necesidad de elevar las tasas de acumulación con el fin de fabricar insumos industriales, equipos y bienes de consumo duraderos, lo que implicaba la integración de ramas industriales de mayor composición orgánica de capital, ciclos de rotación más largos y tecnologías modernas que sustituyeran la mano de obra calificada.

Cuando cobró forma la necesidad de regular la publicidad comercial, no existía un instrumento específico por parte del Estado mexicano a través del cual pudiese ser controlada, de manera que este asunto se incorporó a las leyes que regían los medios de comunicación, en buena medida para normar el medio entonces imperante: la radiodifusión. Por esto, no es casual que la regulación de la publicidad se incluyera en la reforma de 1940 a la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 y en el Reglamento de las estaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados de 1942, derivado de dicha ley.

De manera general, poco tiempo después, la publicidad se comienza a regular mediante los códigos sanitarios de 1934, 1950 y 1955 por su relación con la salud. De hecho, el Código de 1934 ya hace algunas referencias a la publicidad de medicamentos. En ese periodo, además, aparece el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal (1944).

#### PERIODO DE CRECIMIENTO INTENSIVO DEL CAPITAL (1960-1982)

A partir de los años sesenta comenzó el periodo intensivo del capital, propiciado, entre otros factores, por la sobreacumulación de capital por los países latinoamericanos en el bienio 1966-1967. Esta situación favoreció el flujo de capitales

extranjeros hacia México, puesto que la infraestructura industrial del país aseguraba su rentabilidad.

El gobierno mexicano aprovechó esa coyuntura favorable modificando su política económica para atraer inversiones foráneas, con lo que iniciaron la consolidación del modelo industrial en virtud de la hegemonía de la industria mecanizada, el desarrollo de la base técnica de la producción y el incremento permanente de la productividad del trabajo. Este viraje es conocido como el milagro mexicano, cuyas principales características fueron: fortalecimiento del sector exportador, importación de crecientes volúmenes de maquinaria, equipo e insumos industriales, así como de tecnología, y una sostenida transferencia de utilidades al exterior como contrapartida de la fuerte afluencia de capitales extranjeros y del endeudamiento público.

El modelo resultaba exitoso en tanto se observaba un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) con la consecuente modificación de las estructuras socioeconómicas de la nación. Es la etapa de la explosión demográfica, del surgimiento de las grandes ciudades y la urbanización del territorio, del crecimiento de las clases medias y la matrícula universitaria. Es, en fin, el momento cumbre del Estado revolucionario, con amplios soportes institucionales que le garantizaban eficacia y consenso entre la población, cuya principal expresión serían las corporaciones sociales.

Esta política económica permitió que el PIB mantuviera hasta 1974 un nivel de crecimiento sostenido de 7% anual. Todo ello necesariamente derivó en un notable aumento de los niveles promedio de consumo de la clase media y, por consiguiente, en el desarrollo acelerado de la publicidad de bienes y servicios disponibles en el mercado nacional.

En materia de control de la publicidad, en contraste con el periodo precedente, las décadas de 1960-1970 atestiguan un proceso de sobrerregulación de corte protector, interventor, paternalista y burocrático. Surgen, entonces, el Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza, con un capítulo dedicado a su publicidad, y la Ley Federal de Radio y Televisión, con varios artículos sobre la materia publicitaria; asimismo, un nuevo código sanitario, el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos, donde por primera vez se considera al fenómeno publicitario de manera específica, y la Ley de Protección al Consumidor. En cuanto asunto competente de la Ley Orgánica

del Departamento del Distrito Federal, la publicidad, por su relación con los servicios urbanos, también fue regulada mediante un nuevo reglamento para el Distrito Federal.

## CRISIS Y TRANSICIÓN

No obstante los esfuerzos del periodo anterior para sentar las bases para un desarrollo económico sostenido y los años de bonanza económica que lo acompañaron, en las postrimerías de la década de los setenta se produjo una sobreacumulación de capital, lo que elevó su composición orgánica en tanto disminuía la relación producto-capital; esto es, aumentó el capital constante no compensado con la generación de mayor valor agregado, lo que contribuyó al desarrollo de una nueva tendencia a la baja en la cuota de ganancia.

Esta disminución de las utilidades desembocó en una ruptura o crisis que dio lugar a otro patrón de reproducción, es decir, a un nuevo modelo de desarrollo, en gran medida influido por las políticas neoliberales implantadas por los gobiernos de Ronald Reagan, en los Estados Unidos, y de Margaret Thatcher, en Inglaterra, e instrumentados por los organismos internacionales sobre la materia.

Asimismo, es la etapa de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, de la insurgencia sindical, particularmente de los gremios electricista y universitario, de las acciones de grupos armados en diversas entidades del país, como en la sierra de Guerrero; es el periodo en que surge el Movimiento Urbano Popular y es también la década en que se instaura la primera reforma política. Estas expresiones pocos años después tendrían un papel relevante en la política nacional.

El carácter intensivo y sostenido de la acumulación de capital implicaba cada vez más una creciente importación de insumos, maquinarias y equipo. Sin embargo, en las condiciones críticas señaladas, el Estado se vio en la necesidad de restringir el enorme endeudamiento público acumulado y, con ello, posponer las posibilidades de continuar apoyando la acumulación intensiva del capital por la vía de las inversiones públicas y los subsidios. Como consecuencia, se desató una profunda crisis en la economía nacional que se explica, entre otras razones, por la caída de la tasa de ganancia y por la acumulación, lo que provocó el fin del patrón de crecimiento y desarrollo de largo plazo, es decir, del modelo dominante.

No obstante, en 1977, al comenzar la exportación de petróleo crudo, se abrió la posibilidad de iniciar una nueva fase en el proceso de acumulación de capital utilizando los excedentes petroleros para la recuperación de la tasa de ganancia mediante un incremento en la cuota de plusvalía.

En esta fase de transición, el petróleo no sólo se convirtió en el soporte financiero de la política del gobierno, sino que permitió el financiamiento de la expansión de importaciones de medios de producción, además de servir como aval para mantener el crédito externo y promover el desarrollo de la propia industria petrolera.

En este contexto, se vivió un incremento generalizado de los subsidios, un aumento de empresas estatales en sectores no prioritarios de la economía, una continuidad de la sobreprotección a la industria nacional y un mantenimiento de las diversas regulaciones estatales sobre la materia económica. Para soportar esas tendencias, desde luego, se contó con la garantía del incremento del crédito internacional, lo que a la postre provocó su encarecimiento al conjugarse con la caída de las cotizaciones internacionales del petróleo en 1981. Estos acontecimientos gestaron el escenario propicio para el estallido de la crisis y la desarticulación de la estrategia dominante a lo largo del periodo. Además, la contracción acelerada de la inversión pública, indiscutible bujía del crecimiento, amplió y profundizó la crisis del modelo del desarrollo estabilizador.

Ante tal panorama, resultaba imperante contrarrestar la crisis histórica y generar las condiciones necesarias para la apertura de otro ciclo de expansión económica basado en las formas intensivas de reproducción de capital. De esta manera, a partir de 1983 comenzó el proceso de reestructuración de la economía: la modernización.

#### LA MODERNIZACIÓN: LAS REFORMAS NEOLIBERALES Y LA DESRREGULACIÓN (1983-1994)

La reconfiguración de la economía mexicana ha avanzado a lo largo de dos etapas; su delimitación radicó en la aplicación de los pactos antiinflacionarios entre el gobierno, las organizaciones sindicales y los principales empresarios del país. La primera de ellas ocurrió de 1983 a 1987 con un lento avance en las acciones

reestructuradoras que no permitió que la economía saliera de su estado de postulación. La segunda fase lleva la renovación económica a un nuevo escenario, donde se torna más profunda y más amplia bajo el amparo de nuevos pactos económicos. De tal suerte, nació una nueva regulación de la economía basada en la apertura comercial y en la racionalización de la gestión estatal.

La crisis de 1982 revistió un carácter estructural y global cancelando una etapa histórica para la economía mexicana. Al no poder fincarse por más tiempo el comportamiento de las actividades productivas en el uso del crédito y del gasto público expansionista, la estrategia que venía agotándose desde finales de 1970 terminó por desestructurarse, ingresando a una etapa de inestabilidad económica que sólo podía remontarse con la construcción de una nueva modalidad de desarrollo, en la cual el eje rector pasaría a través de la integración de la economía a los circuitos del capital internacional.

La reestructuración económica trajo consigo un nuevo proceso de desarrollo caracterizado por el desmontaje del aparato de gestión y regulación estatal establecido desde los años cuarenta, el cual fue sustituido por un sistema que se fundamentaba en la *cuasi* absoluta libertad de mercado, en otras palabras, en el neoliberalismo.<sup>1</sup>

En esas condiciones, el proyecto de modernización del gobierno mexicano quiso superar la crisis, ya no mediante el uso del crédito y del gasto público deficitario, sino por la vía de la apertura comercial y de la racionalización del aparato estatal.

La apertura del mercado interno y la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), factores cruciales en el proceso de modernización, se sumieron cuando quedó claro que la estrategia de la posguerra había quedado liquidada, por lo que dichas medidas representaron un paso definitivo hacia un nuevo patrón de acumulación caracterizado por la integración del sistema productivo nacional al mercado mundial.

---

<sup>1</sup> Por neoliberalismo se entienden las distintas vertientes críticas del Estado cuyo denominador común es la idea de que la sociedad civil se identifica plenamente con el mercado y que el Estado tiende a impedir la plena expansión de ambos, por lo que, además de plantearse un cuestionamiento al sentido mismo del Estado, se proponen diversas medidas que lleven a la reducción cuantitativa y a la disminución de su significación en la sociedad (Garretón & Espinoza, 1992, p. 16).

El proyecto de modernización siguió la siguiente lógica: el gobierno se retira de la economía, vende las empresas públicas a los particulares, en la mayoría de los casos, y retorna a su papel tradicional de vigilante de los equilibrios del mercado. En resumidas cuentas, el sector privado de la economía asume el reto básico del país, crecer.

En consecuencia, los estados nacionales son obligados a competir para atraer y retener los capitales, lo cual deben desarrollar las modificaciones estructurales y legales necesarias para mantener la oferta de inversión directa o indirecta; dicho de otra manera, contar con las tasas de interés más atractivas, mercados abiertos, estabilidad social y mercados de valores regidos por el libre mercado.

La idea fundamental de las reformas neoliberales en la legislación mexicana era que el Estado se convirtiera menos en copartícipe en la actividad productiva y más en un factor que estimulara el crecimiento económico para evitar inhibir la productividad y la competencia. Por consiguiente, su nuevo papel de supervisor o gendarme de los procesos económicos sólo podía darse dentro de un marco jurídico distinto al de la intervención y protección que lo distinguió en el pasado.

Entre los lineamientos pragmáticos en la estrategia de desregulación destacan la racionalización de los preceptos que afecten a todos los sectores de la economía (normas, reglas, requerimientos de calidad, reglas operativas), dar prioridad a aquellas actividades en las que los beneficios de la desregulación tendrían efectos inmediatos y propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios. Es el caso, al menos en el papel, de la nueva (des)regulación sanitaria de bienes y servicios, así como de su publicidad.

Bajo la premisa de regular menos, para regular mejor, los nuevos ordenamientos se centraron en el control de los productos cuyo uso, abuso o mal uso ponen en riesgo la salud, es decir, en los insumos para la salud, el alcohol y el tabaco.

Así pues, en el marco de la modernización administrativa, en 1983, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley General de Salud que sustituiría al Código Sanitario de 1973 y funcionaría como una ley reglamentaria del artículo 4 constitucional con la intención de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, elevado a rango constitucional en esa reforma. Dos años después de su publicación en 1984, se decretó el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad.

Si bien esta nueva reglamentación recogió aspectos sobre la materia en cuanto a la promoción de algunos productos considerados un riesgo para la salud física de los consumidores, debido, entre otros factores, a la simplificación de los trámites administrativos y a la disminución de la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad competente en el momento de su aplicación, el Estado —en la búsqueda de su inserción en la economía internacional— se vio precisado a modificar su régimen legal para garantizar el flujo de inversiones al país, aunque sin considerar el desarrollo histórico, la identidad cultural y los patrones de consumo de la población mexicana. Por tanto, no profundizó en los efectos nocivos derivados de la publicidad, como la transculturación, la ideologización, la transmisión de patrones ajenos a nuestros valores y símbolos, y olvidó los argumentos de un informe técnico de las Naciones Unidas, referido por Eric Clark, en cuanto a que la publicidad “puede facilitar la transferencia de modelos de consumo de los países desarrollados a los no desarrollados, introduciendo necesidades que pueden no ser adecuadas, dada la estructura de la renta y la demanda en estos países” (1989, p. 189). Con ello queda claro que no es a través de un reglamento como se pueden revertir las condiciones de un proceso histórico y estructural como es el publicitario.

Además, se intentó eliminar la publicidad de bebidas alcohólicas y de tabaco en radio y televisión, pero no se logró por la oposición de sectores del propio gobierno, entre otros. Inclusive hubo un anteproyecto donde se establecía dicha prohibición, mas fue desechado.

En esta etapa también se promulgaron la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de la Propiedad Industrial, el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal y el Reglamento sobre Promociones y Ofertas.

Con objeto de profundizar en la desregulación en materia de publicidad, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, específicamente en 1991, se realizaron diversas reformas y adiciones a la Ley General de Salud relativas a la publicidad y en 1993 apareció el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad.

Con motivo de las reformas a la Ley General de Salud en 1990, el diputado perredista Mario Rojas Alba (1990) propuso, de manera infructuosa, que la publicidad de alimentos de bajo aporte nutricional, de bebidas alcohólicas y de tabaco fuera prohibida en los medios electrónicos e impresos.

Estas circunstancias reflejan que cualquier propuesta orientada a terminar la carga del Estado en cuanto a sus obligaciones hacia la sociedad en la materia será rápidamente rechazada por buena parte de los agentes políticos. Las reacciones al respecto ya dejaban entrever la intención de prohibir la publicidad de tabaco en los medios electrónicos, la cual fue detectada por los anunciantes de este producto, por lo que acordaron constituir las bases para dirimir sus diferencias con el poder ejecutivo.

En virtud de que la nueva reglamentación significaba pasar de un sistema que requería permiso para difundir la publicidad a uno concurrente con la difusión de los mensajes, salvo en el caso de los productos señalados como de riesgo sanitario, las nuevas reformas plantearon, también de manera infructuosa, la necesidad de establecer un verdadero sistema de vigilancia sanitaria de la publicidad para compensar la desregulación.

Las siguientes modificaciones al régimen jurídico de la publicidad en materia sanitaria fueron únicamente adecuaciones a la legislación antecedente. En 2000, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad vigente, ya sin la palabra *sanitario*, fue expedido por el presidente Ernesto Zedillo. Posteriormente, en 2006, durante la administración de Vicente Fox, este reglamento fue reformado. Antes, en 2004, también durante su administración, se emitió el decreto por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de tabaco.

#### EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PUBLICITARIA (1934-2009)

Una revisión histórica del trayecto que ha seguido la reglamentación publicitaria a lo largo de tres generaciones de reformas desde 1934 funciona como antecedente para ubicar el objeto de estudio de este trabajo. Lo que se desprende es que sobre esta materia intervienen diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales, y que el cuerpo jurídico publicitario comprende diversas leyes, reglamentos, convenios y criterios sobre la publicidad, los cuales se han concentrado en cuatro aspectos básicos:

- Productos, servicios y actividades relacionados con la salud.
- Contenidos, tiempo, horarios y número de interrupciones en la programación de radio y televisión.

- Protección al consumidor de publicidad engañosa.
- Promociones, ofertas y sorteos.

Con objeto de conocer a profundidad la evolución señalada en el siguiente cuadro, se han agregado al final de este libro cinco apéndices que contienen los desarrollos jurídicos en materia de publicidad sanitaria, la normatividad relativa a las vías generales de comunicación y medios de información, y la legislación que se refiere a los anuncios comerciales; en el mismo se incluyen los documentos relativos a la autorregulación.

Si bien se presentan de forma agrupada por materia, objeto de regulación, queda claro que los instrumentos jurídicos mostrados se encuentran interrelacionados.

<i>Régimen presidencial</i>	<i>Leyes, reglamentos y convenios</i>
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	-Ley de Vías Generales de Comunicación (19 de febrero de 1932)
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	-Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (31 de agosto de 1934)
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	-Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados (30 de diciembre de 1936)
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	-Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados (20 de mayo de 1942) -Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal (29 de diciembre de 1944)
Miguel Alemán (1946-1952)	-Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (25 de enero de 1950)
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	-Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (1 de marzo de 1955)
Adolfo López Mateos (1958-1964)	-Ley Federal de Radio y Televisión (19 de enero de 1960) -Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza (16 de agosto de 1960)

Luis Echeverría (1970-1976)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (13 de marzo de 1973)</li> <li>-Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión (4 de abril de 1973)</li> <li>-Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos (16 de diciembre de 1974)</li> <li>-Ley Federal de Protección al Consumidor (5 de febrero de 1976)</li> <li>-Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal (30 de noviembre de 1976)</li> </ul>
José López Portillo (1976-1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento sobre Promociones y Ofertas (9 de mayo de 1980)</li> </ul>
Miguel de la Madrid (1982-1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley General de Salud (1 de julio de 1984)</li> <li>-Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad (26 de septiembre de 1986)</li> <li>-Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal (2 de septiembre de 1988)</li> <li>-Reglamento sobre Promociones y Ofertas (26 de septiembre de 1990)</li> <li>-Código de Ética Publicitaria AMAP (5 de octubre de 1987)</li> <li>-Código de Ética Publicitaria CNP (27 de septiembre de 1988)</li> </ul>
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud (14 de junio de 1991)</li> <li>-Ley de la Propiedad Industrial (antes Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial) (27 de junio de 1991)</li> <li>-Ley Federal de Protección al Consumidor (22 de diciembre de 1992)</li> <li>-Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Reglamento de Control Sanitario en Materia de Publicidad (10 de junio de 1993)</li> </ul>

<p>Ernesto Zedillo (1994-2000)</p>	<p>-Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad (2 de mayo de 2000) -Reglamento del Consumo de Tabaco (27 de julio de 2000)</p>
<p>Vicente Fox (2000-2006)</p>	<p>-Convenio adicional a la legislación vigente sobre publicidad de productos de tabaco ( 24 de junio de 2002) -Convenio modificadorio del convenio de concertación de acciones (suscrito el 24 de junio de 2002, firmado el 18 de junio de 2004, que entraría en vigor el 8 de julio siguiente) -Convenio en materia de control sanitario de publicidad, promoción y venta de bebidas alcohólicas y educación para la salud (24 de abril de 2003) -Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud en relación a la publicidad de tabaco (19 de enero de 2004) -Ley de Protección al Consumidor (4 de febrero de 2004) -Acuerdo para regular los productos llamados milagro (11 de febrero de 2005) -Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Salud. Adiciona el artículo 414 Bis (28 de junio de 2005) -Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones al Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad (2 de abril de 2006) -Reformas a la Ley de Radio y Televisión (abril de 2006)</p>
<p>Felipe Calderón (2006-2012)</p>	<p>-Ley General para el Control del Tabaco (30 de mayo de 2008) -Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigidas al Público Infantil (Código Pabi) (septiembre de 2008) -Reglamento de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas Dirigidas al Público Infantil (septiembre de 2008) -Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco (29 de mayo de 2009) -Decreto que reforman diversas formas del Reglamento de la Ley General de Salud en Publicidad (19 de enero de 2012)</p>

## AUTORREGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD

“La única cosa peor que una publicidad engañosa es la prohibición de la publicidad” aseguran, de manera cínica, los miembros de la Asociación de Consumidores de Gran Bretaña. Esta frase ilustra la manera en que la industria publicitaria, en su lucha permanente contra las restricciones, ha proclamado que la posibilidad de anunciarse sin restricciones es uno de los derechos humanos fundamentales. Lo que está en juego no es la venta de alimentos congelados, argumentan, sino la libertad de expresión. Para sustentar sus dichos, los publicitarios citan el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: “Todo el mundo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión: ese derecho incluye la libertad de expresar opiniones sin interferencias y de buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio de comunicación y más allá de las fronteras”.

En la actualidad, muy pocos gobiernos dudan frente a los riesgos de cimentar la política pública asumiendo que el libre mercado de bienes y servicios, por sí solo, inevitablemente promueve la igualdad de los consumidores. Por lo tanto, tampoco creen que la libertad de expresión comercial, bandera de los publicistas, alimente la libertad de decisión de los consumidores en el momento de adquirir un producto o un servicio.

Esta posición se debe a que las condiciones sociales generales y la estructura mediática particular en el siglo XIX no son las mismas hoy en día; por lo tanto, es inadecuado equiparar la libertad de expresión con la libertad de expresión comercial.

*La nueva teología de la libertad de expresión comercial*

Con la intensificación de la globalización mediática, y por ende de la información hipertecnologizada, conglomerada y monopólica, además de orientada a los beneficios económicos, a las cada vez menores imposiciones legales del Estado a la libertad de expresión es necesario aunar las cada vez mayores coacciones económicas de la poderosa industria mediática-publicitaria mundial.

En este orden de cosas, cabe preguntarse ¿de qué manera la libertad de expresión comercial puede escaparse de la paradoja de buscar garantizar la no

intervención del Estado en sus actividades y, al mismo tiempo, no depender del complejo industrial global de anunciantes, fuente de su supervivencia material?

En consecuencia, decisiones de política pública que se basen en esa premisa publicitaria corren el riesgo de atentar contra los principios que el propio libre mercado, en los hechos, ha contradicho, es decir, los de la libertad del consumidor. He ahí una gran contradicción que vale la pena considerar a partir de un breve recuento histórico de la garantía a la libertad de expresión.

¿Es vigente el derecho a la libertad de expresión tal y como lo plantean las teorías liberales? ¿Cumplen los publicistas el papel de promotores del buen funcionamiento del mercado? ¿Existe un libre y efectivo acceso de la población a los medios de información para encauzar sus decisiones de compra?

Para tratar de responder a estas cruciales interrogantes cabe recordar que una de las más relevantes conquistas de la Revolución francesa fue, indiscutiblemente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de agosto de 1789 y adoptada por las Naciones Unidas tres años después del fin de la Segunda Guerra Mundial. En su epígrafe décimoprimer se lee: “La libre expresión de ideas y opiniones es uno de los más preciados derechos de los hombres. Por consiguiente, todos pueden hablar, escribir e imprimir libremente ateniéndose a la responsabilidad derivada del mal uso de esa libertad en casos previstos por la ley”.

“Durante dos siglos, la batalla por la libertad de información ha sido inseparable de una contienda jurídica y política para definir unas *reglas de protección*” (Wolton, 2000, p. 119). La lucha de la prensa frente al Estado, recuerda John Thompson, encontró, a principios del siglo XIX, en algunos pensadores liberales como Jeremy Bentham, James Mill y John Stuart Mill, a sus más fervientes defensores, “quienes veían la libre expresión de la opinión a través de los órganos de una prensa independiente como la salvaguarda vital —un perro guardián— contra el uso despótico del poder estatal” (1989, p. 99).

Este derecho fue adoptado sucesivamente por la mayoría de las democracias occidentales, aunque no exenta de retrocesos, como cuando Napoleón la abolió durante su imperio. Los colonos estadounidenses al fin de su guerra de independencia ya la habían adoptado mediante la Primera Enmienda de la Constitución de la nueva nación. Sin embargo, como un derecho, la libertad de expresión va

de la mano de ciertas obligaciones, ya que ese precepto constitucional sin una reglamentación adscrita se convierte en simple ruido.

De manera casi paralela se consolida la libertad de empresa iniciada en Inglaterra a mediados del siglo XVIII. En Francia, con el estallido de la revolución, en 1791, cuenta Jürgen Habermas, “están dadas ya casi las directrices estatales, y todas las regulaciones estamentales del comercio y la industria, arrinconadas” (1981, p. 113). La liberación del comercio (*free trade*), mediante la franca concurrencia externa e interna en el Reino Unido, a partir del tratado que William Pitt firmó en Francia en 1786 en el marco de la práctica del *laissez faire*, da inicio la fase económica liberal, etapa sustentada en la convicción de que el sistema de libre competencia era capaz de regularse a sí mismo, es decir, de forma correspondiente con el *ordre naturel*. En consecuencia, al eximirse la sociedad burguesa de los preceptos del gobierno “se posibilita la llegada a la sazón de la publicidad política –en el sentido de hacer público– en el Estado burgués de derecho” (p. 114). Bajo esas condiciones, las leyes del Estado coincidieron con las del mercado. Con ello, el Estado burgués de derecho pretendió, sobre la base de la publicidad políticamente activa, continúa Habermas, “una organización del poder público que preserve la subordinación de éste a las necesidades de una esfera privada que se presenta a sí misma como neutralizada desde el punto de vista del poder y como emancipada respecto de la dominación” (p. 119). En resumidas cuentas, entre el hombre privado y el ciudadano no hay diferencia.

A la aurora del nuevo milenio se ha demostrado que, al plasmar sus ideas en un cuerpo teórico liberal, los padres de la libertad de expresión no contemplaron que a la vuelta de dos centurias las redes factuales del poder mediático nacional y global habrían de resultar contradictorias en los hechos con sus premisas básicas.

En la medida en que los medios se han hipercomercializado y concentrado económicamente, apuntalados en las nuevas tecnologías en materia de información y comunicación, han logrado convertirse en factores reales de dominio, al grado que ya es usual referirse al sistema mediático como un poder fáctico y a sus propietarios como una *mediocracia*, cuya divisa o bandera es la llamada libertad de expresión comercial de las ideas. Esta interpretación corporativa estadounidense de la libertad de expresión ha sido calificada por Robert McChesney como la “nueva teología de la primera enmienda” (1999, p. 257).

A partir de lo anterior han surgido nuevas preguntas: ¿cuáles han sido los resultados de este nuevo tipo de propiedad mediática para la concepción tradicional de la libertad de expresión? ¿El contexto económico, político y social vigente al inicio de las contiendas por la emancipación de los periódicos en Europa a fines del siglo XVIII y principios del XIX es el mismo que al alba del tercer milenio? ¿Es el Estado democrático actual el mayor enemigo de la libertad de expresión? ¿Puede el derecho constitucional a la libertad de expresión, de manera simultánea, proteger los privilegios de las corporaciones mediáticas y de sus poderosos propietarios, y velar y promover los derechos democráticos de las mayorías sociales?

Las teorías liberales siempre han recalcado la importancia de un periodismo independiente que vigile y denuncie los abusos del poder político, es decir, que coadyuve de manera real al logro de una buena gobernanza que promueva el desarrollo social. En esas condiciones, los medios masivos deben cumplir, de acuerdo con Pippa Norris, al menos dos condiciones: ser “canales de comunicación libres e independientes de los intereses establecidos y permitir el acceso a sus conductos a la población” (2004, pp. 123-124). En conclusión, independencia y acceso se consideran las premisas básicas de un sistema informativo realmente democrático. Si una de las dos falta, entonces se estará contando solamente “la mitad de la historia” (p. 135).

Lo que Norris plantea es que la libertad de expresión es un derecho necesario, mas no suficiente, para el cumplimiento de esas dos condicionantes, ya que, sin la participación en los medios de grupos marginales por su condición económica, política o social, ese derecho constitucional no puede ser cumplido a cabalidad.

Diversos pensadores han abordado estas limitaciones. Robert McChesney piensa que el pleno ejercicio de la democracia no es posible en virtud de que “nuestra era descansa en una paradoja masiva caracterizada por la coexistencia de *medios ricos y democracia pobre*” (1999, pp. 1-3).

Esto se debe a la explosión corporativa neoliberal de los medios de información, controlada por unos cuantos grupos y de alcance global, aparejada con la implosión de la vida pública, cuyos signos más relevantes son la creciente despolitización de la ciudadanía y la contracción de las nociones de participación cívica y política. El resultado de esa incongruencia en los Estados Unidos, y en casi todas las democracias, aunque en diferente grado, es que “los medios se han convertido en una fuerza antidemocrática” (McChesney, 1999, pp. 1-3).

Ello obedece, básicamente, a que muchas de las decisiones cruciales tienen su origen en la provincia de las corporaciones multinacionales; en tanto que un buen número de decisiones del gobierno obedecen a la influencia de poderosos intereses diferentes o en contradicción con las preocupaciones sociales, e incluso sin que la ciudadanía tenga conciencia de tales resoluciones. En palabras de agenda, esto significa que el ciudadano de a pie tiene poco o nulo ascendiente en la construcción de la agenda política frente a una industria mediática que ha desarrollado una muy poderosa maquinaria política y comercial.

Dos principales razones de esta situación paradójica son expuestas por McChesney: la primera se debe a la crisis política actual, expresada por las implicaciones en la política derivada de la naturaleza del sistema corporativo mediático aunado a la ausencia de un debate serio en cuanto a quién y con qué propósitos controla ese poderoso sistema. La segunda concierne a la ideología neoliberal de los medios que, entre otros aspectos, interpreta el derecho constitucional a la libertad de expresión como “la autorización a las corporaciones mediáticas y a la industria de la publicidad –incluyendo la publicidad política– a operar sin interferencias públicas” (1999, pp. 6-7). En sus palabras, la nueva teología de la primera enmienda.

Cabe recordar que la Comisión sobre la Libertad de la Prensa (Commission on Freedom of the Press) en 1947 sentenciaba que la libertad de expresión puede permanecer como un derecho de aquellos que publican únicamente si incorpora en sí los derechos de los ciudadanos y el interés público. Esta comisión, presidida por Robert H. Hutchins, conocida como la Hutchins commission, redactó el reporte denominado *A free and responsible press*, texto donde se reconoce que el afianzamiento de la propiedad de los medios podría, en última instancia, dañar de manera significativa la capacidad de los Estados Unidos para desarrollarse en una sociedad crecientemente global.

La Comisión también era consciente, recuerda Robert Leigh, de que las tecnologías podían de manera relevante expandir el alcance e influencia de los nuevos barones de la prensa, como finalmente ha ocurrido, sobre todo a partir de la llamada era Reagan (1974, p. 3), en la cual los esfuerzos desplegados y las políticas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) por seguir las recomendaciones de la Comisión Hutchins, iniciadas durante 1960-1970 y tendientes a suscitar una diversidad en la propiedad de los medios

de información y a promover el interés público en la programación electrónica, se vieron frustrados debido a la emergencia de las políticas neoliberales del presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan. Estas políticas refrendaron la idea de que hoy por hoy el negocio de las noticias es el negocio, no las noticias.

Si bien los Estados Unidos han perfeccionado un sistema mediático en el cual existe un espacio abundante para que múltiples canales difundan infomerciales, Jeff Chester asegura que, en contraste, han dedicado muy poco espacio y tiempo para servir a su primera enmienda constitucional “al no proveernos de un amplio rango de puntos de vista y de información profunda, lo que constituye el núcleo de las responsabilidades públicas de la industria de la información” (2007, p. XIX).

En relación con la incapacidad de los medios para informar de manera oportuna y adecuada sobre los acontecimientos, de manera particular aquellos que se consideran amenazantes, Charles Geraci (2004) comenta que “el perro guardián de los medios de información fue encontrado durmiendo”.

Nadie duda que el respeto y la permanente defensa del derecho a la libre expresión sean atributos esenciales de todo Estado democrático; sin embargo, todavía no gozan de cabal aceptación y cumplimiento por parte de muchos países. No obstante, el mundo del siglo XIX es harto diferente al del XXI. Por eso, John Thompson sostiene que “sería un error sugerir que la teoría liberal tradicional de la libertad de prensa pudiera ser traspuesta a las condiciones del siglo XX –y a las actuales– sin una sustancial modificación” (1998, p. 306). Basa su afirmación en dos avances que separan el mundo presente del de principios del siglo XIX: la creciente concentración de los recursos de las industrias mediáticas que manobran a grandes escalas en una amplia gama de actividades relacionadas con la comunicación y la intensificación imparable de los procesos de globalización que iniciaron a mediados del siglo XIX. Con la transformación de las organizaciones mediáticas en organizaciones a gran escala, coincide John Thompson con otros analistas de la economía política de la comunicación, “la libertad de expresión fue enfrentándose de manera progresiva a una nueva amenaza que no procedía del excesivo uso del poder Estatal, sino, por el contrario, del libre crecimiento de las organizaciones *mediáticas qua* empresas comerciales” (p. 308).

Thompson concluye que existen evidencias de que una aproximación tipo *laissez faire* a la actividad económica no es necesariamente la mejor garantía de

libertad de expresión, “dado que un mercado no regulado podría, a la larga, dar lugar a una reducción de la diversidad y los límites de la capacidad de la mayoría de individuos para llevar a cabo su manera de ver las cosas” (1998, p. 308). En resumidas cuentas, dejar al libre albedrío el mercado de la información no asegura la pluralidad ni la diversidad en la circulación de las ideas.

Todo lo dicho llama la atención porque refleja la necesidad de iniciar un debate político serio que conduzca a una reforma estructural de los medios que intente, al menos, abatir las contradicciones emanadas de su realista paradoja.

### *Autorregulación publicitaria (SILEC y Conar)*

Amparados en múltiples argumentos, además del arriba expuesto en torno a la llamada libertad de expresión comercial, sobre la base de que la publicidad no vende, sólo informa, y por lo tanto no incide en el consumo total de los productos, principalmente en los considerados como de alto riesgo para la salud (alcohol, tabaco y alimentos de bajo aporte nutricional), los representantes de los intereses de la industria pregonan un mundo libre de leyes y restricciones.

Frente a la progresiva tendencia hacia un mayor control de la publicidad, como de las bebidas alcohólicas y el tabaco, la Asociación Internacional de la Publicidad (IAA, por sus siglas en inglés), organismo privado creado en Nueva York en 1938 bajo el nombre de Asociación de Publicidad para Exportadores, que agrupa a más de 3 000 socios entre anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación de 87 países, ha enfatizado que una de sus misiones fundamentales es la de fomentar una mayor práctica y aceptación de la autorregulación publicitaria.

En consecuencia, las organizaciones locales de publicidad emprendieron diversas y permanentes campañas para oponerse a las prohibiciones legales bajo el temor de que en el futuro pudieran extenderse a otro tipo de publicidad. Su consigna, inspirada en el consejero legal de la Asociación de Consumidores de Gran Bretaña, David Tench, era que “la única cosa peor que una publicidad engañosa es la prohibición de la publicidad” (Clarck, 1989, p. 213). A principios de la década de los ochenta, la industria publicitaria había generado en 35 países códigos de ética y mecanismos de autorregulación publicitaria inspirados en los

códigos de prácticas sobre la materia elaborados a partir de 1937 por la entonces Cámara Internacional del Comercio (p. 176).

La industria estadounidense de la comunicación se rige por la libertad de expresión como máximo derecho; por lo tanto, las decisiones en cuanto a su reglamentación se asemejan a un sistema de autorregulación. A lo largo de muchos años, diferentes grupos sociales, partidos políticos y miembros de la sociedad civil han luchado por reducir la incidencia de violencia en los programas de televisión y las películas, pero, en virtud de la interpretación de la primera enmienda, estos esfuerzos han sido en vano debido a la resistencia de las cadenas televisivas y los productores cinematográficos, quienes, en realidad, lo que defienden son sus negocios.

En los Estados Unidos, la autorregulación publicitaria surgió a finales de 1970 cuando la FTC, debido a la movilización de los consumidores, prohibió los anuncios de televisión dirigidos a niños menores de ocho años. En respuesta, la Asociación Americana de Agencias de Publicidad (AAAA, por sus siglas en inglés), la Asociación Nacional de Anunciantes y el Consejo de Organizaciones para la Mejora del Comercio conformaron la National Advertising Review Board (NARB), organismo único regulatorio cuya función es dar respuesta a las quejas de los consumidores y de los propios anunciantes. Son aquellas organizaciones, no obstante, quienes generan la mayor parte del trabajo de la organización; en buena medida debido a la publicidad de tipo comparativo que al inicio de la década de los ochenta ocupaba una cuarta parte del total de anuncios.

Cuando a finales de la década de los noventa diversos empresarios demostraron que los precios de los anteojos que podían anunciarse en algunos estados de la unión americana eran más baratos que los que no lo podían hacer, el presidente de los Estados Unidos, James Carter, inició un proceso general de desregulación publicitaria.

La incorporación de internet y sus productos a la actividad comercial ha generado preocupaciones por parte de diferentes gobiernos, aunque no se han realizado verdaderos esfuerzos para tratar de integrar este nuevo tipo de publicidad a sus regulaciones locales. Si bien cada producto debe ajustarse a la reglamentación específica de cada país, en virtud de la naturaleza del medio y del carácter mundial de las empresas que operan en internet, la aplicación de la reglamentación local enfrenta serios obstáculos. Uno de ellos obedece a la diversidad de las reglamentaciones de cada nación.

Mediante el Código de Ética Publicitaria de 1987 surge el primer intento serio de autorregulación en México, el cual sentaría las bases para los cambios normativos en la primera década del siglo XXI en cuanto a la regulación de la publicidad.

Así pues, la autorregulación es el intento por parte de quienes participan en la industria publicitaria para juzgar, ellos mismos, todo lo concerniente a la publicidad. Su finalidad es evitar cualquier intento gubernamental que según su parecer impida la libertad de expresión en menoscabo de lo que ellos juzgan como veracidad y buen gusto de los anuncios publicitarios.

No se trata, argumentan los publicistas, de establecer una anarquía publicitaria, sino de que su regulación sea impuesta por una autoridad competente que respete la libertad de expresión y conozca plenamente el papel de la publicidad en la economía actual, no por criterios políticos. De hecho, hay países en el continente americano donde la actividad publicitaria es autorregulada y supervisada por instancias no gubernamentales, como sucede en Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica y Venezuela.

En el mundo, los primeros códigos de ética publicitaria surgieron mediante la participación de un número importante de asociaciones empresariales y publicitarias que habían diseñado sus propias reglas de autorregulación en por lo menos 35 países copiando los códigos de práctica formulados por la Cámara Internacional de Comercio.

La hoja de ruta hacia la autorregulación en México se estableció con la creación en octubre de 1923 de la Asociación Nacional de la Publicidad (ANP), considerada como la institución decana de la publicidad en México; su fundación respondió a una iniciativa de Fernando Bolaños Cacho, inspirada en los Clubes Publicitarios de Nueva York, y secundada por José R. Pulido y Federico Sánchez Fogarty (Asociación Nacional de la Publicidad, s.f.). Sin embargo, no fue sino hasta 1948 cuando se instituyó de manera formal. Dos años atrás, no obstante, el grupo fundador dio a conocer una propuesta de lo que más adelante y de manera formal vendría a ser el primer código mexicano de ética publicitaria.

Durante 1939 se crea la Asociación de Agencias Anunciadoras (AAA), que más tarde adoptaría su nombre actual: Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP). En 1959 se dio a conocer el surgimiento formal del Consejo Nacional de la Publicidad (CNP), transformado en el Consejo Nacional de la Comunicación (CNC) durante 2002, que, bajo la figura del empresario Juan Sánchez

Navarro, conjuntaba a representantes de los anunciantes, los publicistas y los medios de comunicación (García Calderón, 2007b, pp. 131-141).

El capítulo en México de la International Advertising Association quedó instalado en 1962, en cuyo seno participaron representantes de la industria publicitaria, de manera individual o colectiva, así como instituciones académicas. Finalmente, en 1966 nació la Asociación Nacional de Anunciantes Mexicanos.

Las agencias publicitarias aglutinadas en la AMAP, el entonces Consejo Nacional de la Publicidad y otros organismos empresariales crearon en 1987, de manera formal y con el mismo afán autorregulatorio, un código de ética publicitaria mediante el cual deseaban demostrar que se trataba de una industria madura y responsable; argumentaban que si bien los códigos de ética no hacen a los hombres, los hombres honestos y los publicistas honestos son capaces de hacer un código de ética con la suficiente responsabilidad y madurez con objeto de crear condiciones para una mejor actividad publicitaria en México. El presidente Miguel de la Madrid firmó como testigo de honor.

La acogida favorable del gobierno mexicano a la formación de estos grupos de presión no se hizo esperar. Carola García menciona que “la creación del CNP marca un punto de mayor acercamiento y colaboración entre la industria publicitaria y el gobierno mexicano” (2007b, pp. 131-141). Cita al entonces presidente de México, Adolfo López Mateos, cuando se dirigió a los asistentes de una reunión del Consejo afirmando que el mismo sería, “sin duda, uno de los vehículos, uno de los motores que más ayuden al pueblo mexicano en una acelerada transformación, aplicando las técnicas modernas de la publicidad a los altos y elevados principios de la patria” (pp. 131-141).

En esas condiciones, el juego ya se había definido; las reglas estaban escritas; el equipo estaba integrado y el árbitro había iniciado el juego: la autorregulación estaba en marcha. Sin embargo, entre quienes suscribieron este documento no aparece ninguna organización de carácter social ni de trabajadores ni de consumidores; sólo aparecían empresarios y publicistas que prefirieron adelantar mejores prácticas de regulación publicitaria antes de que el Estado endureciera las normas en la materia a favor de los consumidores y de la sociedad en general.

El Código de Ética Publicitaria, aunque se había inspirado en el Código de Honor de la AMAP y en el Código Internacional de Prácticas Publicitarias de la Cámara Internacional del Comercio de 1987, carecía de fuerza jurídica, pero no

política, porque se trataba de un conjunto de documentos privados de aplicación específica, lo que significa que quienes lo suscriben pueden o no cumplirlo sin que su incumplimiento sea sancionado por el Estado, además de ser documentos que no suelen tener una amplia difusión en el medio publicitario y entre los consumidores.

A pesar de esta característica, se debe reconocer que la existencia de reglas impuestas por los propios empresarios y publicistas es un instrumento positivo para mejorar las prácticas publicitarias y favorecer la equidad comercial entre empresarios y proveedores de bienes y servicios.

En su exposición de motivos, el Código de Ética Publicitaria de 1987 establecía que la publicidad debía gozar de libertad pues se deriva de la propia Constitución Política de nuestro país y de la Carta de los Derechos Humanos de la ONU. A su vez, se postulaba que la libertad de expresión publicitaria ha de ejercerse dentro de un marco ético acorde a la responsabilidad moral y determinismo de sus actos para garantizar un desarrollo armónico de los fines publicitarios.

Al mismo tiempo, se justificó la creación del Código por la necesidad de articular y conciliar los intereses personales y colectivos de las diversas asociaciones, cámaras e instituciones relacionadas con la industria publicitaria, delimitando las responsabilidades de cada organismo y estableciendo los principios reguladores de su conducta, así como de las relaciones entre anunciantes, agencias, medios de comunicación y consumidores.

En su articulado, el Código de Ética Publicitaria proponía una serie de principios éticos cuyo contenido, *grosso modo*, podría resumirse de la siguiente manera: ¿cómo debe ser la publicidad? Según este documento, veraz, honesta, decente, legal, realizada con un sentido de responsabilidad social y adaptada a los principios de justa competencia. Asimismo, la publicidad debía preservar la confianza del público, apelar a actitudes y sentimientos positivos, contar con la autorización de la persona que aparezca en el anuncio, describir prácticas peligrosas sólo para fines educativos o sociales, y tener una responsabilidad compartida con el anunciante, el publicista, el profesional o la agencia de publicidad y el medio de comunicación. Además, la publicidad no debía: atentar contra lo moral o el derecho, incitar a cambiar las costumbres u orden público, sorprender la ignorancia o inexperiencia del consumidor, defraudar su confianza en los mensajes publicitarios, aprovechar las supersticiones del consumidor, incitarlo a la violencia,

discriminar o engañar en cualquier forma al consumidor sobre las características, precio, crédito, entrega o garantía del producto ni sobre los fines de su venta, manipular los resultados de encuestas, ofrecer testimonios falsos, difundir anuncios ya existentes ni imitarlos, aprovecharse de la credulidad e inexperiencia de los niños, minar los valores nacionales, entre otras prescripciones. También establecía la forma de canalizar las quejas, el funcionamiento de las instancias competentes y las sanciones correspondientes en caso del incumplimiento a estas disposiciones.

La autorregulación manifestada en este tipo de normas de carácter privado nace porque las actividades de los publicistas y de las agencias publicitarias no son libres, sino restringidas por el Estado a través de un entramado normativo poco claro y disperso por implicar diversas materias y problemas derivados de la publicidad. Algunas de estas normas ciertamente protegen al anunciante contra nuevos competidores más que proteger al propio consumidor frente a los proveedores; sin embargo, la mayoría de las veces la regulación es vista por el anunciante como un obstáculo, una agresión o cortapisa para su libertad de expresión y creación. Bajo esta perspectiva, se puede comprender por qué el informe que presentó la IAA en 1984 ante la Comisión de Medios Globales comenzaba en los siguientes términos: “La industria de la publicidad globalmente considerada se enfrenta a una proliferación de regulaciones y restricciones” (Clark, 1989, p. 166).

Con objeto de reforzar el avance hacia la autorregulación, en Latinoamérica se han creado organizaciones como la Sociedad Interamericana para la Libertad de Expresión Comercial (SILEC), cuyos principales objetivos son promover y defender esta última para que el consumidor en América “disfrute del derecho de estar bien informado sobre los productos que se anuncian” (Sociedad Interamericana, s.f.). Dicha sociedad se sustentó en el Pacto de Caracas firmado en 1999 en Venezuela por un grupo de asociaciones de la industria publicitaria de varios países, amparados por la Asociación Internacional de la Publicidad. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela firmaron una carta compromiso, cuyos aspectos esenciales son los siguientes:

- Defender la libertad de expresión comercial.
- Adoptar un código de ética, con miras a la autorregulación, basado en los principios de veracidad, honradez, honestidad, responsabilidad y buen gusto.

- Lograr un buen entendimiento con los sectores gubernamentales.
- Comprender los objetivos de la publicidad para que estén acordes al desarrollo cultural y económico de los países.
- Crear un banco de datos sobre la publicidad y su influencia social, cultural y económica.
- Unificar la industria publicitaria.

Con la intención de establecer sus propias normas de autorregulación y ética publicitaria, en enero de 1997, mediante la iniciativa de varios publicistas, anunciantes y representantes de los medios de comunicación, y a partir de la normatividad vigente sobre la materia, se instituyó formalmente en México el Consejo Nacional de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar). Sus antecedentes se remontan a organismos similares en España, Brasil y Chile. Actualmente está integrado por 110 asociados (Consejo Nacional de Autorregulación, s.f.a).

El Conar es una asociación civil creada en 1997 con el objeto de fungir como un árbitro y conciliador de controversias de índole publicitaria a través de resoluciones basadas en un Código de Ética Publicitaria, así como para impulsar la autorregulación publicitaria en el país.

El Consejo Directivo del Conar es la máxima autoridad de la asociación encargada de resolver las disputas entre sus afiliados; se compone de 15 anunciantes, 15 agencias de publicidad y relaciones públicas, y 15 medios de comunicación y asociaciones. Los dictámenes que puede emitir se deben basar en la confirmación de la validez del mensaje (publicidad), solicitud de modificación parcial y la suspensión temporal o definitiva del anuncio publicitario por inconformidad.

El organismo empresarial señala que algunos beneficios de pertenecer a esta asociación autorregulatoria son: resolución de disputas publicitarias en menor tiempo y costo que las tradicionales instancias estatales, emisión de resoluciones sencillas y confiables emitidas por expertos de la publicidad, proyección de una imagen de confianza ante el consumidor, autonomía para resolver casos a través de un organismo privado, participación en las modificaciones a leyes y reglamentos en materia de publicidad, y vinculación con cámaras y asociaciones de la industria.

El código que rige las actividades publicitarias de los miembros de Conar (s.f.b) es un documento que contiene ocho principios básicos:

1. Legalidad. Apego de la publicidad a las normas jurídicas vigentes y a las normas que de este código emanen.

2. Honestidad. La publicidad se hará con rectitud e integridad, empleando siempre informaciones y documentación adecuadas.

3. Decencia. Las personas que intervengan en el quehacer publicitario actuarán o participarán respetando los valores morales y sociales de la comunidad; éstos son de obligaciones entre individuos y sociedad en un mismo lugar, tiempo y espacio.

4. Veracidad. Libertad de expresar, a través de la publicidad, las características o bondades debidamente acreditadas con que cuentan los bienes, servicios o conceptos, omitiendo cualquier expresión que contemple verdades parciales. Las descripciones o imágenes relativas a hechos verificables deben estar sujetas a comprobaciones fehacientes y con bases científicas en el momento que se requiera. Debe tenerse especial cuidado en la publicidad dirigida a los niños y jóvenes evitando aprovecharse de su credulidad o falta de experiencia.

5. Dignidad. La abstención de presentar o aludir situaciones discriminatorias o denigratorias debido a raza, edad, sexo, religión, afiliación política, nacionalidad o condición social.

6. Respeto. No denigrar directa o implícitamente los productos, servicios o conceptos de un competidor ni copiar sus ideas publicitarias. La designación de un competidor constituye no sólo una falta al honor profesional del quehacer publicitario, sino que conduce a un debilitamiento de la confianza que el público dispensa a la publicidad.

7. Justa competencia. La comparación de bienes, servicios o conceptos podrá llevarse a cabo siempre y cuando sean de la misma especie los objetos de comparación. Los puntos de comparación deben basarse en hechos comprobables y fehacientes, no deben ser seleccionados de manera injusta o parcial, y en general deben evitar engañar al consumidor.

8. Bienestar y salud. La publicidad en su forma se abstendrá de incluir imágenes, textos o sonidos que induzcan a prácticas inseguras y que por este hecho se atente o ponga en riesgo la salud de los seres humanos o de cualquier ser viviente.

### *Convenios de aparente corresponsabilidad*

Con el objetivo de allanar el camino a la autorregulación, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad contempla en su artículo 100 que

la Secretaría de Salud puede celebrar convenios con los anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación que hayan suscrito dichos códigos con el fin de otorgarles facilidades.

Ante el fracaso en los hechos de los códigos mencionados, se replicó en México, a semejanza con los Estados Unidos, que mediante convenios específicos tanto el gobierno como los representantes de la industria publicitaria se corresponsabilizarían del control de la publicidad. Es así que a partir de 2000 se firmaron diversos acuerdos entre la Secretaría de Salud (SSa) y diversas organizaciones empresariales:

- Convenio entre la SSa y la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza, suscrito el 8 de junio de 2000, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, con objeto de establecer compromisos adicionales a los que se fijan en la normatividad vigente.

- Convenio adicional a la legislación vigente sobre publicidad de productos de tabaco, signado el 24 de junio de 2002 y puesto en vigor el 1 de enero de 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, entre la SSa, por medio del Consejo Nacional Contra las Adicciones (Conadic) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), y la Cigarrera La Moderna, Philip Morris México, Cigarros La Tabacalera Mexicana, fungiendo como testigo de honor el Consejo Nacional de la Industria Tabacalera. Mediante este pacto se acordó incorporar a los Reglamentos de la Ley General de Salud todo lo relacionado con publicidad, patrocinios, mercadotecnia y leyendas de advertencia escritas en las impresiones de cajetillas, envases o empaques de productos del tabaco, así como en los anuncios publicitarios.

- Convenio modificadorio del convenio de concertación de acciones, suscrito el 24 de junio de 2002, firmado el 18 de junio de 2004 y puesto en vigor a partir del 8 de julio del año siguiente, bajo la administración de Vicente Fox, entre la SSa, por medio de la Cofepris, y el Conar. Su objetivo es consolidar las acciones que corresponden a cada una de las partes para la protección contra riesgos sanitarios de la población, los cuales pudieran derivar de la publicidad de las actividades, productos y servicios a los que se refiere la Ley General de Salud, cuyo control, regulación y fomento sanitarios corresponden a la Cofepris. Su parte central residía en la prohibición de exhibir publicidad relacionada con tabacos al interior de farmacias, boticas, hospitales y centros de salud.

- Acuerdo por medio del cual se emiten los lineamientos por los que se establecen leyendas precautorias que figurarían en las cajetillas, empaques y envases

de cigarrillos, publicado bajo la administración de Vicente Fox el 7 de diciembre de 2004 por la Cofepris. Asimismo, se establecen diversas leyendas precautorias al respecto.

- Convenio en materia de control sanitario de publicidad, promoción, y venta de bebidas alcohólicas y educación para la salud, signado con la presencia del presidente Vicente Fox, el 24 de abril de 2003, entre autoridades de la SSA y representantes de la industria alcoholera. El acuerdo establece diversos aspectos relacionados con los principios básicos que deben regir toda publicidad y aspectos relacionados con el patrocinio de eventos y otras modalidades en el consumo de bebidas embriagantes.

Quizás el aspecto crucial de todos estos acuerdos radica, como lo menciona Carola García Calderón, en la promoción de la autorregulación (2007b, pp. 245-246).

### *Códigos autorregulatorios*

El Código de Ética Publicitaria del Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, firmado por las empresas tabacaleras Phillip Morris, La Moderna-British American Tobacco y La Libertad, prohíbe, entre otras acciones, colocar anuncios espectaculares a menos de 200 metros de las escuelas hasta el nivel educativo medio superior. Asimismo, restringe el patrocinio de actividades destinadas a los menores de edad.

En septiembre de 2008, el Conar hizo del conocimiento de la sociedad, a través de los principales medios de comunicación, la creación del Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigidas al Público Infantil (Código Pabi), con el fin de regular la publicidad de estos productos dirigida a este sector vulnerable de la población, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2009. Este documento es otra manifestación de la autorregulación publicitaria en México impulsada por los empresarios y publicistas asociados al Conar, que al adherirse al presente Código están obligados a cumplirlo y a mantenerlo actualizado en relación con los cambios sociales y el estado de la normativa estatal en la materia. Este documento se estructura de la siguiente manera: introducción, objetivos, principios, ámbito de aplicación, definiciones, un apartado de criterios generales conformado por 30 artículos que establecen propiamente las

reglas de publicidad en este ámbito y cinco anexos (principios de acción de la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas, carta de adhesión, leyes y normas de referencia, referencias nacionales e internacionales, y el Reglamento de Aplicación del Código Pabi).

El Reglamento del Código Pabi es el instrumento normativo de carácter privado que tiene como finalidad señalar el procedimiento de consulta o inconformidad publicitaria por parte de los consumidores o las empresas proveedoras de estos productos ante el Consejo Directivo del Conar. Al respecto, se señala que toda inconformidad o recurso de revisión presentado por las empresas deberá cumplir con los requisitos del anexo correspondiente, el cual solicita la petición de la consulta, inconformidad o recurso de revisión por escrito, muestra del comercial en disco compacto, especificaciones de transmisión y otras pruebas que soporten los argumentos vertidos. Si la solicitud progresa y se declara la responsabilidad del autor de la publicidad en cuestión, éste deberá pagar su falta con el retiro de la publicidad de los medios de comunicación y, en el caso más grave, su suspensión o expulsión del Conar y del Código Pabi.

Lo señalado es fundamental porque aclara que el reglamento es simplemente el establecimiento formal de las reglas que se deben aplicar en caso de que surjan disputas e inconformidades entre empresas proveedoras de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas al público infantil, mas no del establecimiento de un procedimiento accesible para que el consumidor en general pueda denunciar el incumplimiento del Código Pabi por parte de estas empresas y, en consecuencia, del pago de los daños originados al público infantil debido a las prácticas publicitarias contrarias a este ordenamiento. El consumidor tradicionalmente cuenta con normas e instituciones del Estado para denunciar las prácticas contrarias a la legislación en la materia y los recursos procedentes para demandar los daños o perjuicios ocasionados al público infantil.

Como se puede observar, el Código Pabi es un conjunto de lineamientos de buena conducta por parte de las empresas proveedoras de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los menores de 12 años con el objeto de fomentar entre esta población una educación alimentaria saludable y prevenir problemas de salud.

*Regulación internacional*

El monumental poder adquirido por la industria publicitaria, sustentado en formidables volúmenes de capital transnacional, y los mecanismos atribuidos a la publicidad y sus efectos son temas recurrentes que siempre han generado en todo el mundo acalorados e inacabados debates.

Representantes de la industria publicitaria, de los gobiernos nacionales y de los organismos mundiales, de manera fundamental la OMS, mantienen una discusión en torno a la titularidad de la regulación publicitaria: al Estado o a los anunciantes y publicistas.

Esta situación obligó a los países a establecer una serie de leyes, normas y controles sobre la actividad publicitaria, dando inicio a una interrelación compleja y controversial entre los poderes económico, mediático y público que perdura hasta nuestros días. El tema, pues, siempre ha sido un asunto sobresaliente, aunque menos de lo que debiera, de las agendas gubernamentales.

Los gobiernos controlan la publicidad para mantener los equilibrios sociales, ya sea sometiendo los mensajes publicitarios a una autorización, a una vigilancia o a ambos mediante una normatividad que va de la sobre-regulación hasta prácticamente la desregulación.

Todas las legislaciones obligan a los gobiernos a regular las actividades de la poderosa industria publicitaria en virtud de sus efectos en la salud, sobre todo aquella que significa un riesgo para el sano desarrollo de la niñez. De manera específica, esos ordenamientos se refieren al control publicitario de los medicamentos y productos de embellecimiento, incluidos los que supuestamente ayudan a controlar el peso de las personas, las bebidas alcohólicas, el tabaco y los alimentos de bajo aporte nutricional (botanas, harinas y dulces).

Las restricciones a la publicidad son universales, pero variables; tienen en cuenta factores que van desde la prohibición de anuncios que no sean veraces y comprobables hasta la descripción específica de restricciones a ciertos productos de consumo; además, implican a un número creciente de funcionarios de todos los ámbitos, desde las Naciones Unidas y la Unión Europea hasta las pequeñas organizaciones locales. Los reglamentos relativos a la publicidad en buena medida están influidos por su cultura, idiosincrasia y costumbres; sin embargo, sus alcances varían, ya que las regulaciones han oscilado desde una muy amplia

restricción hasta la casi total permisibilidad, llamada autorregulación, a partir de códigos éticos o normas establecidas por los mismos publicistas o anunciantes; es decir, la actividad publicitaria se guía ya sea por una limitada supervisión de los gobiernos o por los códigos de ética de los publicistas, inclusive por criterios de las cadenas televisoras.

En los Estados Unidos, el Tribunal Supremo estableció, durante 1980, unas incipientes bases que permitieron al gobierno limitar la publicidad, aunque solamente en aquellos casos en que se pusieran en riesgo garantías sociales como la salud.

En ese país existe un abultado y farragoso cuerpo legal sobre la materia, en donde destaca la Ley de la Comisión Federal del Comercio. La FTC es una agencia federal que regula la mayoría de las prácticas comerciales, incluida la publicidad. Su origen se remonta a 1890 a partir de una enmienda a la Sherman Act como producto de la presión ejercida sobre el gobierno por diversos grupos de consumidores y comerciantes, quienes se quejaban del creciente poder de los grandes monopolios industriales.

Eric Clark precisa que la interpretación que la FTC hace de sus propias funciones puede estar condicionada por el clima político y ejemplifica recordando que tras la llegada al poder del presidente Ronald Reagan, considerado el fundador del neoliberalismo real, junto con la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, quienes se caracterizaron por su laxitud en la generación o aplicación de la legislación publicitaria, “la Comisión dejó de ser lo que había llegado a calificarse como la niñera nacional, reservando su competencia a los casos calificables como fraudes netos” (1989, p. 167). La revista *Advertising Age*, especializada en actividades publicitarias, publicó en 1984 que durante la era Reagan, la FTC se mostró tan cautelosa respecto de excederse en la regulación que “prácticamente desapareció como elemento de control publicitario” (p. 97).

A mediados de los sesenta, España tomó la iniciativa de crear una norma general, llamada Estatuto de la Publicidad, que regulara la actividad publicitaria. Esta norma introduce los principios básicos a los que debe atenerse la publicidad: legalidad, que obliga a cumplir lo establecido por la ley, los usos y las buenas costumbres; veracidad, que exige el cumplimiento de la verdad en los contenidos publicitarios; autenticidad, referido a la necesidad de que el público pueda reconocer claramente que un mensaje es publicitario, y principio de libre competencia, que impone determinada consideración de los competidores al ejercer la práctica publicitaria.

Más de dos décadas después se aprueba la Ley General de Publicidad, que mantiene los principios del estatuto, pero actualiza sus disposiciones básicamente en lo referente a la publicidad engañosa, desleal y subliminal (“La publicidad en la ley española,” s.f.).

Recientemente el gobierno francés aprobó la Ley de Reforma de la Televisión Pública que elimina paulatinamente la publicidad de los canales estatales. La norma establece que los anuncios deben desaparecer de estos canales a partir de las 20:00 y hasta las 6:00 horas del día siguiente, durante la franja del *prime time*. Las televisoras privadas, en contraste, podían emitir un bloque publicitario más.

Además, con objeto de compensar la reducción de ingresos de las televisiones públicas, el gobierno de Nicolás Sarkozy aumentaría el impuesto que cada hogar paga por el uso de la televisión (“Francia retira la publicidad,” 2009).

Una norma básica de carácter europeo, que ha sido incorporada por los diferentes Estados miembros a sus respectivos ordenamientos jurídicos, es la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, conocida como directiva de la Televisión sin Fronteras (modificada en 2007 por la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras).

En 1989, la Televisión sin Fronteras fue concebida para armonizar el marco jurídico de las actividades de las cadenas de televisión en la Unión Europea. Según una de sus disposiciones, la publicidad por televisión no debe incitar directamente a los menores a comprar “explotando su inexperiencia y su credulidad”. Fuera de ese marco, cada país miembro es libre de aplicar sus propias reglas.

#### ESQUEMA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PUBLICIDAD

Cualquier alternativa de solución al problema de la insuficiencia reglamentaria en materia de publicidad no es nueva ni azarosa; surge de una recombinação de ideas que desde hace más de 80 años se han plasmado en leyes y reglamentos, no obstante que muchas de ellas no se aplican en la realidad. En buena medida, ese malogro se debe a que los gobiernos únicamente han tomado en consideración los puntos de vista y las presiones de los empresarios del ramo acerca de sus

propuestas sin haber sido cotejadas con las opiniones más actualizadas y directas de la ciudadanía; de haberlo hecho, en buena medida se hubiera abatido la ineficacia histórica. Esta omisión, aunada a las reiteradas ausencias de información, de series históricas y bases de datos confiables, ha generado permanentes discusiones sobre el tema de la regulación de la publicidad, sustentadas frecuentemente en definiciones sesgadas o francamente erradas en función de intereses políticos y económicos, como es el caso de la libertad de expresión comercial, que poco han contribuido a la generación de políticas útiles sobre la materia para mejorar la situación de los consumidores.

El esquema propuesto en este capítulo camina en la dirección contraria; nuevamente implica un riesgo político al requerir un nuevo cambio en la legislación, aunque no en el ámbito constitucional, que de ser el caso haría más complicado el proceso regulador. Además, y quizás lo principal, es que otra vez incursiona en los cada vez más poderosos espacios de interés privados. Por lo tanto, la iniciativa relativa al tema habrá que resolverse necesariamente en el campo de la política.

Para reformar el cuerpo legal y sentar las bases para el diseño de un eficaz sistema de vigilancia sanitaria se deben realizar las siguientes tareas principales:

- Analizar el marco legal vigente y sus antecedentes, así como la reglamentación internacional en la materia.

- Identificar los escenarios posibles y elaborar la estrategia legislativa.

- Confeccionar el anteproyecto del reglamento.

- Realizar el esquema del anteproyecto con los diversos organismos de los sectores relacionados con las secretarías de despacho vinculadas con el proyecto.

- Realizar una amplia consulta entre los anunciantes, publicistas, representantes de medios masivos de comunicación y profesionales de la materia.

- Diseñar el sistema correspondiente de vigilancia de la publicidad.

La reforma debe orientarse con base en los siguientes aspectos:

- Las medidas que se adopten serán prácticas legales que busquen la eficiencia y operatividad del control de la publicidad, al mismo tiempo que consideran las repercusiones relacionadas con la salud de la población y la obligación del Estado de tutelar este valor social.

- Someter para su autorización la publicidad básicamente de productos cuyo uso, abuso o mal uso pongan en riesgo la salud, bajo un control selectivo a través de un sistema de vigilancia sanitaria.

- Promover que la interpretación y aplicación de las normas sea de manera corresponsable entre gobierno, particulares y sociedad.

- Simplificar la legislación sobre la materia, los trámites de autorización y la vigilancia mediante reglas claras y procedimientos simples y flexibles.

- Profundizar en la regulación de bebidas alcohólicas y del tabaco.

- Eliminar conceptos y criterios de interpretación subjetiva.

Para tal fin deben considerarse las siguientes acciones específicas:

- Reducir los requisitos y costos para obtener la autorización correspondiente.

- Agilizar y garantizar la respuesta de la autoridad, disponiendo de la garantía de tiempo límite para dar lugar a la aprobación automática.

- Obligar a los anunciantes a mejorar las leyendas de orientación, promoción, fomento y advertencia de riesgo para la salud.

- Equilibrar el Consejo Consultivo de la Publicidad aumentando la participación de los sectores sociales definiendo sus reglas de operación.

Los escenarios a considerar se describen a continuación.

### *Escenario 1. Regulación estatal*

Este escenario es el que básicamente se ha seguido desde los años treinta hasta mediados de los ochenta;<sup>2</sup> plantea la autorización premercado y una vigilancia e inspección bajo la estricta responsabilidad gubernamental. Para trabajar en este sentido, se tendrían que promover las modificaciones legislativas correspondientes con objeto de expedir un Reglamento Integral de Control de la Publicidad bajo una sola autoridad del poder ejecutivo, con el cual se sujetaría a control la totalidad de bienes, actividades y servicios que se pretendan anunciar. Además, en este escenario se continuaría el proceso de control entendido como requisito de autorización previa de los mensajes publicitarios, reduciendo así los tiempos de evaluación publicitaria, y se ampliarían a nivel nacional los mecanismos de vigilancia para un mayor control.

- Ventajas. Se concentraría en un solo organismo y en una sola legislación el control de la publicidad, acabando con la dispersión y multiplicidad de las

---

<sup>2</sup> *Supra* Capítulo III

disposiciones reglamentarias en la materia; se agilizaría la normatividad en términos de procedimientos y trámites de gestión; se lograría mayor precisión en los rubros de clasificación de productos y servicios de riesgo social; se obtendría una mayor cobertura y profundidad en el control de la publicidad y el gobierno recaudaría mayores ingresos por la vía del pago de derechos.

- Desventajas. Al reglamentar toda la publicidad, se dificulta su operación y adecuación al surgimiento de nuevos productos en el mercado, por lo que se requeriría reforzar el aparato burocrático y otorgar una gran discrecionalidad a los funcionarios públicos en la interpretación y aplicación de la norma, lo que puede provocar actos de corrupción. Asimismo, contradice las políticas económicas del actual régimen.

### *Escenario 2. Autorregulación*

Una reglamentación integral en este escenario no solicitaría la autorización previa de mensajes publicitarios a ningún producto, actividad y servicio que desee publicitarse; sólo se limitaría a señalar las características generales a las que debe sujetarse la publicidad, trazando únicamente las bases de su difusión y los procedimientos de vigilancia sanitaria, así como las normas oficiales mexicanas por grupos de bienes, actividades y servicios. En el caso de productos, actividades y servicios cuyo uso, abuso o mal uso pongan en peligro la salud o los derechos de los consumidores, se especificarían las condiciones publicitarias bajo las que deben actuar. En este esquema, los particulares se sujetan a normas generales que delimitan los campos de interpretación y aplicación, depositando la responsabilidad de la observancia en los anunciantes, publicistas y medios de información con base en un código de ética, vigilado por un consejo regulador, integrado por representantes de la propia industria. Con este medio se reducen los mecanismos de vigilancia, ejerciendo un menor control respecto al comportamiento de los mensajes publicitarios, dentro de los parámetros señalados por el Ejecutivo.

- Ventajas. La reducción del aparato burocrático aumentaría la corresponsabilidad de los particulares en la regulación de la publicidad y se obtendría una mayor flexibilidad para adecuar la normatividad al surgimiento de nuevos productos y técnicas publicitarias en el mercado. Además, promovería el surgimiento

de organizaciones sociales en defensa del consumidor; acabaría con la dispersión y multiplicidad de las autoridades y disposiciones reglamentarias en la materia y se daría mayor libertad a los anunciantes y publicistas.

- Desventajas. Con la autorregulación se corre el riesgo de abuso por parte de los particulares en la interpretación de la norma y de aumento en la inseguridad en el impacto a la salud de la población y a sus derechos como consumidor debido al tiempo de respuesta del Estado a las violaciones del reglamento. También crecerían las presiones de corrientes de opinión nacionales e internacionales que se inclinan por una sobre-regulación del Estado.

Un escenario de medio camino que pudiera llamarse de regulación-autorregulación, es decir que combine una regulación general de la cual deriven acuerdos sobre productos específicos, como es el caso reciente del tabaco y de los productos básicamente de uso infantil, entre Estado y representantes de la industria publicitaria tiende más a la autorregulación que a su contrario; por ello no es posible considerarlo como una opción alternativa.

Con esta posibilidad, en los hechos, si la industria no cumple lo pactado, se corre el riesgo de que se torne más difícil cumplir la reglamentación general vigente, ya que un acuerdo no necesariamente sustituye una norma de carácter legal. Ello, necesariamente, somete la ley a diversas interpretaciones y su cumplimiento a un asunto de criterios individuales y grupales. En consecuencia, el Estado pierde relevancia frente a los empresarios de la publicidad.

### *Escenario 3. Resolución social*

Un escenario de regulación social se entendería como una reglamentación integral que depende de una sola autoridad designada por el poder legislativo, la cual precisaría las bases generales para la difusión de la publicidad y los procedimientos de vigilancia sanitaria. De los productos, actividades y servicios que atenten contra la salud o los derechos de los consumidores, se especificarían las condiciones bajo las que deben publicitar; mientras que los particulares se someten a normas generales que delimitan los campos de interpretación y aplicación. En general, la resolución social no condiciona el requisito de autorización previa de mensajes publicitarios a ningún producto, actividad y

servicio que desee publicitarse, salvo el tabaco, las bebidas alcohólicas y los medicamentos e insumos para la salud.

La responsabilidad de la vigilancia sanitaria recaería en el Consejo Nacional de Regulación de la Publicidad integrado de forma paritaria por representantes del gobierno, de anunciantes, publicistas y medios, y de organizaciones o representantes de la sociedad civil. Se desarrollaría una metodología de trabajo que consideraría, entre otras importantes cuestiones, cómo integrar el Consejo Nacional de Regulación, cómo decidir el ingreso de los representantes, qué sectores deberían representarse, bajo qué normas debería regirse su funcionamiento, qué mecanismos evitarían la cooptación de sus miembros, qué mecanismos resultarían mejores para la aplicación de sanciones. En suma, bajo este supuesto, se combinaría la norma con la ética de los publicistas, y la responsabilidad para garantizar su observancia recaería en la sociedad; con ello se limitan los mecanismos de vigilancia y control.

- Ventajas. Eliminación del aparato burocrático; corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto en la regulación y vigilancia de la publicidad, y mayor flexibilidad para adecuar la normatividad al surgimiento de nuevos productos y técnicas publicitarias en el mercado. Este escenario obliga al surgimiento de organizaciones sociales de defensa del consumidor y acaba con la dispersión y multiplicidad de las disposiciones reglamentarias en la materia y de las autoridades competentes.

- Desventajas. Riesgo de dispersión del Consejo Nacional de Regulación y conflicto de intereses; aumento de presiones de corrientes de opinión nacionales e internacionales que se inclinan por una sobrerregulación del Estado; dificultad para seleccionar y posibilidad de que la industria coopte a los representantes de la sociedad civil. Además, se llevaría un tiempo considerable para que se organizaran y crearan sus propios órganos de vigilancia para evitar que este escenario se equipare con el segundo. En tanto no existan las organizaciones de consumidores, el modelo operaría como una virtual autorregulación por parte de anunciantes y publicistas.

Este escenario propone que sea la propia industria publicitaria la que se autorregule pretendiendo que se sustituya el papel tradicional del Estado. Sin embargo, las empresas se rigen por criterios comerciales, no sociales; por lo tanto, ¿qué puede esperarse —utilizando un ejemplo que no corresponde a la publicidad pero que

puede resultar ilustrativo— de una autorregulación en cuanto al tema de la violencia en los programas televisivos? Para la industria es mucho más importante el *rating* que el beneficio social de la audiencia, sobre todo aquella que atrae mayores públicos y, por ende, mayores ingresos. Su premisa es: “el fin justifica los medios”.

Cada uno de los tres escenarios presentados, que no los únicos, varía de acuerdo con el grado de control operacional deseado por el Estado respecto a la regulación de la publicidad. La principal ventaja del escenario tres radica en que, por un lado, elimina los aspectos burocráticos de la regulación estatal y, por otro, incluye los intereses sociales, con lo que logra una mayor equidad frente a los criterios comerciales. Por tanto, el escenario de regulación social parece ser el más adecuado, pues constituye una opción para que el Estado deje de realizar la vigilancia en el control de la publicidad y delegue en la sociedad esa función en el marco de una legislación y mecanismos operativos pertinentes y sobre todo eficaces. No se trata de menoscabar el papel regulador del Estado; tampoco se propone que éste transfiera a anunciantes y publicistas su innegable responsabilidad en la protección del consumidor. Sin embargo, cada vez más la sociedad adquiere mayor corresponsabilidad en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad jurídica. En el caso del control de la publicidad, no puede ser diferente. La sugerencia concreta es en el sentido de que el Estado ya no debe ser vigilante, sino garante de dicho proceso. Durante aproximadamente ochenta años el Estado ha sido juez y parte; yo sugiero que sea solamente juez.

El enfoque para abordar el tercer escenario no es el propio de los tecnócratas o políticos, puesto que no privilegia su viabilidad técnica o su posibilidad política sobre su posibilidad social. El análisis y la definición del problema de la ineficaz regulación publicitaria no se hacen de manera unilateral ni por agentes políticos ni económicos, sino mediante el clásico modelo orgánico vertical de política burocrática-empresarial, lo que conduce a subestimar la opinión de los consumidores en detrimento de sus intereses. Esta perspectiva, además, abate los temores de Hugh Hecló en cuanto a que una mayor participación del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, es decir, un mejor conocimiento de los asuntos y una mayor ignorancia de los valores de la sociedad, lejos de ayudar, impiden que el gobierno ejerza una conducción política independiente, colocándolo en una posición imposible, por lo que al no establecer la diferencia

entre política y administración es derrotado en su iniciativa (1993, p. 236).

Igualmente supone una estrategia adecuada para su negociación en la arena política mediante la apertura de los canales para el debate, el diálogo y la argumentación. De actuar en consecuencia, la ventana de oportunidad para impulsar la reforma a la agenda garantizando su implementación podrá encontrarse abierta.



## BIBLIOGRAFÍA<sup>1</sup>

### BÁSICA

- \**Advertising Effectiveness Council*. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de [http://www.thearf.org/assets/ad-effectiveness-council?fbid=7Pv-G\\_8jOGA](http://www.thearf.org/assets/ad-effectiveness-council?fbid=7Pv-G_8jOGA)
- \**Advertising Research Foundation*. (s.f.). Recuperado el 5 de enero de 2011, de [http://www.thearf.org/channels/about?fbid=7Pv-G\\_8jOGA](http://www.thearf.org/channels/about?fbid=7Pv-G_8jOGA)
- \**Advocacy & Policy*. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.aaa.org/advocacy/Pages/default.aspx>
- Aguado, G. (2009, marzo). Estrategias interactivas en la publicidad de productos de especial regulación: entre la internacionalización y la correulación [Versión electrónica]. *Área Abierta*, (22), 1-10. Recuperado el 16 de julio de 2010, de <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/inf/15788393/articulos/ARAB0909130001A.PDF>
- Aguado, N. (2003, 30 de junio). La UE no estudiará la publicidad DTC, como mínimo, hasta el año 2010. *El Global. Nuevo Diario Digital*. Recuperado el 16 de diciembre de 2010, de [http://www2.contenidosdesalud.es/ediciones/160\\_EL\\_GLOBAL\\_160\\_30\\_de\\_junio\\_de\\_2003-183/art6771.htm](http://www2.contenidosdesalud.es/ediciones/160_EL_GLOBAL_160_30_de_junio_de_2003-183/art6771.htm)
- Aguilar, L. F. (Ed.). (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (Ed.). (1992b). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (Ed.). (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \*Aguilar Camín, H. (2009, 3 de febrero). Reducción al absurdo [Versión electrónica]. *Milenio*. Recuperado el 18 de noviembre de 2010, de <http://impreso.milenio.com/node/8165440>
- Aguilera García, L. (s.f.). Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI. Recuperado el 11 de diciembre de 2010, de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Gobernabilidad%20y%20gobernanza.pdf>
- AIDA. (s.f.). Recuperado el 22 de junio de 2010, de <http://es.wikipedia.org/wiki/AIDA>

---

<sup>1</sup> Las referencias marcadas con un asterisco fueron traducidas por el autor.

- Alberto Pérez, R. (2006). *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel.
- Aldea global*. (s.f.). Recuperado el 22 de agosto de 2011, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Aldea\\_global](http://es.wikipedia.org/wiki/Aldea_global)
- \*Allison, G. (1969, septiembre). Conceptual models and the Cuban missile crisis [Versión electrónica]. *The American Political Science Review*, 63(3), 1-69. Recuperado el 6 de septiembre de 2010, de <http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P3919.pdf>
- Álvarez, A. (2007, 27 de septiembre). Diez tendencias más para el futuro de internet. Recuperado el 4 de septiembre de 2010, de <http://www.lacofa.es/index.php/tecnologias/diez-tendencias-mas-para-el-futuro-de-internet>
- \*Alexander, C. & Pal, L. (1998). *Digital democracy: Policy and politics in the wired world*. Toronto, Canadá: Oxford University Press.
- Amarilla, N. (2006, 15 de diciembre). Los “producto milagro” desde la perspectiva jurídica. Recuperado el 23 de diciembre de 2010, de [http://www.eupharlaw.com/noticias/PMilagroAF\\_def.pdf](http://www.eupharlaw.com/noticias/PMilagroAF_def.pdf)
- \*Anderson, J. E. (1976). *Public policy-making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- \*Anderson, J. & Rainie, L. (2010, 31 de marzo). The impact of the internet on institutions in the future [El impacto de internet en las instituciones en el futuro]. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Reports/2010/Impact-of-the-Internet-on-Institutions-in-the-Future.aspx>
- Anduiza, E. & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Arbós, X. & Giner, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Arebalos, A. (2010, 17 de mayo). En el Día de Internet, Google comparte algunas de las tendencias de los próximos años. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://googleamericalatinablog.blogspot.com/2010/05/en-el-dia-de-internet-google-comparte.html>
- \*Arroni, D. (2008). Internet Captcha. Recuperado el 16 de agosto de 2010, de <http://www.icaptcha.com/>
- Asociación de Agencias de Medios. (2008). Evolución de la inversión publicitaria: valor total del mercado de medios. En *Resumen estudio Valor de la Industria de Medios, 2008*. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.aamedios.com/docs/VDM2008.pdf>
- Asociación de Usuarios de la Comunicación. (2008). Informe de la regulación de bebidas alcohólicas en España. Recuperado el 28 de agosto de 2009, de <http://www.auc.es/Documentos/Documentos%20AUC/Docum2008/AUC%20-%20Informes%20>

- /%20La%20regulacion%20de%20la%20publicidad%20de%20las%20bebidas%20alcoholicas.pdf
- Asociación Nacional de la Publicidad. (s.f.). ANP. Recuperado el 14 de septiembre de 2010, de [http://www.anp.com.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55:anp&catid=38:anp&Itemid=58](http://www.anp.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=55:anp&catid=38:anp&Itemid=58)
- \*Asociación Nacional de Publicistas. (s.f.). Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.ana.net/advocacy/content/advocacylanding>
- Aspe Bernal, M., Farca Amigo, A. & Otero Zorilla, J. (2009, 1 de agosto). Más *spots*, ¡menos votos! [Versión electrónica]. *Nexos*. Recuperado el 24 de agosto de 2010, de [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=699](http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=699)
- Atlas del ciberespacio*. (s.f.). Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://personalpages.manchester.ac.uk/staff/m.dodge/cybergeography//spanish/atlas.html>
- \*Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1970). *Power and poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- \*Baker, L. (2005, 7 de octubre). Google advertising patents for behavioral, targeting, personalization and profiling. *Search Engine Journal*. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.searchenginejournal.com/google-advertising-patents-for-behavioral-targeting-personalization-and-profiling/2311/>
- Baran, P. & Sweezy, P. (1988). *El capital monopolista: un ensayo sobre la economía estadounidense y el orden social*. México: Siglo XXI Editores.
- \*Barlow, J. P. (1996, 9 de febrero). A Cyberspace Independence Declaration [Una declaración de independencia del ciberespacio]. Recuperado el 18 de agosto de 2010, de [http://w2.eff.org/Censorship/Internet\\_censorship\\_bills/barlow\\_0296.declaration](http://w2.eff.org/Censorship/Internet_censorship_bills/barlow_0296.declaration)
- Barrientos, C. (2006, 23 de octubre). Suman esfuerzos contra los productos milagro [Versión electrónica]. *El Siglo de Torreón*. Recuperado el 29 de septiembre de 2010, de <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/242285.suman-esfuerzos-contra-los-productos-milagro.html>
- BBC Mundo. (2010, 2 de agosto). Twitter registra el tweet número 20.000 millones. Recuperado el 27 de agosto de 2010, de [http://www.bbc.co.uk/mundo/ciencia\\_tecnologia/2010/08/100801\\_twitter\\_20000\\_tweet\\_japon\\_lr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ciencia_tecnologia/2010/08/100801_twitter_20000_tweet_japon_lr.shtml)
- \*Benedikt, M. (1991). Cyberspace: Some proposals. En *Cyberspace: First steps*. Michigan: MIT Press Cambridge.
- \*Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*. New Haven, London: Yale University Press.
- \*Bennett, W. L. & Entman, R. M. (Eds.). (2001). *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.

- \*Bennett, L. (2007). Communicating global activism. En R. Negrine & J. Staney (Eds.), *The political communication reader*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality*. Nueva York: Anchor.
- Bernal Sahagún, V. M. (1982). *Anatomía de la publicidad en México. Monopolios, enajenación y desperdicio*. México: Nuestro Tiempo.
- Biografía de Filippo Tommaso Marinetti*. (s.f.). Recuperado el 18 de agosto de 2010, de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/marinetti.htm>
- \*Boler, M. (2008). *Digital media and democracy: Tactics in hard times*. Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- \*Boyd, D. M. & Ellison, N. B. (2007). Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), artículo 11. Recuperado el 2 de agosto de 2010, de [http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd\\_ellison.html](http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd_ellison.html)
- Breton, P. (2000). *La utopía de la comunicación*. Argentina: Ediciones Nueva Visión SAIC.
- \*Breton, P. & Proulx, S. (1991). L'explosion de la communications. En Patrice Flichy, *Une histoire de la communication moderne*. París: La Découverte.
- \*Bucy, E. & Gregson, K. (2007). Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy. En R. Negrine & J. Staney (Eds.), *The political communication reader*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*Buchanan, B. (1991). *Electing a president: The markele commission research on campaign 88*. Austin: University of Texas Press.
- \*Burd, G. (1991). A critique of two decades of agenda-setting research. En D. Protesse & M. E. McCombs (Eds.), *Agenda setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*. Hillsdale, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Cabrero, E. (2000, segundo semestre). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9(2).
- Caldeiro, G. P. (2005). Breve historia de la publicidad. Recuperado el 22 de junio de 2010, de [http://publicidad.idoneos.com/index.php/336236#Breve\\_historia\\_de\\_la\\_publicidad](http://publicidad.idoneos.com/index.php/336236#Breve_historia_de_la_publicidad)
- California Emerging Technology Fund. (s.f.). Alliance for public technology and communications workers of America report. Recuperado el 10 de diciembre de 2010, de <http://www.cetfund.org/resources/otherstateinitiatives/apt-speedmatters>
- Camacho, K. (2005). La brecha digital [Versión electrónica]. En A. Ambrosi, V. Peugeot & D. Pimienta (Coords.), *Palabras en juego: enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*. Francia: C&F Éditions. Recuperado el 23 de septiembre de 2010, de <http://vecam.org/article550.html>

- Camou, A. (2001). *Gobernabilidad y democracia*. México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 6).
- Canales Jaramillo, C. (2010, 19 de mayo). El futuro de la publicidad en internet es móvil. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.vuelodigital.com/2010/05/19/el-futuro-de-la-publicidad-en-internet-es-movil/>
- Cappelli, D. (2010, 1 de julio). Inversión publicitaria global en crecimiento. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de [http://www.todotvnews.com/scripts/templates/estilo\\_notas.asp?nota=nuevo%2FPublicidad%2FTelevisi%F3n%2F2010%2F07%5Fjulio%2F20%5Fprevisiones%5Fpublicidad%5Fmundo%5Ffeeu%5Fzenithmedia](http://www.todotvnews.com/scripts/templates/estilo_notas.asp?nota=nuevo%2FPublicidad%2FTelevisi%F3n%2F2010%2F07%5Fjulio%2F20%5Fprevisiones%5Fpublicidad%5Fmundo%5Ffeeu%5Fzenithmedia)
- Casar, M. A. & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino Huerta y G. M. Cejudo Ramírez (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia.
- Castells, M. (2002). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red*. México: Siglo XXI Editores.
- Cejudo Ramírez, G. M. (2010). Discurso y políticas públicas. En Merino Huerta y G. M. Cejudo Ramírez (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia.
- \*Center for Digital Democracy. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.democraticmedia.org/about-cdd>
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México. (2005). Congreso de la ONU sobre crimen y justicia promulga declaración final [Boletín de prensa]. Recuperado el 24 de agosto de 2010, de <http://www.cinu.org.mx/11congreso/UN/prensa.htm>
- Cervera, A. (2009, 1 de julio). Ranking de agencias de publicidad 2008: cambio de piel [Versión electrónica]. Recuperado el 18 de diciembre de 2010, de <http://www.merca20.com/ranking-de-agencias-de-publicidad-2008-cambio-de-piel/>
- \*Chadwick, A. (2006). *Internet politics: States, citizens, and new communication technologies*. Nueva York: Oxford University Press.
- \*Chafee, S. H., Nass, C. I. & Yang, S. M. (1990, diciembre). The bridging role of television in immigration political socialization. *Human Communication Research*, 17(2), 266-288.
- \*Chester, J. (2007). *Digital destiny: New media and the future of democracy*. Nueva York, London: The New Press.
- Clark, E. (1989). *La publicidad y su poder: las técnicas de provocación al consumo*. Barcelona: Planeta.

- \*Cleland, S. (2010, 16 de febrero). Bold practical: Questions for the Media & Democracy Coalition Panel Wednesday on Capitol Hill. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de <http://precursorblog.com/content/bold-practical-questions-media-democracy-coalition-panel-wednesday-capitol-hill>
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema.
- Código Pabi*. (s.f.). Recuperado el 17 de julio de 2010, de <http://www.e-consulta.com/blogs/educacion/imgs-10/codigo-pabi.pdf>
- Cofepri*s. (s.f.). Recuperado el 28 de agosto de 2011, de [www.cofepri.s.gob.mx](http://www.cofepri.s.gob.mx)
- \*Cohen, B. (1963). *The press and foreign policy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- \*Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972, marzo). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Colectivo Cádiz Rebelde, Wu Ming 6. (s.f.). Unas navidades de subvertising. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.rebellion.org/docs/9547.pdf>
- \*Coleman, S. & Blumer, J. (2009). *The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- \*Compaine, B. M. (2001). *The digital divide: Facing a crisis or creating a myth?* Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- \* *Computer Emergency Response Team*. (s.f.). Recuperado el 23 de agosto de 2010, de <http://www.cert.org/>
- Conductismo*. (s.f.). Recuperado el 5 de enero de 2011, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide\\_de\\_Maslow](http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow)
- Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria. (s.f.a). ¿Quiénes somos? Recuperado el 25 de enero de 2011, de <http://www.conar.org.mx/index.html>
- Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria. (s.f.b). ¿Cómo nos regulamos? Código de Ética Publicitaria. Recuperado el 25 de enero de 2011, de [http://www.conar.org.mx/como\\_nos\\_regulamos.html](http://www.conar.org.mx/como_nos_regulamos.html)
- ConsumeHastaMorir. (2011, enero). ¿Qué es ConsumeHastaMorir? Recuperado el 15 de febrero de 2011, de <http://www.consumehastamorir.com>
- ConsumeHastaMorir*. (s.f.). Recuperado el 14 de agosto de 2010, de <http://www.letra.org/consumehastamorir/php/enlaces/>
- \**Consumers International*. (s.f.a). Recuperado el 4 de noviembre de 2010, de <http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=97885&int1stParentNodeID=97418&int2ndParentNodeID=97435&int3rdParentNodeID=97460&lc=2>
- \**Consumers International*. (s.f.b). Recuperado el 4 de noviembre de 2010, de [http://www.consumersinternational.org/shared\\_asp\\_files/GFSR.asp?NodeID=97870](http://www.consumersinternational.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=97870)

- \*Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Dante. (2009, 7 de febrero). Las Crypto Guerras. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de <http://danteslab.blogspot.com/2009/02/las-crypto-guerras.html>
- De Andrés del Campo, S. (2007). El nuevo papel de los públicos en el sistema publicitario. En M. I. Martín Requero & M. Cruz Alvarado (Coords.), *Nuevas tendencias de la publicidad en el siglo XX*. Sevilla, Zamora: Comunicación Social.
- De Kerckhove, D. (1986). *La piel de la cultura*. Barcelona: Gedisa.
- Definición de wetware*. (s.f.). Recuperado el 22 de agosto de 2010, de <http://www.alegsa.com.ar/Dic/wetware.php>
- Definiciones de virus, troyanos, sniffer y spyware*. (s.f.). Recuperado el 3 de septiembre de 2010, de [http://www.ayudadigital.com/Seguridad/definiciones\\_virus\\_troyanos\\_spyware.htm](http://www.ayudadigital.com/Seguridad/definiciones_virus_troyanos_spyware.htm)
- \*Deibert, R. (1998). Altered worlds: Social forces in the hypermedia environment. En C. Alexander & L. Pal, *Digital democracy: Policy and politics in the wired world* (pp. 23-45). Canadá: Oxford University Press.
- \*Deibert, R. (2008). Black code redux: Censorship, surveillance, and the militarization of cyberspace. En M. Boler, *Digital media and democracy: Tactics in hard times* (pp. 137-163). Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- Díaz Nosty, B. (1997, 30 de julio). *Sociedad digital y pensamiento único*. Recuperado el 3 de febrero de 2010, de [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/NOSTY100.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/NOSTY100.pdf)
- Downs, A. (1993). El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Durán Cornelio, L. M. (2007, 26 de noviembre). Definición de gobernanza. Recuperado el 15 de diciembre de 2010, <http://es.scribd.com/doc/5448020/Gobernanza-Definicion>
- \*Easton, D. (1969, diciembre). The new revolution in political science. *The American Political Science Review*, 63(4), 1051-1061.
- \*Edelman, M. (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Editorial Prensa Ibérica. (s.f.). Programa del Congreso “La Ley de Internet” (14-15 de abril de 2010). Recuperado el 17 de agosto de 2010, de <http://mas.laopiniondemalaga.es/canales/derecho-internet/programa-del-congreso>
- Editorial TICbeat. (2010, 9 de julio). Google y China firman seguir unidos. Recuperado el 26 de agosto de 2010, de <http://www.ticbeat.com/general/google-ychina-firman-seguir-unidos/>

- Eguizábal, R. (1998). *Historia de la publicidad*. Madrid: Eresma & Celeste.
- El Economista*. (2010, 5 de agosto). Inversión publicitaria en México repuntará 5%. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/03/09/inversion-publicitaria-mexico-repuntara-50>
- El Ejecutivo reglamentó una ley que restringe publicidad de bebidas alcohólicas* (2009, 4 de marzo). Recuperado el 20 de agosto de 2010, de <http://www.infobae.com/notas/434689-El-Ejecutivo-reglamento-una-ley-que-restringe-publicidad-de-bebidas-alcoholicas.html>
- El gasto en publicidad on line en EE.UU. subió un 11 por ciento en tercer trimestre* [Nota de EFE]. (2008, 20 de noviembre). Recuperado el 23 de septiembre de 2010, de [http://economia.terra.com.co/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200811202028\\_EFE\\_FD4203](http://economia.terra.com.co/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200811202028_EFE_FD4203)
- El Mundo*. (2005, 27 de noviembre). Artículo sobre el día sin compra y el mercadillo de trueque. Recuperado el 14 de agosto de 2010, de <http://www.letra.org/spip/spip.php?article882>
- El virus digital cumple 25 años, quizás...* (2007, 20 de julio). Recuperado el 3 de septiembre de 2010, de <http://www.tecnologiahechapalabra.com/tecnologia/genesis/articulo.asp?i=1213>
- Elizalde, R. M. (2007, 18-20 de mayo). *Comando del Ciberespacio de la Fuerza Aérea de EEUU: No apto para aficionados*. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales “El derecho ciudadano a informar y estar informados”, Caracas. Recuperado el 23 de agosto de 2010, de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51104>
- Espino, G. (2006). *El nuevo escenario de las campañas presidenciales*. México: Nuestro Tiempo, La Jornada Ediciones.
- \*Esser, F. & Pfetsch, B. (Eds.). (2004). *Comparing political communications*. Cambridge University Press.
- Facebook está próximo a batir récord mundial con 500 millones de usuarios*. (2010, 19 de julio). Recuperado el 2 de agosto de 2010, de <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2010/07/19/425676/facebook-esta-proximo-a-batir-record-mundial-con-500-millones-de-usuarios.html>
- Fairen, M. (1965). Historia de la publicidad en Francia. *Publicidad*, 1, 9-80.
- Falcioni, N. (2009). Inversión publicitaria cayó 4% en Estados Unidos. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.movilsur.com/index.php/2009/05/12/inversion-publicitaria-cayo-4-en-estados-unidos/>
- Fernández-Vega, C. (2007, 27 de noviembre). Barones de los medios defensores de la libertad. *El Periódico de México*. Recuperado el 23 de agosto de 2010, de [http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?id=148033#Scene\\_1](http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?id=148033#Scene_1)

- \*First, A. (1997). Television and the construction of social reality: An Israeli case of study. En M. McCombs, D. Shaw & D. Weaver, *Communication and democracy*. Mahwah, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Forero, L. M. (2004). Los anticonsumismo y antipublicidad. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de [http://www.artedinamico.com/portal/sitio/articulos\\_mo\\_comentarios.php?it=2112&categoria=4](http://www.artedinamico.com/portal/sitio/articulos_mo_comentarios.php?it=2112&categoria=4)
- Foro Económico Mundial*. (s.f.). Recuperado el 16 de octubre de 2010, de <http://www.weforum.org/>
- \*Fox, S. (2009a, 22 de septiembre). Participation matters. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Presentations/2009/35--OneWebDay.aspx>
- \*Fox, S. (2009b). Latinos online, 2008-2009. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Commentary/2009/December/Latinos-Online-20062008.aspx>
- Francia prohibirá la publicidad de teléfonos móviles para niños*. (2009, 12 de enero). Recuperado el 4 de septiembre de 2010, de <http://www.xatakamovil.com/movil-y-sociedad/francia-prohibira-los-moviles-para-ninos>
- Francia retira la publicidad de las televisiones públicas*. (2009, 5 de febrero). Recuperado el 24 de octubre de 2010, de <http://www.publico.es/televisionygent/197866/francia/retira/publicidad/tv/publicas>
- Fumero, A. & Roca, G. (2007). Mapa Visual de la Web 2.0. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://internality.com/web20/>
- Gallup México. (1995, septiembre). *El impacto económico de la industria publicitaria en México*. Autor, Ibope.
- \*Gandy, O. H., Jr. (2001). Dividing practices: Segmentation and targeting in the emerging public sphere. En W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- Garaizar Sagarminaga, P. (2004). Introducción al hacktivismo. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de <http://blog.txipinet.com/2006/07/30/8-ntroduccion-al-hacktivismo/>
- García Calderón, C. (1996). La industria publicitaria en México. *Anuario CONEICC de Investigación de la Comunicación III*. México: Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación.
- García Calderón, C. (2000). Una huelga rigurosamente mediada. En R. Pérez Pascual (Coord.), *El diálogo: solución para los universitarios*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Calderón, C. (2007a). El entretenimiento también es política. En C. Díaz Cabañas & C. García, *El comportamiento de los medios de comunicación. Elección 2006*. Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés.

- García Calderón, C. (2007b). *El poder de la publicidad en México en los inicios del siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Plaza y Valdés.
- Garretón, M. A. & Espinoza, M. (1992, diciembre). ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno [Versión electrónica]. *América Latina Hoy*, (5), 1-20. Recuperado el 25 de agosto de 2010, de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800501>
- \*Geraci, C. (2004, 22 de julio). Watch dog is asleep: Report hits media coverage of terrorism before 9/11. *Editor and Publisher*.
- Gibson, W. (2007). *Neuromante*. Barcelona: Ediciones Minotauro (Colección Kronos).
- Gitlin, T. (1986). Convertir a los movimientos de protesta en temas periodísticos. En D. Graber (Comp.), *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Gobernanza*. (s.f.). Recuperado el 24 de agosto de 2010, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza#Gobernabilidad\\_y\\_gobernanza](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza#Gobernabilidad_y_gobernanza)
- Google tiene un dilema en China*. (s.f.). Recuperado el 29 de junio de 2010, de <http://www.netmedia.info/web-news/google-tiene-un-dilema-en-china>
- \*Graber, D. (2001). Adapting political news to the needs of 21st. century Americans. En W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- Graff, A. (2001, 11 de noviembre). Guerra y represión: la ‘USA-Patriot Act’ recorta los derechos civiles y ataca las libertades fundamentales en EEUU so pretexto de garantizar ‘la seguridad nacional’. Recuperado el 25 de agosto de 2010, de [http://www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny\\_11-09-01/legis-EEUU\\_12-11-01.html](http://www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny_11-09-01/legis-EEUU_12-11-01.html)
- Grupo Dircom. (2010, 26 de febrero). Informe oficial latinoamericano de inversión publicitaria 2009. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.grupodircom.com/redaccion/publicidad/464-informe-oficial-latinoamericano-de-inversion-publicitaria-2009.html>
- Guinsberg, E. (1987). *Publicidad: manipulación para la reproducción*. México: Plaza y Janés, Universidad Autónoma Metropolitana.
- \*Gusfield, J. (1981). *The culture of public problems*. University of Chicago Press.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili, GG Mass Media.
- Hackmeeting*. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2010, de <http://hackmeeting.org/>
- \*Harrington, M. (1962). *The other America: Poverty in the United States*, New York, Penguin.

- Heclo, H. (1993). Las redes de asuntos y el poder del ejecutivo. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 257-284). México: Miguel Ángel Porrúa.
- \*Held, D. & McGrew, A. (2000). *The global transformations reader: An introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press.
- \*Heussner, K. M. (2009, 2 de septiembre). TIMELINE: Internet Turns 40 Today... Or Does It? Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://abcnews.go.com/Technology/story?id=8466876>
- \*Hilgartner, S. & Bosk, C. L. (1988, julio). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Hill, C. (2009, 26 de febrero). Internet no entiende de crisis en España. Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.tuexperto.com/2009/02/26/internet-no-entende-de-crisis-en-espana>
- Hindman, M. (2009). *The myth of digital democracy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- LAB México y PricewaterhouseCoopers. (2009, abril). *Estudio de inversión publicitaria en internet en México. Resultados 2008*. Recuperado el 2 de noviembre de 2010, de <http://www.slideshare.net/Engelnator/estudio-de-inversin-publicitaria-iab-mxico-2008>
- LAB México y PricewaterhouseCoopers. (2010, mayo). *Estudio de inversión publicitaria en internet en México. Resultados 2009*. Recuperado el 20 de diciembre de 2010, de <http://www.slideshare.net/efemat/ip-en-internet-en-mxico-pwc-2010>
- IBOPE AGB México. (2010). Anuario 2008-2009 sobre audiencias y medios en el ámbito nacional. Recuperado el 23 de septiembre de 2010, de <http://www.ibope.com.mx/>
- IBOPE AGB México. (s.f.) ¿Quiénes somos? Recuperado el 17 de enero de 2012, de <http://www.ibopeagb.commx/quienes.php>
- Information and Communication Technologies. (s.f.). Future and emerging technologies. A continuing well established successful ICT scheme. Recuperado el 2 de noviembre de 2010, de [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/programme/fet\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/programme/fet_en.html)
- Information Society Technologies. (s.f.). Future and emerging technologies. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://cordis.europa.eu/ist/fet/comms-fire.htm>
- Ingram, M. (2010, 4 de mayo). Congress proposes sweeping internet privacy bill. Recuperado el 16 de agosto de 2010, de <http://gigaom.com/2010/05/04/congress-proposes-sweeping-internet-privacy-bill/>
- Innis, H. (1950). *Empire and communications*. Oxford University Press.
- Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. (s.f.). Recuperado el 30 de agosto de 2010, de <http://www.icann.org/tr/spanish.htm>
- Internet Society*. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.isoc.org/>

- Internet World Stats. (2009). Penetración del internet en el mundo por regiones geográficas–junio de 2009. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://www.exitosexportador.com/stats.htm>
- Internet World Stats. (2010). Facebook usage in the world. Recuperado el 15 de septiembre de 2010, de <http://www.internetworldstats.com/stats25.htm>
- Islas Luna, S. (1995). *Legislación mexicana en publicidad: radio y televisión*. Tesis de licenciatura no publicada, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Jackson, C. (1994). 3 publicistas, 3 generaciones. *Premier. Aeroméxico*. México: Impresiones Aéreas.
- Jessop, B. (1996). *El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico*. Ponencia presentada en los Coloquios Les Enjeux des Debats sur la Governance. Recuperado el 28 de agosto de 2010, de <http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html>
- \*Jones, C. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth.
- \*Jones, S. (2009, 22 de mayo). Online classifieds. Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Reports/2009/7--Online-Classifieds.aspx>
- Juárez Gámiz, J. (2009). *La televisión encantada: publicidad política en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Kang, C. (2010, 19 de febrero). Web scholars, tech execs project a less open Internet of the future. Recuperado el 2 de noviembre de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Media-Mentions/2010/Web-scholars-tech-execs-project-a-less-open-Internet-of-the-future.aspx>
- \*Káiser, T., et al. (2004, 13 de febrero). Sind die Aussagen medizinischer Werbeprospekte korrekt? *Arznei-telegram*, 35.
- \*Klein, H. (2002). ICANN and the internet governance: Leveraging technical co-ordination to realize global public policy. *The Information Society*, 18, 193-207.
- Klein, N. (2005). *No logo*. Barcelona: Paidós.
- \*Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. The University of Michigan, Harper Collins Publishers.
- La batalla por la publicidad on line se recrudece en Estados Unidos* [EFE Nueva York]. (2008, 15 de febrero). Recuperado el 15 de julio de 2010, de [http://www.elpais.com/articulo/internet/batalla/publicidad/on/line/recrudece/EE/UU/elpeputec/20080215elpepunet\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internet/batalla/publicidad/on/line/recrudece/EE/UU/elpeputec/20080215elpepunet_6/Tes)
- La Cofa. (2008). Tecnologías básicas para el final de una década: predicciones, tendencias y pronósticos. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.lacofa.es/>

- index.php/tecnologias/tecnologias-basicas-para-el-final-de-una-decada-predicciones-tendencias-y-pronosticos
- La publicidad en la ley española*. (s.f.). Recuperado el 26 de enero de 2011, de <http://recursos.cnice.mec.es/media/publicidad/bloque9/pag5.html>
- Landaverde Contreras, M. L., Soto Campos, J. G. & Torres Lipe, J. M. (2000). Delitos informáticos. Recuperado el 24 de agosto de 2010, de <http://www.monografias.com/trabajos6/delin/delin.shtml#tipi>
- \*Lang, G. & Lang, K. (1981). Watergate: An exploration of the agenda-building process. En G. C. Wilhoit & Harold de Bock (Eds.), *Mass Communication Review Yearbook* (Vol. 2) (pp. 447-468). Beverly Hills, CA: Sage.
- \*Lasswell, H. (1936). *Politics. Who gets what, when, how*. Nueva York: McGraw-Hill.
- \*Lasswell, H. (1971). *A preview of policy science*. Nueva York: American Elsevier.
- Lasswell, H. (1985). Estructura y función de la comunicación en la sociedad. En Miguel de Moragas (Ed.), *Sociología de la comunicación de masas. II. Estructura, funciones y efectos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- \*Leiss, W., Kline, S., Jhally, S. & Botterill, J. (2005). *Social communication in advertising. Consumption in the mediated marketplace*. London: Routledge.
- \*Leigh, R. (Ed.). (1974). *A free and responsible press. A general report in mass communication: News papers, radio, motion pictures, magazines, and books*. Chicago University Press.
- \*Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Leyes europeas sobre el tabaco*. (s.f.). Recuperado el 28 de agosto de 2009, de [http://multidoc.rediris.es/publidocnet3/index.php?option=com\\_cotent&task=view&id=2407&Itemid=261](http://multidoc.rediris.es/publidocnet3/index.php?option=com_cotent&task=view&id=2407&Itemid=261)
- \*Lincoln, A. (s.f.). Lecture on discoveries and inventions. Recuperado el 5 de septiembre de 2010, de <http://showcase.netins.net/web/creative/lincoln/speeches/discoveries.htm>
- Lindbloom, Ch. (1992a). La ciencia de “salir del paso”. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-220). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindbloom, Ch. (1992b). Todavía tratando de “salir del paso”. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 221-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LinkedIn*. (s.f.). Recuperado el 11 de agosto de 2010, de <http://www.linkedin.com/companies/estudio-origen>
- Lippmann, W. (2003). *La opinión pública*. Langre: Madrid.
- \*Lipsky, M. (1968, diciembre). Protest as a political resource. *The American Political Science Review*, 62(4), 1144-1158.

- \*Litt, E. (1970). *Beyond pluralism: Ethnic politics in America*. Illinois: Scott Foresman and Co.
- \*Locke, J. (1943). *Second treatise of civil government*. Nueva York: Everyman Edition.
- López Romo, H. (2009). *Los niveles socioeconómicos y la distribución del gasto*. Recuperado el 15 de enero de 2011, de <http://www.amai.org/NSE/NivelSocioeconomicoAMAI.pdf>
- Lorenzo, C. (2004). Virus, gusanos y otras maldades: el lado oscuro de la red. Recuperado el 11 de septiembre de 2010, de [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/id/1087794.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/1087794.html)
- Los anuncios pre-roll llegan a YouTube*. (2009, 21 de julio). Recuperado el 25 de julio de 2010, de <http://www.interactivadigital.com/interactiva/noticias/quiero-estar-al-dia/proyectos/los-anuncios-preroll-llegan-a-youtube-espana>
- Los diez idiomas más utilizados en internet*. (2008). Recuperado el 18 de octubre de 2010, de <http://www.lointeresante.com/los-10-idiommas-mas-utilizados-en-internet>
- Los sitios de redes sociales más utilizados*. (2006, 25 de mayo). Recuperado el 18 de octubre de 2010, de <http://desdeguate.com/blog/2006/05/25/los-sitios-de-redes-sociales-mas-utilizados/>
- Lowi, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Luhmann, N. (2000). *La realidad de los medios de masas*. México: Universidad Iberoamericana, Anthropos.
- \*Lull, J. (1991). *China turned on: Television, reform and resistance*. Londres: Routledge.
- \*Lyon, D. (2003). *Surveillance after September 11th*. Cambridge: Polity.
- Maarek, P. (1997). *Marketing político y comunicación: claves para una buena información política*. Barcelona: Paidós.
- Madinaveitia, U. (2007, 30 de mayo). La contrapublicidad, una herramienta antisistema. *El Publicista*. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de [http://www.letra.org/spip/article.php?id\\_article=1991](http://www.letra.org/spip/article.php?id_article=1991)
- Mair, P. (1997). *Party system change. Approach and interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Majone, G. (1992a). La factibilidad de las políticas sociales. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1992b). Los usos del análisis de política. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mandujano, M. (2010). En qué situación se encuentra la inversión publicitaria online en México. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.merca20.com/inversion-publicitaria-online-en-mexico/>

- Manin, B. (1995). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- Mann, M. (1986). *The sources of social power. Vol. 1. A history of power from the beginning to AD 1760*. Cambridge University Press.
- Marazzi, A. (2009). La aparición de sitios piratas se triplicó a partir del juicio a The Pirate Bay. Recuperado el 22 de agosto de 2010, de <http://alt1040.com/2009/11/la-aparicion-de-sitios-piratas-se-triplico-desde-el-juicio-a-the-pirate-bay>
- Marcelo Ferro, J. (2008). La lógica y la cibernética. Recuperado el 11 de septiembre de 2010, de <http://www.mailxmail.com/curso-conocimiento-sabiduria-cibernetica/logica-cibernetica-historia-definicion-conceptos>
- Marketing*. (s.f.). Recuperado el 5 de enero de 2011, de <http://es.wikipedia.org/wiki/Marketing>
- Martínez, E. & Serrano A. (2007). La evolución hacia la brecha digital. Recuperado el 17 de octubre de 2010, de [http://www.labrechadigital.org/labrecha/index.php?option=com\\_content&task=view&id=111&Itemid=29](http://www.labrechadigital.org/labrecha/index.php?option=com_content&task=view&id=111&Itemid=29)
- Mattelart, A. (1998). *La mundialización de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. (2000). *La publicidad*. Barcelona: Paidós.
- Matuk, J. (2009, 19 de abril). La bahía pirata. Recuperado el 23 de agosto de 2010, de <http://www.matuk.com/2009/04/19/la-bahia-pirata/>
- Mayans i Planells, J. (2003, octubre). El ciberespacio, un nuevo espacio público para el desarrollo de la identidad. Conferencia inaugural del III Encuentro de Telecentros y Redes de Telecentros. Recuperado el 22 de agosto de 2010, de <http://www.ciber-sociedad.net/archivo/articulo.php?art=158>
- \*McChesney, R. (1999). *Rich media, poor democracy*. Nueva York: The New Press.
- \*McEwan, J. (1956). *Advertising as a service to society*. Londres: Macdonald and Evans.
- \*McLuhan, M. & Powers, B. (1989). *The global village*. Nueva York: Oxford University Press.
- \*McNair, B. (2007). *An introduction to political Communications*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*McNair, B. (2007). *An introduction to political communication*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*MC Marketing Charts. (s.f.). Recuperado el 18 de octubre de 2010, de <http://www.marketingcharts.com/print/online-news-highly-trusted-by-40-worldwide-second-only-to-wom-in-uk-7480/tns-digital-world-life-top-10-things-done-internet-all-countries-2008jpg/>
- Medina, A. (2007). La historia de la publicidad a través del tiempo. Recuperado el 22 de junio de 2010, de [http://www.lahistoriadelapublicidad.com/principio.php?Cod\\_categoria=2&Orden=2](http://www.lahistoriadelapublicidad.com/principio.php?Cod_categoria=2&Orden=2)

- \**Media and Democracy Coalition*. (s.f.). Recuperado el 15 de agosto de 2010, de <http://www.media-democracy.net/>
- Medina, A. (2008). Tienes marca, luego existes. Recuperado el 23 de octubre de 2010, de <http://www.lahistoriadelapublicidad.com/blog.php?Codnot=244>
- Mendoza, A. (s.f.). Tendencias actuales de Internet. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://mercadeoglobal.com/articulos/articulos/303/1/Tendencias-Actuales-del-Internet/Pagina1.html>
- Merca2.0. (2009), *MediaBook: la guía de compras de medios de comunicación* [Edición especial]. México: Autor.
- Merca2.0. (2011, 17 de febrero). *MediaBook 2010* ya está disponible para verse en iPad. Recuperado el 25 de febrero de 2011, de <http://www.merca20.com/media-book-2010-ipa/>
- Merino Huerta, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino Huerta y G. M. Cejudo Ramírez (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia.
- Meyers, W. (1984). *Los creadores de imagen*. México: Planeta.
- \**Microsoft broadens availability of engagement mapping reporting tool to all atlas clients*. (2008, 22 de septiembre). Recuperado el 25 de julio de 2010, de [http://www.microsoft.com/presspass/press/2008/sep08/0922EngagementROIIPR.mspx?rss\\_fdn=Press%20Releases](http://www.microsoft.com/presspass/press/2008/sep08/0922EngagementROIIPR.mspx?rss_fdn=Press%20Releases)
- \*Moeller, S. (2008). Media and democracy. En M. Boler, *Digital media and democracy: Tactics in hard times*. Massachusetts: The MIT Press.
- \*Mossbergery, K., Tolbert, C., Stansbury, M., MacNeal, R., & Dotterweich, L. (2003). *Virtual inequality: Beyond the digital divide*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- \*Mueller, M. (2002). *Ruling the root, internet governance and the taming of cyberspace*, Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- Negroponete, N. (1996). *Ser digital*. México: Editorial Océano.
- Nelson, B. (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \*Neuman, W. R. (2001). The impact of the new media. En W. L. Bennett y R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- Nielsen. (2008, septiembre). *Cambios en el mercado mexicano 2008*. Recuperado el 5 de enero de 2010, <http://mx.nielsen.com/events/documents/PPTCMM2008.pdf>
- Nielsen: el 79% de los internautas europeos planean comprar productos o servicios por internet en*

- los próximos seis meses.* (2010, 5 de julio). Recuperado el 17 de octubre de 2010, de <http://es.nielsen.com/news/20100705.shtml>
- \*Nielsen NetRatings. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de [nielsen.com/content/nielsen/en\\_us/product\\_families/nielsen\\_netratings.html](http://nielsen.com/content/nielsen/en_us/product_families/nielsen_netratings.html)
- \*Nimmo, D. D. & Felsberg, A. (1986). Hidden myths in televisual political advertising. En Linda Lee Kaid et al., *New perspectives on political advertising* (pp. 248-267). Carbondale: Southern Illinois University Press.
- \*Nimmo, D. D. & Savage, R. (1976). *Candidates and their images: Concepts, methods, and findings*. Santa Mónica CA: Goodyear.
- \*Nisenholtz, M. (1996, otoño). Media view: New media challenges the creative department. *AAA Agency Magazine*.
- \*Norris, P. (2004). Global political communication. En F. Esser & B. Pfetsch (Eds.), *Comparing political Communications*. Nueva York: Cambridge University Press.
- \*Oates, S. (2008). *Introduction to media and politics*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- \*Oddcast. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.oddcast.com/home/>
- Ogilvy, D. (1984). *Ogilvy y la publicidad*. Barcelona: Ediciones Folio.
- O'Guinn, T., Allen, C. T. & Semenik, R. J. (2004). *Publicidad y comunicación integral de marca*. México: Thompson Editores.
- OpenNet Initiative. (s.f.). Recuperado el 23 de agosto de 2010, de <http://opennet.net/>
- Origen de la publicidad. (s.f.). Recuperado el 22 de junio de 2010, de <http://recursos.cnice.mec.es/media/publicidad/bloque1/pag1.html>
- Ortiz, A. (2007). Fansumers y el futuro de la publicidad en internet según Facebook. Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.error500.net/fansumers-futuro-publicidad-internet-facebook>
- Packard, V. (1961). *Los artífices del derroche*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power*. Cambridge University Press.
- Pastor, J. (2008). 133 millones de blogs en el mundo, según Technorati. Recuperado el 2 de agosto de 2010, de <http://www.theinquirer.es/2008/09/23/133-millones-de-blogs-en-el-mundo-segun-technorati.html>
- \*Perloff, R. (1998). *Political communication: Politics, press and public in America*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Pérez Fernández del Castillo, G. (s.f.). (2007, abril). Ponencia presentada en los Foros de Consulta sobre Ciudadanía “Gobernabilidad Democrática” y “Relación Estado y Sociedad Civil”. Recuperado el 15 de septiembre de 2010, de [www.organizaciones-sociales.segob.gob.mx/Revista\\_Enlace/german\\_perez.html](http://www.organizaciones-sociales.segob.gob.mx/Revista_Enlace/german_perez.html)

- \*Pew Internet & American Life Project. (2009, 28 de enero). Generational differences in online activities. Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.pewinternet.org/Infographics/Generational-differences-in-online-activities.aspx>
- \*Pew Internet & American Life Project. (2009). Online activities. Recuperado el 24 de octubre de 2011, de <http://www.pewinternet.org/Trend-Data/Online-Activities-Daily.aspx>
- \*Pew Internet & American Life Project. (2010, 5 de enero). Internet user profiles reloaded. Update demographics for Internet, broadband and wireless users. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://pewresearch.org/pubs/1454/demographic-profiles-internet-broadband-cell-phone-wireless-users>
- \*Pew Research Center The Databank. (2010). Key Data Trends. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://pewresearch.org/databak/keytrends/>
- \*Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: Palgrave.
- Pirámide de Maslow*. (s.f.). Recuperado el 25 de enero de 2011, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide\\_de\\_Maslow](http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow)
- Prado Morales, W. (2009). YouTube domina el mundo. Recuperado el 2 de agosto de 2010, de <http://corresponsaleslaindustrianoticias.blogspot.com/2009/03/youtube-domina-el-mundo.html>
- Protección de los datos personales*. (s.f.). Recuperado el 25 de agosto de 2010, de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/114012\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/114012_es.htm)
- \*Protess, D. L., Leff, D. R., Brooks, S. C. & Gordon, M. T. (1985). Uncovering rape: The watchdog press and the limits of agenda-setting. *The Public Opinion Quarterly*, 49(1), 19-37.
- Pueyrredon, M. (s.f.). Informe de la evolución del uso de internet a nivel mundial. Estadísticas y tendencias del uso de buscadores. Recuperado el 29 de agosto de 2010, de <http://pueyrredonline.com/blog/2009/05/informe-del-evolucion-del-uso-de-internet-a-nivel-mundial-estadisticas-y-tendencias-uso-de-buscadores/>
- \*Putnam, R. (2007). Technology and mass media. En R. Negrine & J. Stanyer (Eds.), *The political communication reader*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*Quade, E. (1982). *Analysis for public decision* (2a. ed.). Amsterdam: The Rand Corporation.
- Qualter, T. (1991). *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós.
- Ralph Nader*. (s.f.). Recuperado el 5 de enero de 2011, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Ralph\\_Nader](http://es.wikipedia.org/wiki/Ralph_Nader)
- Reforma*. (2006, 21 de mayo). México.
- \**Remarks by Vice President Al Gore at National Press Club [Comentarios del vicepresidente Al*

- Gore en el Club Nacional de Prensa*] (1993, 21 de diciembre). Recuperado el 9 de agosto de 2010, de <http://www.ibiblio.org/nii/goremarks.html>
- Rodríguez, S. (2007). *Creatividad en marketing directo*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Roig, G. (2004). Hackers: activismo político en la frontera tecnológica. Recuperado el 2 de noviembre de 2010, de [http://consejoeps.uco.es/corsario/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,16/Itemid,42/](http://consejoeps.uco.es/corsario/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,16/Itemid,42/)
- Rojas Alba, M. (1990, jueves 6 de diciembre). Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad y de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con alimentos chatarra, alcohol y tabaco (proyecto turnado a las Comisiones de Salubridad y Asistencia, y de Comunicaciones y Transportes) [Versión electrónica]. *Diario de los Debates*. México: Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados de la LIV Legislatura. Recuperado el 27 de septiembre de 2010, de <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/54/201.html>
- \*Russell, T. & Lane, R. (1994). *Kleppner publicidad*. México: Prentice Hall.
- Saborit, J. (1968). *La imagen publicitaria en televisión*. Madrid: Cátedra.
- \*Saco, D. (2002). *Cybering democracy: Public space and internet*. University of Minnesota Press.
- \*Safko, L. & Blake, D. (2009). *The social media bible*. Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Schattschneider, E. E. (1967). *El pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico*. México: UTEHA.
- \*Schiller, H. (1969). *Mass communication and american empire*. Nueva York: Augustus M. Kelly.
- \*Semetko, H. A., Blumer, J., Gurevich, M., Weaver, D., Barkin, S. & Wilhoit, G. (1991). *The formation of campaign agendas: A comparative analysis of party and media roles in recent American and British elections*. Hillsdale, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Sitios más visitados de internet*. (s.f.). Recuperado el 18 de octubre de 2010, de [http://www.rankeen.com/Rankings/rank\\_sitios\\_visitados.php](http://www.rankeen.com/Rankings/rank_sitios_visitados.php)
- Situación sobre la publicidad de medicamentos en la Unión Europea frente a Estados Unidos y el papel básico del farmacéutico como informados*. (2010, 26 de abril). Recuperado el 4 de enero de 2011, de [http://www.accesomedia.com/display\\_release.html?id=5628](http://www.accesomedia.com/display_release.html?id=5628)
- Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://esomar.org/index.php/about-esomar.html>
- Sociedad Interamericana para la Libertad de Expresión Comercial*. (s.f.). Recuperado el 25 de enero de 2011, de <http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=12797L430P588.15257&profile=bcn&uri=link=3100006~!270758~!3100001~!3100002&aspect>

- =subtab146&menu=search&ri=1&source=~lhorizon&term=Sociedad+Interamericana+para+la+Libertad+de+Expresi%C3%B3n+Comercial&index=#focus
- Solórzano, L. F. (2007). FIRE: el futuro de Internet según expertos científicos y la industria en Europa. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.lacofa.es/index.php/tecnologias/futuro-de-internet/fire-el-futuro-de-internet-segun-expertos-cientificos-y-la-industria-en-europa>
- Sombart, W. (1998). *El burgués: contribución a la historia espiritual del hombre económico moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- \*Sparks, C. (2001). The internet and the global public sphere. En W. L. Bennett y R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- \*Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. Nueva York: W.W. Norton.
- \*Swanson, D. & Mancini, P. (1996). Patterns of modern electoral campaigning and their consequences. En *Politics, media and their consequences* (pp.246-276). London: Praeger.
- \*Taylor, P. (1999). *Hackers: Crime in the digital sublime*. Londres: Routledge.
- \**Telecommunications Act of 1996*. (1996). Recuperado el 9 de agosto de 2010, de [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ104.104](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ104.104)
- \**The Heartland Institute*. (s.f.). Recuperado el 11 de diciembre de 2010, de <http://www.heartland.org/>
- \**The Pirate Bay*. (s.f.). Recuperado el 24 de agosto de 2010, de [http://es.wikipedia.org/wiki/The\\_Pirate\\_Bay](http://es.wikipedia.org/wiki/The_Pirate_Bay)
- The size of the World Wide Web (The Internet)*. (s.f.). Recuperado el 5 de septiembre de 2010 y el 28 de octubre de 2011, de <http://www.worldwidewebsite.com/>
- \**The virtual activist. A training course*. (s.f.). Recuperado el 5 de agosto de 2010, de <http://www.netaction.org/training/part1.html>
- Thompson, J. (1998). *Los medios y la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Tremblay, G. (1996). ¿Hacia la sociedad de la información o el mercado electrónico? Una perspectiva crítica. En D. Covi Druetta (Coord.), *Cultura política. Información y comunicación de masas*. México: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- \*Tuman, J. (2008). *Political communication in american campaigns*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Tungate, M. (2008). *El universo publicitario: una historia global de la publicidad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ulloa, A. (2008, 9 de abril). Publicidad en internet [Versión electrónica]. *El Universal*.

- Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.eluniversal.mx/articulos/46506.html>
- \*Underwood, D. (2001). Reporting and the push for market-oriented journalism: Media organizations as business. En W. L. Bennett y R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2003). Nuevo índice de acceso digital. Evaluar el potencial de las TIC en el mundo. Recuperado el 2 de septiembre de 2010, de <http://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2003&issue=10&ipage=digitalAccess&ext=html>
- \*Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2006). Internet use per 100 inhabitants, 1994-2006. Recuperado el 2 de septiembre de 2010, de <http://pichaus.com/60-developed-10-undeveloped-@1f2ba583200eec522496d7654246df4f/>
- \*United States Securities and Exchange Commission. (2007a). Google Annual Report. Recuperado el 20 de octubre de 2010, de [http://www.google.com.mx/search?sourceid=navclient&hl=es&ic=UTF-8&rlz=1T4RNTN\\_esMX369MX369&q=Google+annual+report](http://www.google.com.mx/search?sourceid=navclient&hl=es&ic=UTF-8&rlz=1T4RNTN_esMX369MX369&q=Google+annual+report)
- \*United States Securities and Exchange Commission. (2007b). Yahoo! Inc. Annual Report. Recuperado el 22 de octubre de 2010, de <http://www.shareholder.com/visitors/dynamicdoc/document.cfm?CompanyID=YHOO&DocumentID=2331&PIN=&Page=37&Zoom=1x&Section=59598#59598>
- Urrutia, A. (2009, 2 de febrero). El IFE se deslinda de la transmisión de *spots* durante programas de TV. *La Jornada*.
- \*Van Dijk, J. & Haacker, K. (2003). The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. *The Information Society*, 19(4), 315-326.
- Vega, M. (2010). Yahoo! aboga por una legislación internacional para proteger la red. Recuperado el 17 de agosto de 2010, de <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/28/navegante/1272454679.html>
- \*Vestergaard, T. & Schoeder, K. (1985). *The language of advertising*. Oxford: Blackwell.
- Volkow, N. (2003). La brecha digital, un concepto con cuatro dimensiones. *Boletín de Política Informática*, 6, 1-5. Recuperado el 17 de octubre de 2010, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/tecnologia/brecha.pdf>
- Web 2.0*. (s.f.). Recuperado el 29 de agosto de 2010, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0](http://es.wikipedia.org/wiki/Web_2.0)
- \**Web Analytics Association*. (s.f.). Recuperado el 4 de agosto de 2010, de <http://www.webanalyticsassociation.org/>
- \*Wilhelm, A. (2000). *Democracy in the digital age: Challenges to political life in cyberspace*. Nueva York: Routledge.

- Wolton, D. (2000). *Internet ¿y después?* Barcelona: Gedisa Editorial.
- \**World Summit on the Information Society*. (s.f.). Recuperado el 7 de agosto de 2010, de <http://www.itu.int/wsis/index.html>
- \*Zarella, D. (2010). *The social media marketing book*. Canada: O'Reilly Media Inc.
- \*Zittrain, J. (2008). *The future of the internet and how to stop it*. New Haven & London: Yale University Press.

## COMPLEMENTARIA

- \*Berelson, B. (1952). Democratic theory and public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 16(3).
- \*Berelson, B. (Ed.). (1966). *Readers in public opinion and communication*. Nueva York, Londres: The Free Press, Collier-Macmillan Limited.
- \*Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1971, noviembre). The politics of agenda building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892-915.
- \*Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1981). Communication and public policy. En D. Nimmo y K. Sanders (Eds.), *Handbook of political communication*. Beverly Hills: Sage.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1993). Formación de la agenda. El caso de los ancianos. En L. F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \*Cobb, R., Ross, J. K. & Ross, M. H. (1976, marzo). Agenda-building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138
- Dader, J. L. (1992). La canalización o fijación de la agenda por los medios. En A. Muñoz Alonso, *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: Eudema.
- \*Dahlgreen, P. (2001). The public sphere and the net. En W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. Cambridge University Press.
- \*Davis, R. (1999). *The web of politics: The internet's impact on the American Political System*. New York: Oxford University Press.
- \*Dearing, J. W. & Everett, M. R. (1996). *Agenda setting*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Dorantes, G. L. (2006). *Conflicto y poder en la UNAM: la huelga de 1999*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa.
- \*Easton, D. (1953). *The political system* (2a. ed.). New York: Knopf.
- \*Easton, D. (1965a). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- \*Easton, D. (1965b). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- \*Easton, D. & Hess R. D. (1962, agosto). The child's political world. *Midwest Journal of Political Science*, 6(3), 229-246.
- \*Edelman, M. (1971). *Politics as symbolic action*. Chicago: Markman.
- \*Funkhouser, G. R. (1973, primavera). The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion. *The Public Opinion Quarterly*, 37(1), 62-75.
- Graber, D. (Comp.). (1986). *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Katz, E. (1957, primavera). The two-step flow of communication: An up to date report on an hypothesis. *The Public Opinion Quarterly*, 21(1), 61-78.
- \*Kingdon, J. (1961). *Public opinion and american democracy*. New York: Knopf.
- \*Kingdon, J. (1968). *Candidates for office*. New York: Random House.
- \*Kingdon, J. (1977, agosto). Models of legislative voting. *The Journal of Politics*, 39(3), 563-595.
- \*Kingdon, J. (1981). *Congressmen's voting decisions* (2a. ed.). Nueva York: Harper and Row.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. & Gaudet, H. (1962). *El pueblo elige. Cómo decide el pueblo en una campaña electoral*. Buenos Aires: Paidós.
- \*MacManus, R. (2007, 5 de septiembre). Ten future web trends. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de [http://www.readwriteweb.com/archives/10\\_future\\_web\\_trends.php](http://www.readwriteweb.com/archives/10_future_web_trends.php)
- \*McCombs, M. (1981a). The agenda-setting Approach. En D. Nimmo & K. Sanders (Eds.), *Handbook of political communication*. Beverly Hills, CA: Sage.
- \*McCombs, M. (1981b). Setting the agenda for agenda-setting research: an assessment of the priority, ideas and problems. . En G. C. Wilhoit & Harold de Bock (Eds.), *Mass Communication Review Yearbook* (Vol. 2). Beverly Hills, CA: Sage.
- \*McCombs, M. (1992, invierno). Explorers and surveyors: Expanding strategies for agenda-setting research. *Journalism Quarterly*, 69(4), 813-824.
- \*McCombs, M., Shaw, D. & Weaver, D. (1997) *Communication and democracy*. Mahwah, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- \*McCombs, M. & Donald Shaw (1972). The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- \*McCombs, M. & Gilbert, S. (1986). News influences on our pictures of the world. En J. Bryant & D. Zillman (Eds.), *Perspectives on media effects*. Hillsdale, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- \*McCombs, M. & Mazel, W. (1976). Agenda-setting: A new perspective. *Mass Communication Review*, 3, 3-7.

- \*McLuhan, M. (1967). *La galaxie Gutenberg*. París: Editions Mame.
- Merino Huerta, M. & Cejudo Ramírez, G. M. (Comps.). (2010). *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia.
- \*Negrine, R. & Stanyer, J. (Eds.). (2007). *The political communication reader*. Londres, Nueva York: Routledge.
- \*Noelle-Neumann, E. (1984). *The spiral of silence*. University of Chicago Press.
- \*Page, B. & Shapiro, R. (1983, marzo). Effects of public opinion on policy. *The American Political Science Review*, 77(1), 175-190.
- \*Renzi, A. (2008). The space of tactical media. En B. Megan, *Digital media and democracy: Tactics in hard times*. Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- \*Rogers, E. & Dearing, J. (1988). Agenda-setting research: where has it been? Where is it going? En J. A. Anderson (Ed.), *Communication Yearbook 11*. Newbury Park: Sage.
- \*Scott, D. T. (2008). Tempest of the blogosphere. En M. Boler, *Digital media and democracy: Tactics in hard times*. Massachusetts: MIT Press Cambridge.
- \*Smith, J., McCarthy, J. D., McPhail, C. & Augustyn, B. (2001, junio). From protest to agenda building: Description bias in media coverage of protest events in Washington, D. C. *Social Forces*, 79(4), 1397-1423.
- \*Wilhoit, G. & Harold de Bock, C. (Eds.). (1981). *Mass Communication Review Yearbook* (Vol. 2). Beverly Hills, CA: Sage.
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.

## APÉNDICE 1<sup>1</sup>

### EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PUBLICITARIA EN MATERIA DE SALUD (1934-2009)

#### CÓDIGOS SANITARIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1934, 1950, 1955, 1973)

Los primeros antecedentes de regulación de la publicidad en materia de salubridad en México fueron los códigos sanitarios de los Estados Unidos Mexicanos publicados en 1934, 1950, 1955 y 1973, ya que establecieron las bases generales para la revisión de la publicidad y se caracterizaron por una regulación directa del Estado durante cinco décadas (1934-1984).

El Código de 1934 fue publicado por el presidente Abelardo L. Rodríguez el 31 de agosto de ese año. La sección segunda se refería a la regulación de la propaganda de higiene y en el artículo 51 señalaba que el Departamento de Salubridad Pública prohibiría la propaganda que tuviese las siguientes características:

- Engañar al público sobre la calidad, pureza y conservación de comestibles, medicinas, aparatos, útiles e instalaciones sanitarias.
- Infundir prácticas contrarias a la salubridad.
- Oponerse a las disposiciones sobre educación higiénica y propaganda de higiene.

En el artículo 53 se explicaba que las autoridades auxiliares sanitarias debían colaborar en todo lo relacionado con el servicio de educación y propaganda de higiene. De las anteriores disposiciones se concluye que la regulación de la publicidad estaba dirigida a la tutela de la salud de los consumidores, a la calidad e higiene de los productos, y al fomento de la educación higiénica de la población.

El 25 de enero de 1950, el presidente Miguel Alemán Valdés publicó un nuevo código que incluía otros acuerdos relacionados con la publicidad, aunque sólo se limitaba a la publicidad de productos y agentes medicinales que requerían la autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Más allá

---

<sup>1</sup>De los cinco apéndices, todo aquello que está entrecomillado es citado de la ley, reglamento o convenio al que se hace referencia en cada apartado.

de este señalamiento, no se planteaba ninguna otra supervisión o autorización en materia de publicidad; tampoco se reglamentaron de manera específica las autorizaciones por parte de la Secretaría.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines publicó un nuevo código sanitario el 1 de marzo de 1955, el cual contenía referencias a la publicidad en tres categorías de productos: medicamentos y perfumería, productos de belleza y bebidas alcohólicas.

En cuanto a los medicamentos y artículos de perfumería, el artículo 209 prohibía la literatura científica destinada a la profesión médica cuando los textos de propaganda comercial de carácter médico o higiénico ya autorizados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia no estuvieran de acuerdo con los conocimientos científicos. Además, la Secretaría podía suspender la publicidad que no respetara esta disposición y aclaraba que la literatura y propaganda de los medicamentos se restringía a los profesionistas; no obstante, la publicidad de aparatos de uso médico, productos higiénicos y medicamentos no peligrosos sí podía dirigirse a todo público por cualquier medio de difusión.

El artículo 210 facultaba a la Secretaría la autorización previa del texto publicitario y también el retiro de publicidad en los términos siguientes: “Toda propaganda deberá sujetarse, tanto a las bases generales que señalen los reglamentos respectivos, como a las especificaciones del dictamen aprobatorio del producto medicinal, y su texto deberá ser previamente aprobado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia”.

Respecto a la publicidad de productos con alcohol, el capítulo XII del Código Sanitario de 1955 establecía que dicha propaganda podría transmitirse o proyectarse en estaciones de radio, televisión y en salas cinematográficas a partir de las 22:00 hasta las 6:00 horas del día siguiente, según el artículo 249 lo establecía.

Durante los primeros cinco años de vigencia del Código no se promulgaron reglamentos específicos en materia de publicidad, sino hasta 1960, cuando se publicó el Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza para regular la elaboración, distribución y consumo de estos productos en el momento que tuvieron un gran auge de venta entre las mujeres.

La creciente publicidad en esta materia obligó al gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez la publicación de un nuevo código sanitario el 13 de marzo de 1973. Este ordenamiento contenía diversos artículos relativos a la publicidad y fijaba el criterio de autorización previa, aunque en su texto no se señalaban los procedimientos.

Siguiendo con el modelo de regulación publicitaria, la nueva ley mantenía las facultades de autorización del material publicitario a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El artículo 37 indicaba que no se autorizarían los mensajes que contrariaran las disposiciones sobre educación sanitaria, sugirieran al público prácticas abortivas, el uso de estupefacientes, de sustancias psicotrópicas o que en general atentaran contra la salud de la población.

El título undécimo disponía que la Secretaría tenía el control de la publicidad de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, medicamentos, aparatos y equipos médicos, productos de perfumería, belleza y aseo, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, plaguicidas y fertilizantes. La autorización de esta publicidad tenía como finalidad evitar que se engañara al público sobre la calidad, origen, pureza, conservación y propiedades de su empleo, o que se invitara a prácticas que dañaran la salud.

Respecto a las bebidas alcohólicas, el Código de 1973 limitaba su publicidad a dar información sobre las características de estos productos, calidad y técnicas de elaboración. El artículo 247 prohibía la asociación de estos productos con actividades deportivas, del hogar o del trabajo; tampoco se podían utilizar personajes infantiles o adolescentes en la promoción de estas sustancias. El artículo 248 indicaba que la difusión de esta publicidad debía alternarse con mensajes educativos enfocados a la salud y nutrición popular; de esta manera, el Estado encontraba un mecanismo de educación en materia de salud para evitar el consumo arbitrario de estos productos y prevenir enfermedades derivadas de su ingesta.

En relación con el tabaco, se prohibió que aparecieran adolescentes o que se asociara su consumo con actividades deportivas, del hogar o del trabajo; tampoco se podía fumar real o aparentemente en los anuncios.

En cuanto a la difusión científica de los medicamentos, el artículo 274 establecía que la Secretaría determinaría los casos en que esta publicidad se debía dirigir exclusivamente al cuerpo médico a través de publicaciones especializadas y específicas en esa materia. Finalmente, el artículo 444 definía los casos en que los proveedores o publicistas podían incurrir en violaciones y se prescribían sus respectivas sanciones.

REGLAMENTO DE PRODUCTOS DE PERFUMERÍA Y ARTÍCULOS DE BELLEZA (1960)

El presidente Adolfo López Mateos publicó el Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza el 16 de agosto de 1960, el cual contenía un capítulo específico sobre la publicidad que reglamentaba el artículo 215 del Código Sanitario de 1955 con menciones más particulares en la materia.

El capítulo IX de este reglamento confería a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la autoridad para intervenir y registrar todo lo relacionado con la publicidad de los productos de perfumería y artículos de belleza. Al respecto, si bien se permitía que se utilizara cualquier medio para realizar la publicidad de estos productos, así como el uso de una redacción libre de anuncios, esta norma administrativa establecía en el artículo 69 cuatro restricciones básicas:

- Engañar al público sobre la calidad, origen, pureza, conservación, propiedad y uso de los productos o procedimientos de belleza.
- Afirmar que los productos contenían sustancias que no aparecían en la fórmula de elaboración de su registro.
- Atribuir finalidades terapéuticas a los productos.
- Atacar con regencias concretas a otras marcas o productos registrados.

En el mismo sentido, el artículo 70 regulaba las muestras de propaganda que podían distribuirse, pero no venderse al público; por tanto, se obligaba al proveedor a colocar la impresión de la leyenda “Muestra gratis”.

En cuanto al lenguaje de la propaganda, se señalaba que debía ser accesible para todo tipo de público, con excepción de la publicidad científica dirigida a especialistas.

También se establecía un mecanismo de supervisión y control que podía concluir en el retiro de los anuncios publicitarios en el caso de que violaran las disposiciones reglamentarias. Además, se establecía la obligación para propietarios de productos, representantes o agencias de publicidad de entregar, dentro de los 10 días siguientes a la iniciación de la publicidad, un ejemplar del texto de propaganda con sello y firma de la empresa transmisora (radio o televisión) y dos ejemplares para el caso de la propaganda impresa. Con el control de la publicidad que se ejercía en los mensajes difundidos por los medios, si alguno ameritaba sanción, la solución era retirarlo de inmediato.

El Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza de 1960 es el primer antecedente reglamentario de publicidad en materia de salud, aunque es muy acotado por dirigirse sólo a los productos de perfumería y belleza.

#### REGLAMENTO DE PUBLICIDAD PARA ALIMENTOS, BEBIDAS Y MEDICAMENTOS (1974)

Es momento de referirse al primer ordenamiento administrativo que se creó especialmente para la actividad publicitaria en alimentos, bebidas y medicamentos, publicado por el presidente Luis Echeverría Álvarez el 16 de diciembre de 1974 para profundizar la regulación general del Código Sanitario de 1973 en esta materia.

En los considerandos del Reglamento se planteaba la importancia de tener cauces legales para esta publicidad a fin de “proteger en forma adecuada la salud individual y colectiva”; también se destacaba la preocupación por los daños a la salud ocasionados debido al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco. El Ejecutivo Federal justificó la expedición de esta norma ante la necesidad de reunir en un ordenamiento legal todas las disposiciones que regularan la publicidad de alimentos, bebidas y medicamentos, así como de otros materiales y sustancias relacionados con estos productos.

Este Reglamento, si bien se planteó con alcance nacional, es decir, para regular toda la publicidad del caso elaborada en México, establecía que la publicidad extranjera que se difundiera en el país debía obtener autorización en los mismos términos que la publicidad nacional. Esta disposición era normal, pues, aunque el origen de la publicidad fuese extranjera, si se difundía en México, evidentemente tenía que respetar las disposiciones reglamentarias.

En lo relativo a las disposiciones generales, el artículo 14 apuntaba que la publicidad debía ser “veraz y comprobable”, además de que evitaría “conferir valores humanos, de carácter espiritual o afectivo, a productos o actividades por sí mismas”, a menos que fueran un medio para expresarlos o causarlos.

El Reglamento, de conformidad con el Código Sanitario de 1973, precisaba que sólo la publicidad que cumpliera con las disposiciones vigentes obtendría autorización; además, fijaba las bases y procedimientos para la autorización previa a su difusión por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El artículo 23 señalaba la presentación de los proyectos de publicidad a la Secretaría, según el medio que se pretendiera, con el fin de autorizar los guiones, bocetos, *story boards*, entre otros, que no siempre correspondían al mensaje terminado. Con esta disposición se presentaba el siguiente problema: quienes se encargaban de la autorización no conocían de técnicas de comunicación, pues en su mayoría la autorización la hacían químicos.

Si bien el Reglamento fue la primera disposición específica en materia de publicidad, tuvo la gran limitación de registrar solamente los productos relacionados con la salud, de manera que un gran número de productos, actividades y servicios no fueron incluidos en la lista de autorizaciones de esta reglamentación ni en las ulteriores.

En el mismo sentido, se ponía de manifiesto que el material publicitario debía someterse a autorización, pero no definía qué se entendía por publicidad —aunque ya no tenía la misma falta de uniformidad que se observaba en la reglamentación anterior, donde indistintamente se empleaban publicidad, propaganda o anuncio—, simplemente se establecía que las marcas, nombres comerciales y ofertas no serían objeto de este Reglamento. Por esta razón, el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos sólo retomaba las disposiciones del Código Sanitario de 1973 en cuanto a que no se autorizaría la publicidad que no cumpliera con las disposiciones pautadas en este documento y precisaba que no únicamente se trataba de los textos publicitarios, sino de litografías, signos, imágenes, dibujos o redacciones que engañaran al público, es decir, toda aquella publicidad engañosa para el consumidor.

Cabe mencionar que la técnica reglamentaria de este ordenamiento en la definición de algunos conceptos resultaba muy vaga; como ejemplo se tiene el caso de la publicidad infantil, la cual tendría que ser “clara y adecuada”, pero no se definía qué era la publicidad clara y adecuada. Agregaba también aspectos como no asociar el consumo o uso de los productos con el prestigio social o el fenotipo de las personas que aparecieran en los anuncios.

Un aspecto que se incluyó en este Reglamento, y que se trasladó a los subsecuentes sin incluir cambios, adiciones o precisiones, es lo mencionado por el artículo 24 en su fracción V en el sentido de que no se autorizaría la publicidad cuando utilizara métodos subliminales para difundir mensajes publicitarios.

En cuanto a su estructura, el Reglamento, además de las disposiciones generales, se conformaba por 15 capítulos referentes a perfumería, productos

de belleza y aseo, plaguicidas y fertilizantes, disciplinas y prestación de servicios de salud, procedimientos de embellecimiento, vigilancia e inspección, medidas de seguridad, sanciones, recursos administrativos y el Comité Mixto Consultivo.

Aunado a lo anterior, contenía elementos a partir de normas legales que no existían, ejemplo de ello es el artículo 26 que señalaba: “La publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas no deberá contrariar las normas legales aplicables en materia de educación higiénica y nutricional”, cuando no había normativa alguna en este ámbito.

De acuerdo con las disposiciones de la OMS y las políticas de la Secretaría, el artículo 28 expresaba que los complementos o suplementos de la alimentación infantil “no podrían anunciarse como idénticos o superiores a la alimentación del seno materno”.

En cuanto a las bebidas alcohólicas, el capítulo III era más específico en los casos que se podía otorgar una autorización de publicidad para estos productos. El artículo 37 en sus fracciones de la I a la X prohibía expresamente que la publicidad de estas sustancias:

- Estuviera relacionada con imágenes o ideas de esparcimiento, paz, tranquilidad o euforia.
- Atribuyera propiedades sedantes, nutritivas o estimulantes.
- Se relacionara con ideas o imágenes de mayor éxito en el amor o sexualidad de las personas.
- Se asociara con centros de trabajo, instituciones educativas, el hogar o con actividades deportivas.
- Motivara a su consumo por razones de fiestas nacionales, cívicas o religiosas.
- Hiciera exaltación de prestigio social, hombría o feminidad.
- Utilizara como personajes promocionales a niños o adolescentes.
- Difundiera su consumo en centros de vicio.
- Exhibiera la ingesta real o aparente de estos productos.

Algunos de estos señalamientos resultaban inexactos o limitados, como la asociación con el éxito en el amor o la sexualidad. De hecho, aplicando estas limitaciones a la publicidad de bebidas alcohólicas, pudo haberse adicionado la difusión de información sobre las características de estos productos, o bien, sobre la calidad y técnicas de elaboración de los mismos.

Respecto a la publicidad de tabaco, los proveedores tenían las mismas disposiciones que los productos con alcohol, excepto lo de las fiestas nacionales, los

centros de vicio, la asociación con centros de trabajo y con imágenes o ideas de paz, tranquilidad y esparcimiento. El Reglamento agregaba que no debía inducirse a su consumo “por razones de salud” y en el artículo 39 establecía como obligatoriedad la inclusión en los envases y cajetillas de la leyenda: “El Código Sanitario establece que este producto puede ser nocivo para la salud”; sin embargo, no mencionaba su inclusión en los mensajes publicitarios en radio o televisión.

En relación con la publicidad de medicamentos, se especificaba lo relativo a la información médica y difusión científica con fines publicitarios dirigida a los profesionales de la salud y a la publicidad popular a través de los medios masivos. En este caso, el artículo 30 advertía que se debía incluir “en forma clara, visible o audible”, al final del mensaje, la indicación: “Si persisten las molestias, consulte a su médico”.

Otro aspecto relevante del Reglamento fue el capítulo VI sobre productos de perfumería, belleza y aseo, debido a que estas disposiciones detallaban qué artículos correspondían a cada una de las denominaciones, pero en la clasificación se dejaron de lado algunos productos que fueron surgiendo e incorporándose al mercado, como ejemplo están los suavizantes de tela o los pañales desechables. Por disposiciones de la Secretaría, estos últimos fueron objeto de autorización publicitaria.

Al igual que otros preceptos de este ordenamiento administrativo, se incluían los siguientes supuestos para negar los permisos correspondientes a los anuncios:

- Implicaran, directa o indirectamente, que originaban mayor éxito en la sexualidad de las personas.
- Expresaran que el empleo de los productos podía causar modificaciones esenciales en la conducta.
- Atribuyeran acciones terapéuticas.
- Se presentaran como indispensables para la vida del ser humano.

El artículo 73 señalaba que la publicidad de toallas sanitarias y productos de aseo vaginal no podían incluirse en ediciones o programas destinados a la niñez, lo cual no impedía que pudiesen transmitirse en horarios en los cuales los niños accedían al televisor, como en las emisiones matutinas o en las telenovelas. Esta disposición se enmarcaba como parte de los pudores a la publicidad de ciertos productos, sobre todo en televisión, como detalla Erick Clark: “El hecho de que un producto o servicio sea considerado ‘inmencionable’ significa que los anuncios

relativos a ellos son desagradables para algunas de las personas que los ven, (en el caso de las toallas sanitarias)”. Como ejemplo basta referirse a lo que aconteció en Gran Bretaña, donde este tipo de publicidad, en televisión, estuvo vedada hasta finales de 1985. En los Estados Unidos se permitió la publicidad de productos de higiene femenina a partir de 1975 en las cadenas de televisión.

En nuestro país existía cierta tendencia a incluir advertencias en las etiquetas de los productos, lo cual vendría a tener mayores proporciones e indicaciones. Posteriormente, con el Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad, que sustituyó en 1986 al Reglamento de Publicidad para Alimentación, Bebidas y Medicamentos, estas disposiciones quedarían obsoletas, pues el nuevo reglamento permitiría esta publicidad en televisión.

En cuanto a la publicidad de plaguicidas o fertilizantes, el artículo 81 ordenaba que estos productos químicos debían incluir el antídoto en la etiqueta. Sobre las limitaciones para este tipo de productos se especificaba la negación de la autorización cuando:

- Aparecieran infantes manipulando el producto.
- Se hiciera la exaltación de sustancias contaminantes al ambiente.
- Se aconsejara el uso inadecuado de estos productos.

El Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos englobaba sanciones, procedimientos de inspección y medidas de seguridad. La inspección y vigilancia eran de carácter nacional, lo cual generó que no toda la publicidad necesitara autorización previa (sobre todo la que se difundiera local y regionalmente); además de que no se alcanzaban a vigilar todos los materiales que circulaban en los medios masivos, volantes, aparadores, folletos, entre otros. A esto se sumaba que el personal encargado de la inspección y vigilancia era sumamente reducido ante el volumen de los mensajes publicitarios, por lo que la supervisión se limitaba a un monitoreo espaciado por la Secretaría; sin embargo, años más tarde, el Reglamento de Control Sanitario para la Publicidad trataría de resolver este problema de vigilancia con la creación de delegaciones estatales y con la acción popular de los consumidores.

Respecto a las sanciones establecidas se consideraba la suspensión inmediata de la publicidad, la retención, aseguramiento, custodia o decomiso del material publicitario, así como las sanciones administrativas constitucionales (multa y arresto).

Para la suspensión de la publicidad en radio y televisión, la Secretaría tenía que dar aviso a la Secretaría de Gobernación para que tomara la medida correspondiente, lo que implicaba procedimientos y trámites que dilataban el retiro de la publicidad.

Las multas aplicables iban de los 100 a los 5 000 pesos para la difusión de publicidad no autorizada; el monto máximo de una multa era de 50 000 pesos para las violaciones en las prohibiciones de bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos y estupefacientes. La multa máxima por reincidencia llegaba a los 100 000 pesos. Si bien el monto de las multas era alto en 1974, cuando se promulgó este reglamento, varios años después, las multas resultaban risibles ante el costo por la elaboración de publicidad, o bien, ante las tarifas por una página de publicidad en un diario o un minuto en radio o televisión.

Finalmente, el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos estableció en el capítulo XV la creación del Comité Mixto Consultivo de la Publicidad, órgano administrativo integrado por representantes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, industriales, comerciantes y publicistas, cuyos acuerdos tendrían el carácter de recomendaciones. Este Comité resultó bastante inoperante porque sólo se reunió en pocas ocasiones y realmente nunca hizo ninguna recomendación trascendente para la regulación de la publicidad en esta materia.

#### LEY GENERAL DE SALUD (1984)

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1983, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley General de Salud que sustituiría al Código Sanitario de 1973 y se constituiría como una ley reglamentaria del artículo 4º constitucional con la intención de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, elevado a rango constitucional en esa reforma.

En la presentación de la iniciativa, el secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo, señaló, en relación con la publicidad, que la nueva Ley General de Salud buscaba “el control sanitario de la publicidad que indujera a conductas nocivas para la salud y asociara los productos con la idea de éxito en la vida efectiva y sexual o que atentara contra la dignidad de la mujer”.

La Ley General de Salud publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984 prestaba mayor atención a la publicidad que los códigos

sanitarios que le antecedieron al establecer en el título decimotercero lo relativo a la publicidad de productos y servicios en materia de salud. Asimismo, brindaba mayor importancia al combate del tabaquismo y alcoholismo mediante la creación de dos consejos correspondientes y la incorporación a rango de ley de medidas relativas a la publicidad de estos productos.

Las intenciones regulatorias de la Ley General de Salud, y posteriormente en su Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad, se orientaban a continuar con el control gubernamental de la publicidad y a reforzar algunas disposiciones en aspectos importantes concernientes a la publicidad de sustancias tóxicas y peligrosas dada la necesidad de proteger la salud individual y colectiva de la población al mismo tiempo que se buscaba hacer más eficiente la operación de esta norma general.

Así, esta ley instituyó disposiciones generales a las que debía sujetarse la publicidad en este sector:

- La información sobre calidad, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficios debía ser comprobable.

- El mensaje debía tener contenido orientador y educativo.

- Los elementos del mensaje debían corresponder a las características de la autorización sanitaria correspondiente.

- El mensaje no debía inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental de las personas, que implicaran riesgos o atentaran contra la seguridad, integridad física o dignidad de las mismas, en particular, de la mujer.

- No contravinieran las disposiciones de la Secretaría en materia de prevención, tratamiento de enfermedades o rehabilitación.

Estas normas, en algunos casos, no encontraron en el Reglamento una mayor delimitación, de manera que algo de la imagen femenina en la publicidad se quedó simplemente en enunciado normativo y no en realidad. En relación con el contenido orientador y educativo, tampoco se tradujo en elementos prácticos para ser exigibles, de manera que prevaleció la actitud expresada por los publicistas de que su objetivo era promover un producto y no educar a la sociedad, ya que esto le compete al gobierno y no a los proveedores o publicistas.

Referente a las normas para la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, el artículo 308 establecía como elemento nuevo que la edad de las personas que aparecieran en estos comerciales no debía ser menor a 25 años; la reglamentación

anterior simplemente señalaba que fuera mayor de edad. En este caso, sí hay mayor precisión en estos aspectos publicitarios, lo que benefició a las agencias de publicidad al prevenir sanciones por estos casos.

Con base en los artículos 218 y 276 de la Ley General de Salud se estableció como obligatorio para la publicidad de licores la leyenda: “El abuso en el consumo de este producto es nocivo para la salud”, y para el tabaco se ordenaron tres leyendas precautorias que a continuación se enuncian:

- “Dejar de fumar reduce importantes riesgos para la salud”.
- “Fumar es un factor de riesgo para el cáncer y enfisema pulmonar”.
- “Fumar durante el embarazo aumenta el riesgo de parto prematuro y bajo peso del producto”.

Sin embargo, la fracción VIII del artículo 308 daba la opción de no incluir estas leyendas si dentro del propio mensaje se promovía la moderación en el consumo de bebidas y se desalentaba el consumo de tabaco “en igualdad de circunstancias, calidad, impacto, y duración”. Esta situación ambigua dio lugar a que en los anuncios de bebidas alcohólicas los anunciantes incorporaran mensajes muy bien resueltos como por ejemplo: “La calidad es responsabilidad de Bacardí y Compañía, la cantidad es responsabilidad de usted”, o en la mayoría de los casos se diseñaban frases muy generales como: “Mídete”, en lugar de utilizar las leyendas precautorias estipuladas por la Ley General de Salud.

#### REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD (1986)

Dos años después de la publicación de la Ley General de Salud, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado decretó el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad el 26 de septiembre de 1986, el cual recuperaba ciertas disposiciones contenidas en el Reglamento de Publicidad de Alimentos, Bebidas y Medicamentos de 1974, aunque precisaba conceptos y términos que en el reglamento de 1974 no estaban definidos. De esta manera se disminuían la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad competente en el momento de su aplicación.

Este nuevo ordenamiento enfatizó el control gubernamental sobre la actividad publicitaria al someter a autorización de la Secretaría toda la publicidad en la

materia antes de su difusión según los términos de la Ley General de Salud. En los considerandos era posible advertir los fundamentos de la preocupación gubernamental por “contar con los instrumentos administrativos adecuados para regular de manera eficiente la publicidad”, destacando los avances tecnológicos en los medios de comunicación que “han hecho que repercutan de manera directa en el receptor de los mensajes, teniendo por ello influencia en los hábitos de consumo”.

Otro aspecto que se enfatizaba era la preocupación del gobierno por la nutrición de la población, ya que “la publicidad es un factor determinante en la formación de adecuadas prácticas y hábitos en la alimentación de la población”. En cuanto a la regulación del tabaco y bebidas alcohólicas, su importancia radicó en la prevención de los daños a la salud y en ser una causa de desintegración familiar.

Respecto al diseño estructural del Reglamento, se pretendía darle mayor orden, eficacia y concreción; sin embargo, en lo referente a lo que se debía entender por publicidad se omitía la definición de este término, de tal manera que en el artículo 6° sólo se mencionaba que no se consideraría objeto del Reglamento lo siguiente:

- Los datos, impresiones y leyendas que deben usarse según la ley (esto le correspondía a la Ley de Invenciones y Marcas).
- La información obligatoria de los productos en envases y empaques (hasta la fecha éstos no son considerados publicidad, aunque de acuerdo con la práctica publicitaria sirven también para promover el producto).
- Las ofertas y promociones (su autorización correspondía al Reglamento de Promociones y Ofertas).

A pesar de la situación anterior, el Reglamento abarcaba de manera más completa la regulación de la publicidad, ya que comprendía todos los productos y servicios incluidos en la Ley General de Salud, lo que no sucedía en el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos de 1974 debido a que el listado que contenía no estaba abierto a los nuevos productos del mercado.

El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad constaba de 17 capítulos, de los cuales a continuación se comentan los más relevantes.

El capítulo I agrupaba las disposiciones generales a las que debían sujetarse todos los productos y servicios objeto del Reglamento. En este sentido, el artículo 5° se modificó de tal manera que sólo se permitía la publicidad de productos

nacionales previa autorización de la Secretaría. En la realidad, esta disposición difícilmente se cumplía, sobre todo por parte de los grandes consorcios productores que realizaban campañas mundiales y se difundían en territorio nacional.

Del artículo 7 al 12 se ordenaban los casos en los que no se autorizaría la publicidad, ya sea por no ser congruente con las características del producto, por presentar riesgos a la salud de los menores, o bien, por inducir a prácticas y hábitos nocivos, los cuales fueron retomados en el artículo 24 del Reglamento de Publicidad y eran aquellos que contuviesen elementos que denigraran a la persona, especialmente, la dignidad de la mujer, así como aquella publicidad que promoviera la discriminación por raza, condición social u ofendiera la idiosincrasia de la sociedad mexicana en los términos de la Ley General de Salud.

Asimismo, el artículo 12 explicaba que la publicidad debía ser veraz y comprobable, aclarando que lo no comprobable sería todo aquello que pudiera engañar al público sobre la cantidad, origen, pureza, conservación y propiedades de empleo de los productos, actividades o servicios referidos por la Ley.

En el artículo 16 se hacía la distinción entre publicidad, programación e información; sin embargo, fue derogado en 1986, lo que provocó que el receptor se confundiera con aquellas denuncias que se presentaban como artículos bajo la apariencia de nota periodística. En el artículo 17 se señalaba que “no se autorizaría la publicidad subliminal”, pero nunca ha sido aplicable debido a las dificultades para medir y detectar estos mensajes, por lo que, al parecer, no se utiliza en ninguna parte del mundo, al menos en su sentido original. El artículo 18 establecía otras disposiciones sobre cuándo no se autorizaría la publicidad. La fracción I, que sería derogada en 1993, era una de las pocas menciones referentes a la publicidad comparativa, principalmente en lo relativo al lenguaje, al culto cívico y religioso, a las imágenes bélicas y al uso obligado del idioma español.

El capítulo II, en términos generales, se refería a la publicidad de la presentación de servicios de salud; además, señalaba que no se podían ofrecer tratamientos médicos o paramédicos por correspondencia, folletos, instructivos, manuales u otros materiales impresos.

El capítulo III se centraba en la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas. En este sentido, las modificaciones que se hicieron buscaban precisar algunas de las disposiciones ya existentes con objeto de simplificar su aplicación. Así, por ejemplo, el artículo 27 estipulaba que los productos que se pretendían

anunciar como medios para restringir el consumo de nutrimentos sólo podían ser publicitados como alimentos bajos en calorías e incorporando leyendas y advertencias sobre los posibles efectos en la salud que su consumo pudiera originar. Tampoco se permitía la publicidad de fórmulas para lactantes en conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

En el capítulo IV aparece el tema de bebidas alcohólicas y tabaco. Al respecto, el artículo 34 especificaba los casos en que no se autorizaría la publicidad de estos productos. Por ejemplo, la fracción IX rescataba la prohibición del Reglamento de 1974 acerca del uso de imperativos que indujeran directamente al consumo de dichos productos; no obstante, en el Reglamento de la Ley General de Salud se eliminó la palabra “directamente”, con lo cual se abarcaban aquellos imperativos referidos a conductas relacionadas con el consumo de estos productos, como es el caso de “Distínguete”, “Ven a disfrutar”, “Identificate”. El artículo 35 establecía la obligación de vincular la publicidad de bebidas alcohólicas con el consumo de alimentos a fin de paliar los efectos del consumo de alcohol, asociados con la desnutrición en edad adulta; por tanto, se prohibió su relación con ideas o imágenes de alegría desbordada. Con esto se dio paso a una interpretación discrecional sobre ¿cuándo y cómo se desborda la alegría?

También se agregaba la obligatoriedad de que las personas que aparecieran en la publicidad debían tener, o al menos aparentar, más de 25 años de edad; por esta razón, si aparentaban lo contrario, el anuncio no se autorizaba, lo cual era siempre fácil de distinguir. En cuanto a las leyendas permitidas estaban aquellos textos de advertencia para el consumo de estos productos (bebidas alcohólicas y tabacos). Cabe anotar que las leyendas para la publicidad de tabaco se elevaron a rango de ley en el artículo 276 de la Ley General de Salud, por lo que ya no se mencionan en el Reglamento. Otras disposiciones recurrentes fueron aquellas que prohibieron asociar la publicidad del tabaco con ideas o imágenes de centros de trabajo, del hogar o con actividades deportivas.

En el capítulo V, relativo a la publicidad de los medicamentos, se agregaron disposiciones de regulación a las plantas medicinales. En este apartado, se incorporó la diferencia entre publicidad para profesionales de la salud y publicidad masiva, que en el Reglamento de 1974 era denominada popular, precisando sus características; al mismo tiempo, se obligaba a la publicidad de medicamentos y

plantas medicinales a señalar las preocupaciones pertinentes y a contener información sobre los riesgos en su utilización.

En cuanto a la definición de publicidad masiva, se indicaba que era toda aquella dirigida al público en general, pero se aclaraba que sólo podía elaborarse publicidad de medicinas libres de restricciones en su adquisición, es decir, sin receta médica.

El artículo 51 sustituyó la leyenda “Si persisten las molestias consulte a su médico” por “Consulte a su médico”, que resultaba más amplia, pues ya no se ceñía sólo al caso de persistir las molestias, esto con el fin de combatir la automedicación. También se incorporó que la publicidad masiva de medicamentos no podía promover el consumo de los productos, lo cual parece un contrasentido respecto a la finalidad misma de la publicidad, ya que no se precisan los criterios para interpretar esta disposición.

El capítulo VI se refería a los estupefacientes y a sustancias psicotrópicas; no sufrió modificaciones en comparación con el capítulo VIII del Reglamento de 1974.

La publicidad de productos higiénicos (toallas sanitarias, pastas dentales, enjuagues bucales, entre otros), equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnósticos, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos y de curación fue incluida en el capítulo VII. Lo que comprendía el anterior ordenamiento eran equipos médicos y productos higiénicos que aparecían bajo el rubro de productos de belleza y perfumería. Este capítulo se enmarcó en las disposiciones generales y en lo relativo a medicamentos. La Secretaría de Salud especificaría de cuáles de estos productos se podía hacer publicidad masiva.

Una novedad en el nuevo Reglamento de 1986 fue la creación del capítulo VIII específicamente sobre publicidad de productos de aseo (no personal), los cuales antes se incluían en el rubro de los productos de perfumería y belleza. En la publicidad de estos productos no podían aparecer niños manipulándolos o haciendo uso de ellos, ya que se presentaba casi siempre a menores en relación indirecta con dichos productos. En general, este tipo de publicidad se limitaba a difundir características y modalidades de empleo señalando las precauciones de uso y riesgo en su uso.

El capítulo IX de este Reglamento se dedicó a la publicidad de productos de perfumería, belleza y aseo personal. Además, se eliminó el listado de estos productos en virtud de que en 1984 la Ley General de Salud contenía diferentes definiciones sobre la naturaleza y el listado resultaba obsoleto. En términos

generales, a estos productos se les enmarcaba en las disposiciones generales del artículo 18 de la Ley. Se prohibió incluir la publicidad de toallas sanitarias, papel higiénico y pañuelos desechables en programas para niños, ya que de estos productos se cambió su clasificación en la Ley, y de ser productos de perfumería y belleza pasaron a considerarse productos de higiene, razón por la cual quedaban sujetos a las reglas del capítulo VII, referido a insumos para la salud.

En el capítulo X se reglamentó la publicidad de los servicios y procedimientos de embellecimiento; se incluyeron los aparatos y equipos, además de las técnicas físicas y de aplicación de productos para tal fin.

El capítulo XI reguló la utilización general de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas. Al respecto, el artículo 77 prohibía la aparición de niños en la manipulación de estos productos en anuncios publicitarios.

Los últimos capítulos, del XII al XVIII, se enfocaban en los procedimientos de autorización y vigilancia sanitaria, en las medidas de seguridad, procedimientos para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, así como en la constitución del Consejo Consultivo de Publicidad.

Algunas disposiciones finales relevantes fueron las contenidas en el artículo 82, el cual fijó la corresponsabilidad en la difusión publicitaria de los medios de comunicación y a quiénes se debía comprobar que los mensajes contaran con los respectivos permisos previos a su difusión, y en el caso evitar su transmisión. Esto no se cumplía en la mayoría de los casos.

El artículo 84 permitía a la Secretaría el cotejo de los proyectos autorizados en el material grabado, filmado o impreso, llamado confronta, lo cual aumentó los trámites administrativos. El artículo 90 estableció que la Secretaría podía revocar el permiso que hubiera otorgado en caso de violar las disposiciones del Reglamento según las causas señaladas en el artículo 380 de la Ley General de Salud, relativo a la renovación de autorizaciones sanitarias. En la fracción III del artículo 98 se fijó como medida de seguridad la emisión de mensajes publicitarios que advertían sobre el riesgo de daños a la salud.

En el artículo 104 se añadió la sanción de clausura temporal o definitiva a las ya existentes de multa y arresto hasta por 36 horas. Las sanciones económicas se actualizaron en relación con el salario mínimo. En materia de vigilancia sanitaria de la publicidad, se especificaron los pasos y requisitos que se debían cumplir para la supervisión, tales como lugar, fecha y hora de verificación, señalando el

medio de difusión que se hubiere verificado; en los casos de impresos, se presentaría una copia del texto, o en otros medios, una descripción, señalando las irregularidades detectadas y la violación a la Ley o al Reglamento.

El Comité Mixto Consultivo de la Publicidad sufrió cambios en su estructura, ya que se integraba por representantes de la Secretaría, anunciantes, publicistas y medios de comunicación, manteniendo el mismo número de comisionados gubernamentales, pero reduciendo a tres el número de miembros ajenos al gobierno; también se incluyó uno del Consejo Nacional de Radio y Televisión, uno del sector social (generalmente del Congreso del Trabajo) y uno del sector privado.

Una adición interesante fue la incorporación de la acción popular para presentar denuncias ante la Secretaría por cualquier infracción a la Ley o al Reglamento, así como de “los hechos, actos u omisiones relacionados con la publicidad que causen o puedan causar daños o riesgos a la salud de las personas”.

Para concluir este apartado se debe señalar que en términos generales el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad pretendía establecer mayores compromisos para el control sanitario de la publicidad, aumentando la eficacia en su aplicación y disminuyendo la discrecionalidad de las autoridades sanitarias.

#### DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD (1991)

En el marco de la modernización sanitaria, la premisa que la Secretaría de Salud utilizó para plasmar las modificaciones a la Ley General de Salud en materia de publicidad fue “regular menos, para regular mejor”, orientándose en los siguientes aspectos:

- Que las medidas fueran prácticas legales que buscaran la eficacia y operatividad del control sanitario de la publicidad al mismo tiempo que se consideraban las repercusiones relacionadas con la salud de la población y la obligación del Estado de tutelar este valor social.

- Someter para su autorización la publicidad básicamente de productos cuyo uso, abuso o mal uso pusieran en riesgo la salud bajo un control selectivo a través de un sistema de vigilancia sanitaria.

- Promover que la interpretación y aplicación de las normas sean de manera corresponsable entre gobierno y particulares.

Buscar condiciones de igualdad entre anunciantes y publicistas frente a los mensajes provenientes del extranjero.

Esencialmente se realizaron reformas y adiciones a los artículos 301, 306, 307 y 310, relativos a la publicidad, del capítulo único del título décimo tercero de la Ley General de Salud. Esas modificaciones se relacionaron con el programa de modernización de la regulación sanitaria, cuyas bases fueron la simplificación administrativa y las modificaciones en los mecanismos de control. A continuación se explican las reformas a este apartado:

#### *Título décimo tercero. Publicidad. Capítulo único*

En este apartado, la reforma de 1991 sustituyó en el artículo 301 la expresión “el conjunto de actividades de publicidad” por “publicidad” con el fin de circunscribir la autorización de la Secretaría sólo a la publicidad y no a otras actividades relacionadas con ella, pues el primer enunciado rebasaba el alcance de la Secretaría. También se modificó la parte final para comenzar la desregulación de la publicidad; en este sentido, la solicitud de autorización sólo sería necesaria para aquella que estuviera expresamente señalada en este artículo y en las disposiciones correspondientes de la Ley. Con esta modificación se abrió la posibilidad de poder reglamentar otros bienes y servicios específicos, así como productos nuevos que aparecieran en el mercado y que pudieran poner en riesgo la salud de la población.

El artículo 306, relativo a los elementos específicos de regulación de la publicidad, fue modificado en las fracciones I y III para reforzar la comprobación de los productos en cuanto a sus beneficios de empleo, así como para mantener congruencia entre los elementos que contengan los mensajes y las características de autorización en materia de salud cuando fuera el caso, ya que no todos los productos, actividades y servicios requieren de autorización sanitaria bajo la forma de permiso, licencia, tarjeta de salud o registro.

En el artículo 307, relativo a la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, se actualizó la reglamentación sobre que la publicidad de productos no requiere permiso sanitario; por tanto, se eliminó la expresión “no autorizará”

para sustituirla por “no deberá”. Asimismo, se adicionó un segundo párrafo en el cual se obligaba a que la publicidad de productos de bajo nivel nutritivo incluyera leyendas precautorias de la condición del producto o promotoras de una alimentación equilibrada de acuerdo con el medio publicitario, esto con el objeto de imprimir mayor eficacia a los mensajes sanitarios.

El artículo 310, acerca de publicidad masiva, se modificó para sustituir la leyenda “Para su uso consulte a su médico” por “Consulte a su médico”, en función de que en su momento se consideró esta nueva leyenda menos agresiva y facilitaba el criterio de consulta del consumidor antes o después del consumo del producto.

Debido a las modificaciones señaladas a la Ley General de Salud, fue necesario actualizar su reglamento, por esta razón, en el siguiente apartado, se analizan estas modificaciones.

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL  
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE  
CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD (1993)

Las reformas de 1991 a la Ley General de Salud plantearon la necesidad de establecer un sistema de vigilancia que respondiera al sentido de las reformas, en cuanto al hecho de pasar de un sistema de regulación previa a uno concurrente con la difusión de los mensajes. Estas modificaciones a la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario, particularmente en cuanto a bebidas alcohólicas y tabaco, se hicieron bajo la premisa de que la publicidad sujeta a control sanitario por dicha Ley coadyuvaría a preservar el bienestar físico y mental de las personas, ya que por la gran difusión a través de los medios influye en los hábitos de consumo de la población.

Sin embargo, el gobierno, dispuesto a buscar medidas orientadas a lograr una mayor eficacia de la publicidad en su relación con los sectores productivos, desde luego, sin descuidar la responsabilidad encomendada respecto a la salud de los mexicanos, el 10 de junio de 1993 decretó diversas reformas, adiciones y derogaciones al Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad de 1986 en el marco de la modernización de la regulación sanitaria.

Las modificaciones tuvieron como finalidad hacer más efectivos los mecanismos de vigilancia y control, así como facilitar la acción de los anunciantes. Entre las acciones más generales que se lograron con esta reforma se encuentran:

- Simplificar la legislación de la materia y los trámites de autorización.
- Establecer mayor regulación para la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco.
- Eliminar la discrecionalidad de autoridades y particulares.
- Fijar reglas claras y procedimientos simples y flexibles.
- Suprimir conceptos y criterios de interpretación subjetiva.

Los trabajos desarrollados permitieron la definición de los aspectos más importantes de la reglamentación, destacando las siguientes acciones específicas:

- Reducir los requisitos para obtener la autorización correspondiente.
- Agilizar y garantizar la respuesta de la autoridad sanitaria disponiendo de la garantía y del tiempo límite para dar lugar a la autorización automática.

- Obligar a los anunciantes a mejorar las leyendas de orientación, promoción, fomento y advertencia de riesgo para la salud, así como su adecuación al medio de que se trate, especificando y ampliando las características de duración y tamaño de dichas leyendas precautorias para lograr su mayor efectividad.

- Liberar de autorización, con ejercicio de control sanitario, la publicidad de productos de perfumería, belleza y aseo, de alimentos y bebidas no alcohólicas, con excepción de complementos alimenticios y productos de bajas calorías.

- Definir al responsable de la publicidad para los efectos de vigilancia.
- Aplicar y equilibrar el Consejo Consultivo de la Publicidad aumentando la participación de los sectores social y privado, y definiendo sus reglas de operación.

En cuanto a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, además de lo señalado, se logró:

- La prohibición publicitaria de estos productos asociada con actividades propias de adolescentes.

- La prohibición en la manipulación de estos productos.
- La prohibición de la difusión en los lugares en donde los jóvenes consumieran estos productos.

- La orden para que la duración de la leyenda precautoria fuera igual a la del anuncio comercial en televisión y cine.

- El control sanitario de la publicidad con la simple identificación gráfica o auditiva del producto.

Por lo que respecta a la publicidad de alimentos de bajo nivel nutricional, las reformas de 1993 establecieron la obligación de incluir leyendas precautorias sobre la condición real del producto de acuerdo con el medio de que se trate.

Con el objeto de analizar las reformas de 1993 respecto a las disposiciones originales del Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad de 1986, a continuación se examinan las modificaciones en cuatro apartados para facilitar su exposición.

### *Disposiciones generales*

El artículo 5° fue reformado porque la disposición de 1986 obligaba a que la producción de todos los anuncios comerciales fuera exclusivamente nacional, lo cual casi nunca fue acatado por el publicista debido a la notoria diferencia del avance tecnológico de las productoras extranjeras y su publicidad. Además, desde el punto de vista de la regulación sanitaria, resulta irrelevante el hecho de que una producción sea o no nacional, lo importante es que el contenido de la publicidad que se difunda en nuestro país no atente contra la salud física y mental de las personas.

El artículo 6°, en su fracción I, se modificó para adecuarse a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial en virtud de que el nombre de la Ley de Inventiones y Marcas fue modificado. Sin embargo, el 2 de agosto de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo cambio de nombre de dicho ordenamiento, llamándose hasta la fecha Ley de la Propiedad Industrial, cambio que también propiciaría una futura reforma al Reglamento de Publicidad.

La fracción XI del artículo 7° se derogó por dos motivos: por no tener relación directa con la salud y porque en la práctica la publicidad generaba interpretaciones subjetivas que provocaban el abuso por parte de las autoridades. Así, era preciso eliminar el carácter axiológico que se le quería dar a la publicidad, pues era ajena a la materia sanitaria.

El artículo 8° sufrió múltiples reformas en sus fracciones de la I a la IV. En la fracción I se puntualizó la finalidad de la publicidad en lo que respecta a la nutrición y lo sanitario; es decir, la modificación tuvo por objeto circunscribir la aplicación de la norma al ámbito de la salud. En la segunda fracción, debido a las reformas a la Ley General de Salud de 1991, la gran mayoría de productos, servicios

y establecimientos estaban exentos de la necesidad de obtener autorización sanitaria (registros, permisos o licencias); dicha obligación sólo sería para aquellos que no pudieran prescindir del permiso sanitario, como los medicamentos o los laboratorios que los fabrican. La derogación de la fracción III se debió a que no es una función de la publicidad promover actividades, valores y conductas que benefician la salud individual y colectiva; es decir, se eliminó el enfoque de la publicidad como promotora de la salud. En la fracción IV, inciso b, hubo una modificación muy importante en el sentido de que ya no aparecerían las leyendas precautorias con el producto, sino ahora con su mera identificación gráfica, ya fuese con letras, símbolos o colores; en cuanto al inciso c, se adecuó su redacción a los términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización al cambiar la expresión “Normas Técnicas” por “Normas Oficiales Mexicanas”.

El artículo 9º se modificó en sus primeras fracciones, ya que en la redacción original se impedía prácticamente su aplicación debido a que la *Gaceta Sanitaria* únicamente tuvo cuatro números, de 1984 a 1988, antes de ser suspendida. Así, el medio idóneo para establecer leyendas precautorias se consideró en las Normas Oficiales Mexicanas y en términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización. Lamentablemente, y por causas desconocidas, a la fecha no se ha expedido norma oficial alguna en materia de publicidad, lo que hace inoperante a este precepto. En las modificaciones a este artículo se puntualizó en las fracciones I, II y III qué productos necesitaban llevar leyendas precautorias, así como sus características y duración para ser difundidas en cine y televisión; por vez primera se definió una duración mínima (10 segundos) para la leyenda precautoria con objeto de hacer la disposición más eficaz, pero en cuanto a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco las leyendas debían permanecer durante todo el anuncio. Era necesario aclarar las características de las leyendas en su publicidad, lo cual, jamás, en ningún ordenamiento, se había precisado, por ello resultaba poco efectivo el hecho de tener que incluir obligadamente una leyenda; en la práctica, su duración era tan breve y su tamaño tan pequeño y sin contraste que, a pesar de cumplir con la norma, el mensaje precautorio no se observaba.

Debido a cambios en la redacción, el artículo 11, en su fracción III, sustituyó el concepto “delito” por “seguridad o integridad física de las personas”. Aparentemente, la modificación de esta fracción sólo fue con objeto de orientarla a aspectos sanitarios; sin embargo, en la actualidad resulta tan general que abarca situaciones que precisamente se quisieron eliminar, aunque, indirectamente,

esto resulta correcto porque la salud de las personas no puede ser referida a un mero aspecto de enfermedad y curación, sino a un aspecto global o integral de bienestar biopsicosocial. Las fracciones IV y V se derogaron con objeto de eliminar todas las referencias raciales y sexuales que denigraran al individuo; esto es lo que no tiene una relación directa con los riesgos a la salud de las personas.

El artículo 12 se reformó en su primer párrafo para especificar que la información sobre la calidad a la que aludía la disposición era la sanitaria y que las propiedades eran las nutricionales. La fracción V reiteraba lo establecido en el artículo 7º, fracción II, y fue derogada por no tener relación alguna con la salud. La fracción VII de este mismo artículo fue anulada por considerarse que su contenido no era materia específica de publicidad, sino de las disposiciones que respecto a las etiquetas aparecen en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios.

El artículo 18 fue suprimido con todas sus fracciones por considerarse que su contenido no tenía relación con lo sanitario; en tanto que el artículo 19 sustituyó la referencia de “Normas Técnicas” a “Normas Oficiales Mexicanas” con el propósito de adecuarse a la nueva Ley de Metrología y Normalización.

### *Productos, servicios y actividades*

Debido a que la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dejó de necesitar autorización para ser difundida, fue preciso actualizar la redacción del artículo 28. En cuanto a la forma, se prohibió la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas cuando se les atribuyera a los industrializados un valor nutricional distinto al que en realidad tenían; entonces, la nueva disposición únicamente se aplicaría a los alimentos procesados. En apariencia, los alimentos no industrializados no importaban en cuanto a su publicidad, lo cual reducía el ámbito de aplicación de lo que en términos de la Ley General de Salud se debe entender por alimentos y bebidas no alcohólicas (artículo 215), inclusive en términos del citado precepto.

El artículo 29, en conformidad con el artículo 30 de la Ley General de Salud, se modificó al prescribir leyendas precautorias en los productos de bajo valor nutricional a la vez que promovía una alimentación equilibrada. De acuerdo con

la Ley de Metrología y Normalización, recaen en la Norma Oficial Mexicana las características de la propia leyenda, las cuales, en el caso de la televisión y el cine, debían ser audiovisuales. Con la reforma se exentó la autorización de la publicidad de estos productos y se eliminó la restricción de asociarlos con imágenes infantiles cuando la leyenda tuviese un impacto mucho menor sobre los niños que saben leer.

En el artículo 34, la fracción I fue adicionada con más restricciones para la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco a fin de no asociar su consumo con la fama y el éxito de los modelos anunciantes. La fracción II impedía atribuir aquellas propiedades desinhibidoras. La fracción VII se derogó porque prácticamente quedaría prohibida la publicidad de estos productos, pues cualquier actividad humana sería calificada como creativa. La fracción VIII se adecuó a la fracción VII del artículo 308 de la Ley General de Salud en relación con la edad mínima que debían tener los modelos publicitarios; así, se prohibió utilizar modelos menores de 25 años y asociar el consumo de los productos a las actividades propias de menores de esa edad, añadiéndose lo contenido en la fracción IX respecto al tipo de establecimientos que no debían aparecer en la publicidad e incorporando las discotecas, fracción que se derogaba por quedar contenida en la misma fracción VIII. La fracción X tampoco permitía la manipulación de dichos productos ni su consumo. Mediante la fracción XI se prohibía el uso de imperativos que indujeran directamente a su consumo, tal como lo establece el artículo 308 de la Ley General de Salud; permitiéndose, desde luego, la inducción indirecta, lo que en el Reglamento de 1974 no era posible.

En cuanto a las adiciones, la fracción XII reprimía la asociación de alcohol y tabaco en un anuncio publicitario; mientras que la fracción XII proscribía que la publicidad de alcohol y tabaco se asociara con actividades propias de la juventud, aunque se permitía en ese momento el patrocinio de estos productos. Ahora bien, el contenido del artículo 34 no fue modificado, en él se menciona “a juicio de la Secretaría”, lo cual no significaba que la aplicación del ordenamiento quedaba sujeto al arbitrio del funcionario del área en turno, sino que, de manera lógica y argumentada, con base en el reglamento, se autorizaba o rechazaba la publicidad.

Del artículo 35 se eliminó un párrafo inoperante, pues una práctica común del anunciante consistía en eliminar la presencia de alimentos en la publicidad de bebidas alcohólicas para evitar la aplicación de esa norma. La recomendación

sanitaria siempre ha sido en el sentido de que han de consumirse alimentos si se desean ingerir bebidas alcohólicas. Por tanto, el párrafo eliminado no tenía ya cabida en este apartado.

En el artículo 36 se precisó duración, producto y tamaño de las leyendas precautorias, particularmente, las difundidas por cine y televisión, obligando a mantenerlas durante el tiempo que duraba el mensaje y a aumentarlas de tamaño en relación con la práctica común.

En el artículo 38 se adicionó un segundo párrafo para establecer la restricción a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco en su correlativa identificación visual o auditiva. La presentación resultaba relevante en ese momento porque se consideraba publicidad sujeta a control sanitario la relacionada con las bebidas alcohólicas y el tabaco, independientemente de que esos productos aparecieran o no en su contenido.

El artículo 39 fue reformado para precisar los textos que debían llevar leyendas precautorias y evitar que éstas estuvieran sujetas al libre albedrío de los anunciantes, sobre todo, en productos de alcohol y tabaco. Dichas leyendas debían estar contempladas en las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales no han sido establecidas en materia de publicidad, pero ello no bastaba para que se eximiera de su cumplimiento, ya que las leyendas precautorias de rigor estaban señaladas en los artículos 218, 276 y 308 de la Ley General de Salud.

El artículo 40 se actualizó mediante la mención de la nueva Ley Federal de Cinematografía en lugar de la Ley de la Industria Cinematográfica. Es importante destacar que el horario en que debía difundirse la publicidad de estos productos era competencia de la Secretaría de Gobernación y no de la Secretaría de Salud, de ahí que los intentos de parte de ésta por eliminar este tipo de publicidad en radio y televisión no hayan procedido con éxito.

El artículo 41 se modificó con el propósito de que los sectores social y privado promovieran mensajes contra el alcoholismo y tabaquismo al participar en su elaboración y difusión debido al alto costo de estas campañas. Asimismo, en el caso del tabaco, se agregaba lo relativo al riesgo de su consumo durante el embarazo.

El artículo 44 se adecuó a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas, recayendo en éstas la responsabilidad de establecer las bases de la publicidad relativa a medicamentos y plantas

medicinales. Sobre estas últimas se aclaró que no requerían registros sanitarios en términos del artículo 376 de la Ley General de Salud, puesto que no se les consideraban medicamentos desde el punto de vista jurídico.

La obligatoriedad de que las muestras médicas llevaran leyendas se eliminó en el artículo 49, ya que no se estimaba asunto sanitario el que una muestra incluyera alguna referencia a las condiciones de adquisición del producto.

Respecto al artículo 51, la fracción II precisó que la autorización para la publicidad de estos productos estuviera referida a cuestiones sanitarias. Se modificó también la redacción de la fracción VIII para incluir la advertencia en el cuerpo del texto publicitario.

En relación con el artículo 64, se amplió la restricción para evitar que los niños aparecieran modelando productos de aseo (detergentes, desmanchadores, limpiadores, limpia pisos y otros), no sólo manipulándolos, en virtud de que se pretendió evitar cualquier asociación porque sólo se refería a aquellos productos de aseo que fueran peligrosos para la salud y no a todos los que, por lo general, representaban riesgos.

La obligación de informar sobre la naturaleza contaminante del producto se mencionó en el artículo 65 con la intención de desalentar el empleo de sustancias que dañaran el ambiente o la salud de las personas de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas.

En el apartado de artículos de belleza se derogó la primera fracción del artículo 68 debido a que las muestras de los productos de perfumería y belleza no se consideraban por ley como artículos publicitarios, aunque en realidad sí lo sean.

Mediante el artículo 71, fracción III, párrafo tercero, se restringió más la publicidad de los productos de embellecimiento al incluir los métodos respectivos y se agregó un párrafo para evitar la atribución de cualidades preventivas o rehabilitadoras a los productos cuya naturaleza no puede equipararse a medicamentos o insumos para la salud.

El artículo 73 se suprimió por no ser materia de publicidad la figura del responsable del establecimiento; en tanto que el artículo 74 sólo se reformó para adecuarlo a la nomenclatura de la Ley de Metrología, es decir, a las Normas Oficiales Mexicanas, y para actualizar la mención del Catálogo Oficial de Plaguicidas; mientras que en el artículo 75 se incorporó la obligación de incluir la clasificación toxicológica en la publicidad de sustancias tóxicas con la finalidad de proporcionar

mayor información sobre el tipo de producto que se anuncia y el riesgo sanitario que conlleva. En el artículo 77 se prohibía usar a niños como modelos de plaguicidas o fertilizantes en general y no sólo cuando los manipulen.

*Procedimientos de autorización, vigilancia sanitaria y sanciones*

En consonancia con la modernización administrativa, el artículo 80 fue modificado, ya que la Ley General de Salud fue reformada señalando qué tipo de publicidad ya no requería de autorización sanitaria para difundirse. El Reglamento, en consecuencia, se adecuaba a tal disposición y especificaba los productos que ya no necesitaban de permiso sanitario para anunciarse; sin embargo, se aclaraba que de cualquier manera esa publicidad debía sujetarse a la Ley General de Salud, al Reglamento y a la Ley de Metrología con base en las Normas Oficiales Mexicanas.

En el artículo 82 se eliminó la obligación de que los medios de comunicación comprobaran que la publicidad contaba con autorización, pues bastaba con que el anunciante les presentara copia del permiso.

La reforma del artículo 83 precisa los requisitos para obtener el permiso de publicidad de los productos que lo requieren, así como de las personas que los soliciten. Dichos requisitos son notablemente menos que los anteriores.

Al modificarse el artículo 84 cambia totalmente el sentido de la confronta, pues antes se realizaba generalmente respecto a toda la publicidad al haber sido autorizada. El inconveniente radicaba en que si el anuncio autorizado, por alguna circunstancia, presentaba cierta irregularidad, para evitar su difusión se tenía que revocar la autorización sanitaria mediante un procedimiento bastante complejo. En cambio, con la reforma, se establecía la obligación de solicitar la confronta sólo cuando se presumiera que los datos eran falsos. Además, se precisaba que realizar la confronta no significaba la autorización de la difusión del anuncio, pues es absurdo señalar que, únicamente cuando se presume la falsedad de la información contenida en la solicitud del permiso, se puede llevar a cabo la confronta, pues el sentido de ésta es comparar la guía de la filmación con el anuncio tal y como se va a difundir.

En cuanto al artículo 86, éste se modificó para estar acorde con el artículo 370 de la Ley General de Salud, que establece que las autorizaciones sanitarias se otorgan por tiempo indefinido y, al ser el permiso de publicidad una modalidad de

la autorización sanitaria de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 368 de la Ley, resultaba necesario adecuar este precepto.

En el artículo 84 se ampliaban los derechos del solicitante al determinar plazos específicos de respuesta a la autoridad y se establecían los mecanismos para exigirlos. Asimismo, se trató de beneficiar al particular en el sentido de que, si la Secretaría no respondía en tiempo la solicitud, se consideraba otorgada la autorización.

Para efectos publicitarios, se crea la figura del responsable de la publicidad en el artículo 89, ampliándose al distribuidor del producto, al anunciante o al prestador del servicio, dependiendo de la naturaleza del producto o servicio que se trate. La relevancia de esta reforma estribaba en que anteriormente era muy difícil sancionar al responsable de la publicidad porque resultaba complicado determinar quién era.

El artículo 97 se suprimió en virtud de que desapareció la figura del inspector en la Ley General de Salud con las reformas de 1991. Para vigilar que la publicidad sujeta a control sanitario se apegara a los ordenamientos legales, lo conducente fue monitorear los medios masivos de comunicación evitando prácticas corruptivas. Antes de la reforma de este artículo, resultaba absurdo que la Secretaría enviara algún inspector a la empresa anunciante para verificar si ésta tenía el permiso sanitario correspondiente cuando de antemano debía tenerlo.

El artículo 99 se adecuaba a la Ley de Metrología y Normalización y al artículo 301 de la Ley General de Salud al precisar que la suspensión de mensajes podía aplicarse también a la publicidad de los productos que no requerían autorización previa cuando éstos contraviniesen la legislación sanitaria.

Con la adición del segundo párrafo al artículo 103 se actualizaron las sanciones y se precisaba que éstas aplicarían por cada anuncio difundido, es decir, por cada impacto en el caso de los medios electrónicos y por cada unidad en el caso de los medios impresos. Así se omitía especificar la naturaleza del anuncio que, como es el mismo, resultaría ocioso comenzar un juicio distinto cada vez que se repitan las violaciones.

En el artículo 104 se incluyó como sanción la amonestación con apercibimiento, esto en congruencia con el artículo 417 de la Ley General de Salud, aun cuando no se señalaban los supuestos bajo los cuales debía aplicarse, estableciendo un plazo de tres días para corregir las anomalías. Asimismo, se eliminaba la clausura como medida de sanción administrativa para evitar los juicios de amparo por esta medida.

En el artículo 106 desapareció la sanción a la violación de las disposiciones previstas en los artículos 27 y 49 del Reglamento en virtud de haber sido derogado y se adecuaron los montos de las sanciones económicas según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 420 de la Ley General de Salud.

En el artículo 115 se precisó la capacidad de la Secretaría para la verificación de la publicidad que no requiere permiso previo para ser difundida. Además, se eliminó el segundo párrafo para impedir que la Secretaría solicitara muestras de publicidad a los medios de comunicación por no ser de su competencia. Así, se hace congruente la redacción de este precepto con el contenido del artículo 89 respecto al responsable de la publicidad.

### *Participación ciudadana*

La fracción IV del artículo 120 cambia por que aparece únicamente la denominación de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que el Instituto Nacional del Consumidor se fusionó con ésta en 1992. En la fracción V aumentó el número de los representantes del sector social y en la fracción VI los del sector privado con la finalidad de equilibrar la representación del sector público y así lograr mayor pluralidad y participación de los consumidores. La reforma al artículo 121 abrió la posibilidad de invitar a las sesiones del Consejo Consultivo de la Publicidad a miembros de los sectores social y privado.

### REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2000)

El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad vigente fue expedido por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León el 2 de mayo de 2000 y entró en vigor el 4 de junio de ese mismo año, mediante él se abrogó el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad, publicado el 26 de septiembre de 1986 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Para facilitar el análisis comparativo entre ambos reglamentos, a continuación se describen los principales cambios.

### *Disposiciones generales*

El actual Reglamento mejora notablemente la redacción y la estructura en comparación con el de 1986. Además, el artículo 7° perfecciona las características que debe cumplir la publicidad en materia de salud, las cuales ya estaban especificadas en el artículo 8° del abrogado.

En la nueva normativa se elimina la disposición que facultaba al titular de la Secretaría de Salud para determinar bajo acuerdo las leyendas o textos de advertencia sobre la salud que se estimen necesarios. Dicha facultad estaba contenida en el artículo 9° del anterior. En el vigente, dicho artículo establece que la publicidad no puede ser comprobable o no corresponde a la calidad sanitaria, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficios de empleo de los productos o servicios cuando se induzca al error, se oculten contraindicaciones o se exageren las características del producto, entre otras causales. En el artículo 11 del Reglamento de 1986 se señalaba que la publicidad podía inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental cuando el proveedor expresara acciones que implicaban riesgo o daño para la salud individual o colectiva, se aconsejaran prácticas abortivas, se expresaran ideas o imágenes violentas, imprudentes o negligentes, así como conductas consideradas como delitos, entre otras razones.

De la comparación anterior se percibe que el anterior Reglamento limitaba la catalogación de lo que podía considerarse “publicidad nociva para la salud” por ser notoriamente engañosa o confusa; mientras que el artículo 9° del Reglamento vigente establece puntualmente cinco causas específicas por las que un producto o servicio puede clasificarse como publicidad no comprobable o contraria a la calidad sanitaria. Éste es un cambio fundamental para ampliar la clasificación de la publicidad engañosa en materia de salud.

### *Productos, servicios y actividades*

El título segundo sobre publicidad de la prestación de servicios de salud del Reglamento de 2000 está estructurado en un capítulo que esencialmente no difiere del derogado, pues se conservan los mismos motivos por los que no se autoriza la publicidad de la prestación de servicios de salud. El título tercero

que versa acerca de la publicidad de alimentos, suplementos alimenticios y bebidas no alcohólicas está dividido en cuatro capítulos: disposiciones generales, alimentos y bebidas no alcohólicas, fórmulas para lactantes y suplementos alimenticios. La técnica reglamentaria de este título mejora la redacción y ordena las disposiciones sobre la publicidad en estos productos, evidenciando que en el ordenamiento abrogado no había disposiciones específicas acerca de las fórmulas para lactantes.

El título cuarto, que gira alrededor de la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, del actual Reglamento se estructura en tres capítulos. En el apartado segundo se regulan las bebidas alcohólicas, especificándose en el artículo 33 que la publicidad de estos productos en radio y televisión sólo podía difundirse durante los horarios autorizados por la Secretaría de Gobernación y en el caso de las salas cinematográficas sólo en películas correspondientes a la clasificación C y D. Esta limitación no se encontraba establecida en el Reglamento de 1986 pues, además, no se especificaban correctamente las razones por las cuales no se debía autorizar la publicidad de bebidas alcohólicas. En cuanto al tabaco, cabe mencionar que en el abrogado no hay una sola disposición expresa para estos productos. El nuevo Reglamento sí establece un capítulo específico de cuatro artículos para el tabaco, resaltando la prohibición de dirigir esta publicidad a los menores de edad y la posibilidad de otorgar artículos promocionales o muestras de dicho producto. También se advierte que la publicidad en televisión y radio únicamente podía ser difundida a partir de las 22:00 horas y en el cine sólo en películas con clasificación C y D.

El título quinto sobre publicidad de insumos para la salud comprende las disposiciones sobre productos higiénicos, medicamentos y remedios herbolarios, medicamentos genéricos intercambiables y equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos y de curación. A diferencia de este ordenamiento, el anterior establecía las disposiciones de los medicamentos en el capítulo de las bebidas alcohólicas y tabaco, y para los equipos médicos y otros productos relacionados se establecía un capítulo específico. Si bien este cambio mejora notablemente la técnica reglamentaria, también debe reconocerse que se subsana la ambigüedad entre medicamentos y remedios herbolarios, medicamentos genéricos intercambiables, estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Acerca de los

equipos médicos y otros productos relacionados no hay cambios significativos; sólo se amplían los productos regulados en este apartado.

El título sexto relativo a la publicidad de productos de aseo sintetiza en tres breves artículos que la publicidad debe incluir leyendas de prevención de riesgo o promotoras de hábitos higiénicos de acuerdo con las características de los productos. No hay cambios relevantes.

El título séptimo referente a la publicidad de productos de perfumería y belleza se limita a señalar que la publicidad de estos bienes debe emplear leyendas promotoras de higiene y salud, y a limitar la prohibición de esta publicidad cuando le sean atribuidos a estos productos cualidades terapéuticas, preventivas o rehabilitadoras, insinúe modificaciones de las proporciones del cuerpo o cuando sean presentados como bienes indispensables para la vida del ser humano. El código de 1986 en este apartado era redundante y sólo hacía énfasis en la prohibición de publicidad que no especificaba daños a la salud.

El título octavo sobre publicidad de servicios y procedimientos de embellecimiento no sufre cambios trascendentes en comparación al ordenamiento abrogado; sólo se mejora la redacción y se incorporan palabras que complementan la referencia a estos productos.

El título noveno acerca de publicidad de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas tampoco sufre cambios significativos; únicamente se mejora la redacción y se incorporan palabras.

El título décimo es innovador porque se regula en dos artículos la publicidad de productos biotecnológicos, disposiciones que no eran contempladas en el anterior estatuto.

### *Procedimientos de autorización, vigilancia sanitaria y sanciones*

El título undécimo de autorizaciones y avisos cambia las disposiciones en esta materia, empezando por el plazo que tiene la Secretaría para la resolución de una solicitud, el cual pasa de 30 a 40 días. Se señala expresamente que los plazos son suspendidos cuando sea requerido al solicitante de manera expresa por escrito ante cualquier supuesto. También se menciona que las agencias de publicidad deben apearse a los términos de la autorización o del aviso correspondiente. A diferencia

del ordenamiento de 1986, el vigente tiene un capítulo exclusivo en el que se establecen todos los supuestos necesarios para obtener el permiso correspondiente. Asimismo, se enlistan de manera clara los requisitos que debe contener la solicitud en el formato oficial que proporcione la Secretaría. Dentro de este título hay un capítulo para los avisos, en donde se señala de manera precisa los casos y los requisitos para poder obtener la autorización.

El título duodécimo que alude a terceros autorizados se creó para regular el otorgamiento de certificados, autorizaciones o cualquier otro documento conforme al artículo 391 bis de la Ley General de Salud.

### *Participación ciudadana*

El título décimo tercero, relativo a los códigos de ética, es otra innovación destacada, ya que en el artículo 99 se promueve que los colegios, asociaciones y consejos nacionales formulen códigos de ética para la elaboración, producción y difusión de material publicitario en materia de salud.

El título décimo cuarto, acerca del Consejo Consultivo de la Publicidad, moderniza la constitución de este órgano, ya que en la pasada reglamentación se integraba por un representante de la Secretaría, quien lo presidía, y por vocales designados por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como representantes de los sectores social y privado. En el nuevo ordenamiento el órgano se integra por un presidente y dos vocales designados por el titular de la Secretaría, cinco representantes de las dependencias y entidades que se consideren relacionadas con el objeto del Consejo y uno por cada uno de los siguientes sectores: académico, científico, empresarial, publicitario, medios de difusión y agrupaciones de consumidores.

La integración del Consejo es sobresaliente porque incluye a los sectores empresarial, académico, científico, al medio publicitario y principalmente a las organizaciones de consumidores. Sin embargo, habría que preguntar qué asociación de consumidores representa a todos los consumidores del país en el Consejo, ya que de las existentes sólo hay dos en activo y con programas de trabajo en esta materia.

El título décimo quinto, acerca de la vigilancia, medidas de seguridad, acción popular y sanciones, agrupa en capítulos específicos para cada tema lo que

anteriormente estaba normado por separado. De los capítulos señalados, el de acción popular es el más trascendente por abrir la posibilidad a las novísimas acciones colectivas en la materia; se establece que esta acción puede ser ejercida por cualquier persona siempre y cuando denuncie ante la autoridad sanitaria los hechos, señale los acontecimientos específicos motivo de su denuncia y proporcione los datos de identificación de la causa de riesgo o daño sanitario en cuestión.

Finalmente, en el capítulo de sanciones se estipulan multas que van de 1 000 a 10 000 veces el salario mínimo según la violación cometida al Reglamento. En el ordenamiento abrogado no había referencia explícita a las multas aplicables en caso de contravenir el Reglamento, sólo mencionaba que el procedimiento se debía ajustar a los criterios y principios administrativos correspondientes. Esta modificación subsana la posibilidad de promover un recurso de nulidad contra las multas impuestas por la autoridad competente por aplicar multas de manera discrecional al no especificarse en la norma reglamentaria el rango de sanción pecuniaria generada por una conducta contraria a este ordenamiento.

#### REGLAMENTO SOBRE CONSUMO DE TABACO (2000)

Fue publicado bajo el régimen de Ernesto Zedillo el 27 de julio de 2000. Su contenido se refiere básicamente a cuestiones relacionadas con la implantación del programa contra el tabaquismo, los lugares en los que se prohíbe fumar y los aspectos generales de vigilancia. Este ordenamiento no comprende aspectos relacionados con la publicidad del tabaco.

#### REFORMAS A LA LEY GENERAL DE SALUD (2004-2005)

Bajo la administración de Vicente Fox, el 19 de enero de 2004, se emitió el decreto que modificó diversas disposiciones de la Ley General de Salud en Materia de Tabaco. En general, esta reforma precisó en el artículo 276 la inclusión de leyendas como “Dejar de fumar reduce importantes riesgos a la salud”, “Fumar es causa de cáncer y enfisema pulmonar” y “Fumar durante el embarazo aumenta el riesgo de parto prematuro y de bajo peso en el recién nacido” en los empaques de los cigarrillos.

También se reforzó la norma sobre la prohibición de venta de tabaco a menores de edad, en farmacias, centros de salud y escuelas desde preescolar hasta bachillerato.

#### DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DE SALUD (2005)

El 28 de junio de 2005, durante el gobierno de Vicente Fox, se publicó un decreto mediante el cual se reformaron los artículos 420 y 421 de la Ley General de Salud para fijar multas de 4 000 veces el salario mínimo a quienes comercialicen productos y mercancías que indebidamente hubiesen sido publicitados como medicamentos con cualidades o efectos terapéuticos y como solución definitiva en el tratamiento de enfermedades sin que estos productos tengan el registro sanitario correspondiente que los avale con esas propiedades. Asimismo, el artículo 414 fue adicionado en esta reforma para permitir el aseguramiento de estos productos como una medida precautoria ante su difusión en medios de comunicación (García Calderón, 2007b, pp. 247-248).

#### REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2006)

El Reglamento desde su entrada en vigor sólo ha sido modificado en una ocasión. Mediante decreto del 2 de abril de 2006 se reformó el artículo 86, fracción III, y se derogaron las fracciones II y IV del mismo artículo para quedar en los siguientes términos:

Artículo 86. Requiere presentar aviso ante la Secretaría la publicidad relativa a:

[...]

III. Bebidas adicionadas con cafeína, a las que se refiere el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios;

IV. Insumos para la salud, cuando se dirija a profesionales de la salud

La reforma anterior fue originada para establecer la presentación de aviso a la Secretaría por concepto de bebidas adicionadas con cafeína en los términos del

artículo 101, fracción II-bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, que define a estas bebidas como sustancias no alcohólicas, pero adicionadas con cafeína en más de 20 miligramos de cafeína por 100 mililitros de producto. Estas bebidas debían ser etiquetadas con la leyenda “Bebidas adicionadas con cafeína” de conformidad con el artículo 25 del citado ordenamiento para cumplir con las leyendas precautorias y de advertencia que exige la información sanitaria.

#### LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO (2008)

Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2008, bajo el gobierno de Felipe Calderón. Este ordenamiento deroga y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud.

En el capítulo II, referente a la publicidad, promoción y patrocinio de tabaco, en su artículo 23, se prohíbe toda forma de patrocinio como medio para posicionar los elementos de la marca de cualquier producto del tabaco o que fomente su compra y consumo por parte de la población.

Asimismo, señala que la publicidad y promoción de productos del tabaco únicamente se dirigiría a mayores de edad a través de revistas para adultos, comunicación personal por correo o dentro de establecimientos de acceso exclusivo para aquéllos.

La industria, los propietarios y/o administradores de establecimientos donde se realice publicidad o promoción de estos productos debían demostrar la mayoría de edad de los destinatarios de la misma.

El artículo 24 prohíbe emplear incentivos que fomenten la compra de productos del tabaco y no se puede distribuir, vender u obsequiar, directa o indirectamente, ningún artículo promocional que muestre el nombre o logotipo de productos del tabaco.

En el artículo 25 se advierte que las publicaciones de comunicaciones internas para la distribución entre los empleados de la industria tabacalera no son consideradas publicidad o promoción para efectos de esta Ley.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO (2009)

Fue publicado durante la administración de Felipe Calderón, el 29 de mayo de 2009. Su capítulo V, relativo a publicidad y promoción, establece en su artículo 40 que únicamente aparecería publicidad de productos del tabaco en revistas para adultos, comunicación personal por correspondencia, conforme a lo establecido por la Ley del Servicio Postal Mexicano, así como dentro de los lugares de acceso exclusivo para adultos.

El artículo 41 indica que la publicidad expuesta dentro de establecimientos de acceso exclusivo para adultos debe ser en medios impresos. Los artículos que van del 42 al 46 reiteran lo dispuesto en la normatividad vigente sobre la materia.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2012)

Este decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 2012; por su importancia, a continuación se reproduce de manera textual:

- Artículo único. Se reforman los artículos 78, 108, 110, 111 y 112, y se adicionan los artículos 62 bis y 108 bis del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad, para quedar como sigue:

Artículo 62 Bis. El aviso a que se refiere el artículo 270 de la Ley deberá presentarse por cada marca de producto y conforme al formato oficial que al efecto publique la Secretaría en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual deberá contener por lo menos los siguientes datos:

- I. Nombre y domicilio del fabricante;
  - II. Nombre y domicilio del importador y distribuidor, y
  - III. Marca, nombre y Registro Federal de Contribuyentes del responsable del producto y de la publicidad.
- Artículo 78. Los medios de difusión se asegurarán de que la publicidad que tramitan cuente con el permiso correspondiente o se haya presentado aviso ante la Secretaría, conforme a lo establecido en este Reglamento.
- Para efectos del párrafo anterior, el anunciante que pretenda publicitar un producto

o servicio sujeto a control sanitario por parte de la Secretaría, deberá presentar al medio de difusión cuyos servicios utilice, ya sea por sí mismo o a través de una agencia de publicidad, copia certificada de la carátula del registro sanitario vigente, en caso de tratarse de un producto sujeto a esta autorización sanitaria y del permiso o aviso presentado ante la Secretaría.

- Artículo 108. La Secretaría ordenará a los medios de difusión la suspensión de la publicidad de remedios herbolarios, suplementos alimenticios o productos cosméticos que se publiciten, promuevan o comercialicen como medicamentos o productos a los cuales se les hubieran atribuido cualidades o efectos terapéuticos para el tratamiento preventivo, rehabilitatorio o curativo de uno o varios padecimientos, así como de aquellos productos que no cumplan con lo establecido en el artículo 6 de este Reglamento.

- Para efectos del párrafo anterior los medios de difusión suspenderán el anuncio publicitario de que se trate dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento de la notificación de la orden que al efecto emita la Secretaría.

- Artículo 108 bis. En caso de que los fabricantes, distribuidores, comercializadores o comerciantes se resistan o impidan la ejecución de la acción de aseguramiento de los productos almacenados prevista en los artículos 414 y 414 bis de la Ley, la autoridad sanitaria solicitará el apoyo de la fuerza pública.

- Artículo 110. Se sancionará con multa de dos mil hasta cuatro mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate las violaciones a las disposiciones previstas en los artículos 21, 22 y 23 de este Reglamento.

- Artículo 111. Se sancionará con multa de seis mil hasta ocho mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate las violaciones a las disposiciones previstas en los artículos 7, 8, 10, 18, 32, 33, 34, 35, 44, 55, 56, 68, 69, 77, 78, y 83 de este Reglamento.

- Artículo 112. Las violaciones no previstas en este Capítulo serán sancionadas con multa hasta por dieciséis mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate.

- II. Evolución de la norma publicitaria de las vías generales de comunicación y medios de información

## APÉNDICE 2

### EVOLUCIÓN DE LA NORMA PUBLICITARIA DE LAS VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y MEDIOS DE INFORMACIÓN

#### LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN (1932, 1940)

El primer antecedente de regulación en este tema aparece en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, publicada por el presidente Pascual Ortiz Rubio. Esta norma reguló la autorización y supervisión de la publicidad en los medios de comunicación; sin embargo, sólo estuvo vigente ocho años para ser abrogada por la nueva ley del mismo nombre sancionada por el presidente Lázaro Cárdenas y publicada el 19 de febrero de 1940, la cual actualmente se encuentra vigente a pesar de sus múltiples reformas a lo largo de 68 años de existencia.

La promulgación de la nueva Ley se sustentó en un estudio elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras por encargo del entonces presidente Lázaro Cárdenas con la finalidad de encontrar la manera idónea para que el gobierno pudiese ejercer control sobre las actividades de la radio en el país. Este análisis dio origen al documento oficial denominado *La radiodifusión y el Estado*, el cual señalaba que la radio comercial en México causaba daños al interés social. Para ilustrar el nivel de afectación social que generaban los medios de comunicación de esa época, se cita al entonces secretario de Comunicaciones y Obras, general Francisco J. Mújica:

El predominio de los fines comerciales ha dado como resultado que la radio proporcione un incontrolable poder de difusión a los gustos mediocres y a los prejuicios de todo género de la clase media. Los programas se hacen a la medida de tales gustos y prejuicios, porque se trata de conquistar a la mayoría de los radioyentes que son miembros de esa clase como consumidores de los artículos que se anuncian[...]. La influencia de la radio, manejada de acuerdo con los intereses inescrupulosos de los que quieren vender y de la clase dominadora a que pertenecen, es decisiva, por razones obvias, precisamente sobre las masas iletradas, que ni siquiera necesitan saber leer para colocarse bajo ella (Mejía Barquera, como se cita en Islas Luna, 1995, p. 41).

En esto radicaba —decía Mújica— el problema fundamental de la radiodifusión; sin embargo, su voz no fue escuchada, pues la Cámara de Diputados soslayó su estudio, que, finalmente, resultó infructuoso. No así la iniciativa de ley del presidente Cárdenas en torno al asunto, porque por lo menos se propició que fuera tomada en cuenta la opinión de la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras Comerciales (AMERC), logrando grandes beneficios para su causa a partir de la promulgación de esta norma.

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 quedó constituida por siete libros que regulan todas las vías de comunicación en nuestro país, cuyas disposiciones abarcan desde su definición hasta las sanciones por violación a las normas. En materia de publicidad ésta se contemplaba desde su primer artículo, en donde se definía como una forma de comunicación de signos, palabras o imágenes difundida a través de líneas conductoras eléctricas y electromagnéticas. Además, se definían como radiodifusoras comerciales aquellas que difundieran propaganda de esa índole mediante la presentación de programas patrocinados.

Asimismo, la Ley regulaba las tarifas de las prestaciones que ofrecían las empresas de servicios de vías generales de comunicación en materia de publicidad, así como el porcentaje que le correspondía al gobierno por ese rubro en materia fiscal. También comprendía los horarios y reglas a los que debía sujetarse la publicidad. En cuanto a las sanciones, la presente Ley sigue contemplando en los artículos 527 y 590 las sanciones procedentes por no cumplir con esta norma.

#### REGLAMENTO DE LAS ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS COMERCIALES, CULTURALES, DE EXPERIMENTACIÓN CIENTÍFICA Y DE AFICIONADOS (1936, 1942)

Derivado de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, también bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se expidió la primera versión del Reglamento de las estaciones radioeléctricas comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados, publicado el día 30 de diciembre de 1936. Éste pretendió ser un instrumento normativo de la actividad radiofónica bajo diferentes modalidades: radio comercial, cultural, destinada a experimentos científicos y los aparatos manejados por aficionados. De manera complementaria, se creó la Comisión Consultiva de Radio en 1941 de acuerdo con la nueva Ley de Vías Generales

de Comunicación de 1940. Gracias a ésta, los radiodifusores privados pudieron incluir la política estatal en materia de radiodifusión.

Una de las primeras actividades de la Comisión fue la creación de un nuevo Reglamento de estaciones radiodifusoras comerciales, de experimentación científica y de aficionados publicado por el presidente Manuel Ávila Camacho el 20 de mayo de 1942. Su importancia radica en el objeto de su regulación debido a que se modificó la frase “estaciones radioeléctricas” por “estaciones radiodifusoras” con el fin de precisar la denominación correcta a las estaciones de comunicación radiofónica. El nuevo Reglamento incluía un capítulo especial dedicado a disposiciones de carácter técnico y otro en el que los concesionarios trataron de legalizar la práctica y explotación de las estaciones radiofónicas. Entre los artículos más significativos relativos a la publicidad cabe mencionar que se prescribía que las transmisiones debían hacerse en idioma español y, si por alguna circunstancia tuviesen que grabarse en lengua extranjera, se pediría autorización a la Secretaría de Gobernación.

Sobre los anuncios comerciales, el Reglamento señalaba que debían durar, cuando mucho, dos minutos. En cuanto a la radio, se debía intercalar un número musical o de cualquier otra índole entre dos anuncios; un mismo anuncio sólo podía repetirse cada 15 minutos como máximo; los textos de los anuncios requerían aprobación previa por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Obras, y su grabación sólo la realizaría un locutor autorizado. El idioma extranjero sólo podía utilizarse en máximo 50% del tiempo destinado a los anuncios.

En cuanto a las tarifas, el concesionario sometería a consideración de la Secretaría de Comunicaciones y Obras el cobro de los servicios por anuncios y propaganda a fin de que fuera revisada y autorizada.

El artículo 115 prohibía de manera tajante transmitir anuncios o propaganda de cabarets, cantinas y centros de prostitución o vicio. En consonancia, el artículo 84 censuraba la propaganda de bebidas embriagantes; sin embargo, los concesionarios lograron eliminar este aspecto, pues la publicidad de licores fue durante mucho tiempo una de las principales fuentes de ingreso de las estaciones radiodifusoras. Asimismo, el artículo 166 prohibía la transmisión de anuncios que promovieran productos industriales, comerciales y de cualquier otra actividad que engañara al público causándole perjuicios por la exageración o falsedad en su promoción. El artículo 117 reguló todo aquello referente al ejercicio de la

medicina (agentes, aparatos terapéuticos, medicamentos preventivos o curativos, higiénicos o de belleza, así como comestibles y bebidas), lo que se ajustaría a las prescripciones del Código Sanitario y sus reglamentos mediante la autorización del Departamento de Salubridad Pública.

Finalmente, es necesario señalar que por primera vez en la historia de la legislación en México, el Reglamento de 1942 dedicaba todo un capítulo a la publicidad bajo el título “Forma de explotación de las estaciones radiodifusoras”, que comprendía del artículo 24 al 29. Como conclusión se afirma que, si bien este Reglamento no especificaba lo relativo a la publicidad en las primeras décadas del siglo xx, sí ofrecía lineamientos en torno a la actividad publicitaria.

#### LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (1960)

La Ley Federal de Radio y Televisión fue promulgada por el presidente Adolfo López Mateos el 19 de enero de 1960. Esta norma sigue vigente a pesar de sus múltiples reformas durante 48 años. Por esta razón, a continuación se explica el sentido de la regulación original de 1960, para, en un siguiente apartado, hacer referencia exclusivamente a la última reforma de 2006.

En términos generales, la Ley de 1960 establecía el equilibrio entre programación y anuncios publicitarios; por ejemplo, el artículo 12 señalaba como atribución de la Secretaría de Salubridad y Asistencia la autorización de la publicidad relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades anexas, así como la de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos, artículos de higiene y embellecimiento, de prevención o de curación de enfermedades. Este ordenamiento no contó con un reglamento hasta 13 años después, el cual precisaba los criterios y requerimientos para autorizar la publicidad que se transmitiría en radio y televisión. La norma reglamentaria de referencia es el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión de 1973, que establecía las bases para la programación de la propaganda comercial. Al respecto, el capítulo tercero, en el artículo 67, aludía a tres aspectos:

- El equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación.
- No hacer publicidad a centros de vicio (sin precisar qué se entiende por éstos).

- No transmitir publicidad engañosa o que cause perjuicio por exageración o falsedad en las indicaciones de uso, propiedades o aplicaciones.

Entre 1982 y 1983 se adicionó a este artículo el inciso IV, que menciona: “No podrá hacerse en la programación dirigida a la población infantil publicidad que incite a la violencia o aquella de alimentos que distorsionen los hábitos de la buena nutrición”.

La Ley contenía otros artículos relacionados con la publicidad de bebidas alcohólicas, medicamentos, rifas y sorteos; en lo concerniente a estos últimos se tenía que pedir la autorización correspondiente a la Secretaría de Gobernación. Acerca de las bebidas alcohólicas, en el artículo 68 se señalaba que la publicidad de aquéllas con más de 20 grados de alcohol debía alternarse con educación higiénica y mejoramiento de la nutrición, abstenerse de exageraciones, no emplear a menores de edad, no ingerir real ni aparentemente estas bebidas.

En el proyecto original de la Ley Federal de Radio y Televisión enviado a la Cámara de Diputados se proponía en el artículo 75 que la publicidad de bebidas alcohólicas no podía transmitirse antes de las 21:00 horas. En la segunda revisión, esta mención al horario desapareció sin que se dijera nada en los debates parlamentarios y en la iniciativa suscrita por la Comisión de Gobernación. Lo relativo a la publicidad de bebidas alcohólicas se plasmó en el artículo 68, pero sin ninguna mención al horario. Estos señalamientos de carácter general de la Ley encontraron una mayor concreción al promulgarse su reglamento, el cual incluía en el título quinto, relativo a la propaganda comercial, los horarios específicos para la transmisión de publicidad de productos alcohólicos; en sus considerandos se fundamentaba la razón de que al Estado se atribuía la función de regular la publicidad y cuidar el equilibrio entre publicidad y programación. Este argumento es congruente con el objetivo que la sociedad confiere a los medios de comunicación y su penetración en la conciencia de la comunidad, pues, si los fines de transmisión deben ser de beneficio general, es preciso limitar el aspecto comercial para evitar que su abuso desvirtúe o degrade sus fines propagandísticos.

También, en total acuerdo con los planteamientos que se habían expresado durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, se señalaba lo siguiente: “No es posible transmitir cultura, información o esparcimiento con interrupciones enervantes, disipadoras o desnaturalizadoras”.

En cuanto a las disposiciones generales del Reglamento, el artículo 7 se refería a motivar en la propaganda comercial el consumo de bienes y servicios de origen nacional; además, se tomaría en cuenta la situación económica del país a fin de restringir la publicidad de artículos suntuarios con el fin de elevar la calidad de vida del auditorio por medio de orientación en el gusto familiar.

El título quinto del Reglamento adoleció la falta de precisión en la nomenclatura, ya que en algunos artículos emplea indistintamente los términos propaganda comercial, publicidad o anuncio. Esto siempre ha sido un problema en la reglamentación de la publicidad, ya que aun en la actualidad no se define ni se caracteriza lo que debe entenderse como publicidad. Lo que siempre ha sucedido es que diferentes normas han catalogado ciertos hechos y actos como publicidad, por ejemplo las muestras médicas y los productos difundidos a través de los medios de comunicación, pero antes se habían excluido las etiquetas o los envases del producto.

El Reglamento también retomó el equilibrio entre anuncio y programación al detallar los porcentajes y la duración de las interrupciones comerciales dentro de la programación en los artículos 41, 42 y 43. En cuanto a la televisión, se señaló que la propaganda no debía exceder 18% del tiempo total de transmisión a partir de las 20:00 horas hasta el cierre de la programación. Los comerciales no podían superar la mitad del total del tiempo autorizado para propaganda comercial. Para los cortes de estación, se establecía una duración máxima de dos minutos cada media hora, salvo en eventos que por su naturaleza sea inconveniente interrumpir. En los casos de eventos de continuidad narrativa o dramática –películas, series, telenovelas–, las interrupciones no podían superar un tiempo total de 6 horas, incluyendo presentación y despedida. En los programas sin continuidad se podían insertar hasta 10 interrupciones por cada hora.

Para la radio se fijaba igualmente ese “equilibrio prudente” entre anuncio y programación. Las interrupciones para emisiones con continuidad se fijaban en no más de 12 por hora, mientras que para las de sin continuidad en no más de 15. Lo concerniente a esta relación programación-anuncios quedó bajo la competencia de la Secretaría de Gobernación según el artículo 43, la cual podía autorizar temporalmente aumentos de duración “por razones de interés general”, pero sin especificar cuándo sería el caso. El Reglamento también indicaba que los comerciales serían aptos para todo público. Asimismo, en el artículo

45, fracción III, se especificaban algunas características de la publicidad de las bebidas alcohólicas y se retomó la disposición de señalar el horario: a partir de las 22:00 horas y en programas para adultos. Además, según las fracciones I y II del mismo artículo, así como los numerales 47 y 48, estos anuncios debían abstenerse de toda exageración, combinarse dentro del texto o alternarse con propaganda sobre educación higiénica para mejorar la nutrición popular. También quedaba prohibida la aparición de menores de edad e ingerir el producto real o aparentemente en la propaganda. Adicionalmente, se mencionaba que no podía hacerse publicidad a cantinas ni a centros de vicio. La publicidad tampoco ofendería la moral, el pudor y las buenas costumbres. En relación con estos aspectos, realmente nunca se definieron los criterios con base en los cuales debían ser entendidos la moral, el pudor y las buenas costumbres, asuntos históricos y subjetivos, aunque no dejan de ser importantes. Al respecto, Eric Clark opina que “el gusto, pese a sus características subjetivas, es un ingrediente importante en la regulación de la publicidad” (1989, p. 203). Por ello, el código inglés de la Independent Broadcasting Authority (IBA) establece que “ningún anuncio será ofensivo contra el buen gusto o la decencia, o atentatorio contra los sentimientos del público”.

Sobre la publicidad de tabaco, en el artículo 46 sólo se señalaba que no podía hacerse en horarios para niños, es decir, no antes de las 21:00 horas. También correspondía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia el cumplimiento de estos artículos de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión y el Código Sanitario. Cabe destacar que los horarios de transmisión para bebidas alcohólicas y tabacos se indican únicamente para el caso de la televisión.

Por último, debe notarse que en el Reglamento, a diferencia de la Ley, se encuentra por primera vez una mención a la publicidad de tabacos, ya que se refería a las atribuciones que tenía la Secretaría de Gobernación en la programación de anuncios. A pesar de estas facultades de regulación en la publicidad de tabaco y bebidas alcohólicas, ésta se vendría a retomar con mayor detalle en el Reglamento de publicidad de alimentos, bebidas y medicamentos del código sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y fue hasta las reformas de enero de 1982 que se prohibió la publicidad que incitaba a la violencia, así como la relativa a productos alimenticios que distorsionaban los hábitos de la buena nutrición de la población.

## LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (REFORMA DE 2006)

La reforma de abril de 2006 en lo que respecta a la publicidad no sufrió mayores cambios. En el título cuarto, sobre funcionamiento, en su capítulo tercero, referente a la programación, fue modificado el artículo 72-A para establecer que “los concesionarios que cubran con producción nacional independiente cuando menos un veinte por ciento de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad a que se refiere el Reglamento de esta ley, hasta en un cinco por ciento. Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional independiente con el que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior”.

Esta reforma es incompleta porque la Ley no establece el porcentaje de tiempo de publicidad, sólo indica que el aumento será de hasta 5% como incentivo y en seguida hay una ambigüedad, pues el aumento del tiempo adicional se aplicará de manera proporcional al porcentaje de producción nacional sin importar que se haya dado cumplimiento a la producción de cuando menos 20%. En términos claros, los concesionarios siempre podrán solicitar autorización para aumentar el tiempo de publicidad por encima del que se fijó en el Reglamento.

La siguiente reforma relativa a la publicidad electoral es la concerniente al artículo 79-A, que establece cuatro reglas que deben observar los concesionarios:

- En las elecciones federales deben informar al Instituto Federal Electoral (IFE) sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, de conformidad con el Reglamento de Fiscalización que emita esta autoridad electoral.

- Deben atender los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral.

- Los concesionarios deben ofrecer tarifas equivalentes a la publicidad comercial.

- El IFE, durante los procesos electorales federales, es la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas.

Las reglas anteriores eliminan la posibilidad que tenían los partidos políticos y sus candidatos para contratar por sí publicidad en radio y televisión con el fin de que la autoridad electoral sea quien haga esta contratación con los concesionarios utilizando las prerrogativas de cada partido político, consecuentemente, esta reforma refuerza el control del gasto de la publicidad en las campañas federales.

### APÉNDICE 3

## EVOLUCIÓN DE LA NORMA PUBLICITARIA EN MATERIA DE ANUNCIOS COMERCIALES

#### LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (1975, 1992)

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría se crearon la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y el Instituto Nacional del Consumidor (Inco) ante la importancia de vigilar las relaciones de adquisición de bienes y la prestación de servicios entre productores, proveedores y consumidores. Ambos organismos partían de lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada el 22 de diciembre de 1975, la cual pretendía promover y proteger los derechos del consumidor, así como propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Dentro de este ordenamiento, el capítulo segundo se enfoca en la publicidad, refiriéndose de manera muy general a toda la publicidad, promociones y ofertas de productos, actividades y servicios con la finalidad de informar lo suficiente de manera veraz al consumidor antes de comprar productos o contratar servicios. El sentido regulador de la Ley fue desde ese momento fundamental porque tenía como principal objetivo ofrecer al consumidor herramientas para no caer en la publicidad engañosa, al mismo tiempo que se impulsaba la organización de los consumidores y la defensa de sus derechos.

La Profeco fue creada para vigilar la relación entre proveedores y consumidores, y para resolver las quejas que presentaran los consumidores ante afectaciones directas en términos de la ley; en tanto que el Inco se orientaba a la investigación y promoción de los derechos del consumidor. Cabe señalar que la Ley de 1975 no establecía un plazo determinado para que la autoridad diera respuesta a las quejas de los consumidores.

De la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 surgió, aunque hasta 1980, el Reglamento sobre Promociones y Ofertas publicado en mayo. Éste buscaba evitar el fomento de hábitos perniciosos de consumo y la ventaja exclusiva al proveedor respecto a sus competidores. Con la intención de beneficiar realmente al consumidor, el Reglamento intentó impedir el uso indebido de la

publicidad para promover ofertas. Cabe precisar que toda la responsabilidad de su aplicación recayó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Puede afirmarse, sin temor a la equivocación, que hasta 1990 se necesitaba de un permiso para hacer cualquier oferta comercial, además de que las promociones siempre estuvieron sujetas a un peculiar sistema de autorizaciones que limitaba la capacidad mercadotécnica de las empresas. Sin embargo, debido al impulso desregulatorio del proceso de modernización en México bajo el modelo neoliberal, se reformó el Reglamento sobre Promociones y Ofertas en septiembre de 1990, con lo que se eliminó la necesidad de autorización para casi todo tipo de promociones, aunque continuarían registrándose las relacionadas con sorteos. Asimismo, desapareció la prohibición de autorizaciones para casi todos los productos, con excepción de las bebidas alcohólicas y del tabaco.

Otros aspectos que aparecen en esta nueva versión del Reglamento son los siguientes: se instrumenta un novedoso sistema de avisos en la autorización de bienes homogéneos que se dan con frecuencia y por estacionalidad; se eliminan las tarifas por inspección y vigilancia; se reconoce la validez de los poderes otorgados a través de delegados autorizados por el órgano de administración, y se introduce la figura de escisión de sociedades.

La importancia de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 radica en que por primera vez en la historia de México se estableció la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, los métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra las prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios generales.

En diciembre de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari publicó la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual se encuentra vigente y vino a complementar en muchos aspectos la ley de 1975. El capítulo tercero de la nueva norma, referente a la información y publicidad, señala que la publicidad que se difunda por cualquier medio o forma debe ser veraz, comprobable y no inducir al error o confusión. También informa que se debe mencionar el lugar de origen de los productos importados y los lugares para la reparación y garantía, destacando que los datos de los productos en etiquetas y publicidad en general aparecerían en español.

La Ley de 1992 mantuvo la existencia de la Profeco, pero con reformas en sus atribuciones y facultades para decidir la suspensión de la publicidad, ordenar

correcciones e imponer sanciones. También advierte que las leyendas que restrinjan o limiten el uso de un producto o servicio debían ser exhibidas en forma clara y veraz. De ahí las menciones que se incluyen actualmente en todos los productos: “Se aplican restricciones” o “Válido hasta”.

La referencia a la publicidad en la Ley Federal de Protección al Consumidor orienta a que se proporcione la información correspondiente en los términos y condiciones del servicio o producto que se adquiera. Lo mismo ocurre en el capítulo cuarto sobre promociones y ofertas, el cual regula obsequios, presentaciones o contenidos adicionales, participación en sorteos, concursos, ofertas y precios inferiores a los normales.

#### CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN Y VALORACIÓN DE ASUNTOS EN MATERIA DE PUBLICIDAD COMPARATIVA (2006)

Uno de los aspectos comerciales que se está viviendo es el crecimiento exponencial de la oferta al consumidor. Este incremento ha ocasionado que una gran cantidad de proveedores que comercializan productos o servicios similares compitan agresivamente por el mismo consumidor. Como resultado, algunos proveedores llevan a cabo estrategias de mercadotecnia que mencionan de manera directa a sus competidores en la publicidad y señalan cualidades que realizan algunos productos o servicios sobre los ajenos, pero muchas veces esta publicidad comparativa no es real y se puede asociar con la publicidad engañosa.

En razón de lo anterior, la Profeco emitió en febrero de 2006 los criterios para la atención y valoración de asuntos en materia de publicidad comparativa, la cual es definida por la Profeco como aquella que, sin ser engañosa en los términos de los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Ley Federal del Consumidor, compare bienes, productos o servicios que satisfagan las mismas necesidades o tengan la misma finalidad. La comparación debe ser objetiva y versar sobre características verificables.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>El documento establece que la *publicidad engañosa* es aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que, pudiendo o no ser verdaderas, inducen al error o confusión por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presentan.

La Profeco considera que este tipo de publicidad beneficia los intereses de los consumidores, ya que señala las características y ventajas de un producto o servicio sobre otro; dicho señalamiento está asentado en la Ley Federal de Protección al Consumidor (artículos 1 y 32).

Por tanto, la publicidad y las regulaciones especiales en materia de protección al consumidor requieren de la definición de diversos aspectos: la publicidad comparativa no debe ser utilizada como una herramienta para sacar ventaja indebida de una marca, denominación de origen o reputación ajena, y los criterios son aplicables en la valoración e interpretación de asuntos relativos a la difusión de la publicidad de bienes o servicios que establezcan puntos de comparación respecto a otros similares ofrecidos por un competidor; además, están enfocados específicamente a promover y proteger los derechos del consumidor, por lo que establecen que la publicidad comparativa:

- Debe ser veraz, comprobable, en idioma español y exenta de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzcan o puedan inducir al error o confusión; por lo tanto, reitera, no debe ser engañosa.

- Debe comparar bienes, productos o servicios que satisfagan las mismas necesidades o tengan la misma finalidad.

- Sin ser tendenciosa, debe confrontar objetivamente una o más características esenciales, pertinentes, verificables y representativas de dichos bienes, productos y servicios, entre las que puede incluirse el precio.

- En caso de que los bienes, productos o servicios objeto de la publicidad estén amparados por alguna denominación de origen, la comparación que se refiera en cada caso debe versar sobre productos con la misma denominación.

- La publicidad comparativa en la que aparezca calidad, cantidad, especificaciones particulares o cualquier otra característica debe ser demostrable o comprobable.

- Cuando se refiera a preferencias del consumidor basadas en gustos, aromas, sabores, colores u otras apreciaciones, el proveedor debe estar en posibilidad de comprobar los resultados de las investigaciones que se utilicen, así como la representatividad de las muestras y la objetividad de las pruebas, en función del consumidor y del producto en cuestión, y debe mencionar puntual y específicamente la metodología y circunstancias bajo las que se desarrolló la investigación.

- Debe estar basada en la calidad, características y beneficios que obtiene el propio consumidor.

- Cuando se mencione o reproduzca en un mensaje publicitario el resultado de pruebas comparativas sobre bienes o servicios efectuadas por terceros, queda implícito que el proveedor asume la responsabilidad de la prueba comparativa como si la hubiera llevado a cabo él o se hubiera realizado bajo su dirección.

- Los bienes o servicios que se promuevan mediante publicidad comparativa deben ser de la misma naturaleza, género y especie, estar disponibles en el mercado de que se trate y tener iguales condiciones de mantenimiento.

#### REGLAMENTO DE ANUNCIOS PARA EL DISTRITO FEDERAL (1944, 1976, 1988)

El antecedente de este ordenamiento se remonta a 1944, cuando el entonces presidente Manuel Ávila Camacho se vio en la necesidad de decretar un Reglamento de Anuncios, publicado en ese mismo año y sustentado en la Ley Orgánica del Distrito Federal por tener relación en materia de servicios urbanos.

La instancia apropiada para regular lo referente a los anuncios fue la Secretaría de Asentamientos Urbanos por sus atribuciones para regular los servicios urbanos. El Departamento del Distrito Federal también tenía competencia en la presentación de servicios públicos, en la reglamentación y vigilancia de la construcción, y en la planificación y zonificación de las calles en cuanto a su ampliación, alineación y ornato, así como todo lo relacionado con los anuncios públicos. Otros motivos que propiciaron su creación fueron: hasta entonces existían tres reglamentos distintos que contemplaban disposiciones sobre anuncios, los cuales debían unificarse; la exagerada profusión de la publicidad generaba perjuicios a la tradición, belleza y carácter de la vida pública, a lo que había que poner un freno; en tanto que la publicidad influyera en el bienestar general de la ciudadanía, las autoridades no podían soslayar su vigilancia, de manera que había que reglamentarla.

De manera más centrada en los problemas de la gran ciudad, el 30 de noviembre de 1976 el presidente Luis Echeverría decretó el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, instrumento normativo que, si bien resultó eficaz para regular ese medio, al cabo de una década fue un tanto obsoleto por los constantes avances tecnológicos y su repercusión en los medios de comunicación. De ahí que en 1988 apareciera un nuevo Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, decretado por el entonces presidente Miguel de la Madrid.

Otro motivo para la creación del Reglamento de 1988 fue el propósito del gobierno de realizar una reforma jurídica integral con la finalidad de adecuar la legislación a la realidad nacional acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Anteriormente, se habían decretado leyes orientadas a regular el impacto ecológico que causaban los anuncios espectaculares; por ello, se necesitaba ajustar el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal de 1976 tomando en cuenta los avances tecnológicos y la información obtenida de un foro de consultas populares sobre los anuncios en la ciudad de México.

Durante dicho foro participó la ciudadanía manifestando la necesidad de adecuar las normas relativas a los anuncios en un marco de libertad tolerable y observancia de las disposiciones de desarrollo urbano, ecología, simplificación administrativa y defensa del lenguaje, lo cual fue asumido desde el primer artículo en los términos siguientes: “Las disposiciones de este reglamento son de interés público y tienen por objeto regular la fijación, instalación, colocación y distribución de anuncios en los sitios o lugares a los que tenga acceso el público o que sean visibles desde la vía pública”.

También se instrumentó la denuncia popular para que cualquier ciudadano pudiera informar a la autoridad competente sobre la violación de cualquier disposición del Reglamento. En este sentido, el artículo 69 señalaba que “toda persona física o moral podrá denunciar ante la Delegación correspondiente cualquier infracción a las disposiciones del presente Reglamento y a las normas del Manual, así como los hechos, actos u omisiones relacionados con los anuncios que puedan poner en peligro la salud, la vida o la integridad física de las personas y la seguridad de las cosas”.

Asimismo, el Reglamento contemplaba lo relativo a las infracciones y sanciones de tal manera que siempre se encontraba actualizado, y, además, estipulaba la creación de una Comisión Mixta de Dictamen y Consulta de Anuncios para el Distrito Federal, cuya finalidad era permitir que diversos sectores de la población participaran en esta materia.

Lo destacado de este Reglamento fue que abarcaba todos los temas relacionados con las disposiciones generales, clasificación de los anuncios, normas técnicas, condiciones y modalidades generales a las que se debían sujetar la fijación, instalación y colocación de anuncios, licencias y permisos, infracciones, sanciones y recursos de inconformidad, y la creación de la Comisión Mixta de Dictamen y Consulta de Anuncios para el Distrito Federal.

## LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL (1991)

El 27 de junio de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari publicó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, con la cual quedaron abrogadas la Ley de Invenciones y Marcas de 1976, la Ley de Control de Registro de la Transferencia de Tecnología y la Ley sobre el Uso de Explotación de Patentes y Marcas de 1982 y su reglamento de 1990. Cuatro años después, el 2 de agosto de 1994, se publicó el decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de esta Ley, incluyendo su nombre, que se cambió por Ley de Propiedad Industrial, norma que sigue vigente.

El artículo 2º engloba los siguientes fines: protección de la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención, registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales; publicaciones de nombres comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen y regulación de secretos industriales; prevención de actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma, y establecimiento de sanciones y penas al respecto.

En materia de publicidad está el capítulo primero del título cuarto que trata de las marcas y de los avisos y nombres comerciales. Se define marca como todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado, es decir, logotipos, símbolos y demás denominaciones y figuras que identifiquen un producto o un servicio determinado.

La función de protección afecta la publicidad en cuanto que ampara los avisos comerciales de acuerdo con el capítulo tercero, que se centra en los avisos comerciales, del título cuarto, donde se establece el derecho del anunciante para usar un aviso comercial previo registro ante el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial. Se considera aviso comercial a las frases u oraciones que tengan por objeto anunciar establecimientos comerciales, industriales o de servicios, así como productos o servicios para distinguirlos de los de su especie. Dichos avisos se rigen en lo que no haya disposición especial por lo establecido para las marcas.

La prevención se relaciona con la publicidad, pues sanciona los actos que propicien la práctica desleal, como se establece en la fracción I del artículo 213 del capítulo segundo, referente a infracciones y sanciones administrativas, en la que se establece como infracción realizar actos contrarios a los buenos usos y

costumbres en la industria, comercio y servicios, los cuales impliquen competencia desleal y se relacionen con la materia que esta ley regula; y en la fracción X, que indica la sanción por intentar o lograr el propósito de desprestigiar los productos, servicios y actividad industrial o comercial, o el establecimiento de otro tipo de daño.

## APÉNDICE 4

### CÓDIGOS DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA EN MÉXICO

CONVENIO ADICIONAL A LA LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE PUBLICIDAD DE PRODUCTOS DE TABACO (2002)

El Convenio adicional a la legislación vigente sobre publicidad de productos de tabaco fue suscrito el 24 de junio de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox, entre la Secretaría de Salud, por medio del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), y la Cigarrera La Moderna, Philip Morris México y Cigarros La Tabacalera Mexicana, fungiendo como testigo de honor el Consejo Nacional de la Industria Tabacalera.

Mediante este pacto se acordó incorporar a los Reglamentos de la Ley General de Salud todo lo relacionado con publicidad, patrocinios, mercadotecnia y leyendas de advertencia escritas, tanto en las impresiones de cajetillas, envases o empaques en que se expendan o suministre tabaco, como en los anuncios publicitarios. La ley entró en vigor el 1 de enero de 2003 y establecía entre otros aspectos que ninguna publicidad debía:

- Estar dirigida o ser especialmente atractiva a menores de edad o mostrar a cualquier persona que sea o aparente ser menor de 25 años de edad.
- Exponer o tener el auspicio implícito o expreso de una celebridad.
- Sugerir que el éxito deportivo, profesional o sexual, así como la popularidad, son exaltados con el consumo de tabaco.
- Indicar que la mayoría de las personas son fumadoras.
- Contener mensajes publicitarios con dibujos animados o caricaturas.

Asimismo, establecía que toda publicidad sobre tabaco debía tener una leyenda de advertencia de salud claramente visible.

En cuanto a los medios impresos, se prohíbe toda publicidad de tabaco, salvo que existan evidencias que aseguren que al menos 75% de los lectores de la publicación sean adultos. Ninguna publicidad debe ser colocada en el empaque, portada, contraportada o cuarta de forros de una revista, periódico o cualquier publicación impresa. Tampoco debe mostrar el nombre o logotipo de una marca de cigarrillos, incluyendo cualquier referencia o elemento de una actividad de

mercadeo relacionada con la marca, en los artículos que puedan ser utilizados por menores de edad; por ejemplo, material deportivo, juguetes, muñecas, réplicas en miniatura de vehículos de competición, juegos, videojuegos, dulces.

No debe incluirse ningún anuncio de tabaco en bolsas de compra. Tampoco se debe hacer, de manera directa o indirecta, algún pago o contribución para la colocación de productos de tabaco, publicidad o artículos que tengan marcas de este producto en películas cinematográficas, programas de televisión, producciones teatrales u otras funciones en vivo, ni en funciones musicales en vivo o grabadas, en videos o filmes comerciales, juegos de video o cualquier medio similar cuando dicho medio esté dirigido al público en general.

La publicidad exterior, que incluye espectaculares, murales, paradas y estaciones de transportes y mobiliario urbano, no se puede colocar a menos de 200 metros de una escuela desde nivel preescolar hasta bachillerato, o de un parque al que asistan principalmente menores de edad, y a menos de 300 metros de un hospital. No se debe poner publicidad en anuncios exteriores que excedan los 35 metros cuadrados.

En relación con medios audiovisuales, ninguna publicidad de tabaco debe ser exhibida en cine, salvo que se trate de películas para adultos, correspondientes a las clasificaciones C y D. Tampoco puede ser transmitida en televisión, radio e internet en cualquiera de sus modalidades. Finalmente establece que ninguna publicidad debe ser incorporada en videos, casetes de audio, discos compactos, discos de video digital o medios similares.

#### CONVENIO EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD (2003)

El Convenio en materia de control sanitario de la publicidad, promoción y venta de bebidas alcohólicas y educación para la salud fue suscrito el 24 de abril de 2003 entre autoridades de la Secretaría de Salud, a través de la Cofepris y el Conadic, y diversos representantes de la industria productora de bebidas alcohólicas. El acuerdo amplía los requisitos establecidos en el artículo 306 de la Ley General de Salud.

## CONVENIO MODIFICATORIO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES (2004)

El objetivo de este acuerdo, suscrito el 18 de junio de 2004, bajo la administración de Vicente Fox, entre la Secretaría de Salud, por medio del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar) y la Cofepris, era consolidar las acciones que corresponden a cada una de las partes para la protección contra riesgos sanitarios de la población que pudieran derivar de la publicidad de actividades, productos y servicios a los que se refiere la Ley General de Salud, cuyo control, regulación y fomento sanitarios corresponde a la Cofepris, por lo que se adiciona la cláusula octava en la que se aclara que ambas partes acuerdan que la Cofepris puede consultar al Conar acerca de las campañas publicitarias de actividades, productos o servicios que sean objeto de control sanitario y que realicen los anunciantes afiliados a este Consejo.

Asimismo, acuerdan que en relación con las consultas solicitadas por la Cofepris, el Conar emitiría opiniones técnicas en materia de publicidad a efecto de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de publicidad; dichas opiniones deben ser emitidas en un plazo no mayor a 15 días después de presentada la solicitud respectiva. Las consultas pueden versar sobre cualquier aspecto de publicidad y las opiniones técnicas que se emitan en respuesta a las mismas deben fundamentarse con base en los principios de su código de ética.

Las partes acuerdan que las opiniones técnicas que expida el Conar en respuesta a las consultas que realice la Cofepris, así como las opiniones que el primero emita a particulares para efecto de trámites de avisos, permisos, procedimientos de infracción y consultas en materia de publicidad, no tienen efectos vinculantes para los efectos de los dictámenes que la Cofepris estime procedentes conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

## ACUERDO PARA REGULAR LOS PRODUCTOS LLAMADOS MILAGRO (2005)

La Secretaría de Salud a través de la Cofepris firmó el 11 de febrero de 2005 un acuerdo para reglamentar la publicidad de los productos milagro junto con la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD). Este tipo de productos, de amplia proliferación y aparentemente sin control,

son aquellos que publicitariamente ofrecen modificaciones radicales en el cuerpo humano sin que tal capacidad haya sido demostrada ante dicha Secretaría.

CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN DE PUBLICIDAD DE ALIMENTOS Y BEBIDAS  
NO ALCOHÓLICAS DIRIGIDAS AL PÚBLICO INFANTIL (CÓDIGO PABI)

En septiembre de 2008, el Conar hizo del conocimiento de la sociedad, a través de los principales medios de comunicación, la creación del Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas Dirigida al Público Infantil (Código Pabi) con el fin de regular la publicidad de estos productos dirigida a este sector vulnerable de la población, el cual entró en vigor formalmente a partir del 1 de enero de 2009.

En la introducción aparece que su creación refleja los compromisos de la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas con la salud de los niños mexicanos y en apego a la legislación vigente en esa materia y al espíritu de los códigos de autorregulación nacionales e internacionales. También se hace referencia al problema de salud que originó la necesidad de regular la publicidad de estos productos, pues el sobrepeso y la obesidad en los infantes han provocado en los últimos años el incremento de las enfermedades crónicas no transmisibles en esta población. Al respecto, el Código busca promover la realización de publicidad de manera responsable en materia de salud, protección al consumidor y orientación alimentaria para aprovechar eficazmente los recursos financieros, mediáticos y creativos de esta industria y así promover entre la población una cultura alimentaria saludable.

La publicidad dirigida a los menores —señala el Código— debe seguir los principios de legalidad, honestidad, decencia, veracidad, dignidad, competencia justa, salud y bienestar, y protección a la infancia, principios éticos del Conar. Además, define la publicidad como “cualquier forma de comunicación comercial difundida a través de cualquier medio” y califica como publicidad dirigida al público infantil el “mensaje comercial objetivamente dirigido a menores de 12 años conforme a uno o más de los indicadores de referencia establecidos en el capítulo IV del presente Código”. De las anteriores definiciones, se observa que esta norma de autorregulación establece clara y detalladamente el régimen de la publicidad

desde su objeto y fin comercial hasta las especificaciones técnicas de su diseño y difusión entre esta población, lo que representa un gran avance porque va más allá de la normativa estatal en las funciones preventiva y educacional que deben tener las empresas o agencias de publicidad en la promoción de productos dirigidos a los menores de 12 años para evitar el aumento de enfermedades como el sobrepeso y la obesidad.

En este sentido, se establece que “la publicidad es una herramienta coadyuvante para la formación de consumidores responsables y atentos al cuidado de su salud, por lo que debe ser orientadora y educativa sobre las características y propiedades reales de los alimentos o bebidas no alcohólicas y la información sobre su uso”.

En el artículo 1º se indica que la publicidad dirigida al público infantil debe ser “orientadora, educativa y promover valores sociales positivos”, tales como la familia, la escuela, la amistad, el respeto a las personas y al ambiente, así como un estilo de vida activo para mantenerse saludable. De lo anterior se percibe la finalidad educacional y la responsabilidad social que debe proyectar la publicidad en la población infantil, evitando los contenidos de violencia o agresión.

Los artículos 7º y 8º hacen énfasis en la eliminación de la publicidad engañosa que pueda inducir al error al público infantil debido a las características de estos productos o generar falsas expectativas sobre las propiedades de estos alimentos o bebidas. Continuando con estas advertencias, el artículo 10º prohíbe que la publicidad cree sensaciones de urgencia por adquirir estos productos, así como el estímulo directo en los menores para que exijan a sus padres su adquisición. En el artículo 13 se advierte que esta publicidad debe apegarse a las disposiciones establecidas en la NOM-043--SSA2-2005, Servicios Básicos de Salud, la cual brinda criterios específicos para la promoción y educación para la salud en materia alimentaria. En el artículo 14 se especifica que por “promoción de vida saludable” debe entenderse la alimentación completa, equilibrada, suficiente, variada, adecuada e inocua, así como la higiene y el fomento a las actividades deportivas.

El artículo 22 advierte que toda publicidad que aluda propiedades funcionales del alimento o bebida no alcohólica debe estar sustentada en evidencia científica y basarse en la normativa vigente. Mediante esta prescripción se previene y evita toda práctica engañosa que pretenda confundir a la población infantil a través de efectos falsos o inciertos; por consiguiente, los mensajes tienen que ser claros, objetivos y fáciles de comprender por los menores de 12 años.

En cuanto a la publicidad de ofertas y promociones, el artículo 27 establece las características de las mismas: ser claras y entendibles evitando los lenguajes imperativos. Finalmente, se determina en el artículo 30 que se evaluará cada cuatro meses la publicidad emitida por los firmantes del Código a través de los mecanismos de vigilancia del Conar para ser enviada a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Secretaría de Salud y a la Procuraduría Federal del Consumidor. También aparece el procedimiento de consulta o para manifestar una inconformidad publicitaria ante el Conar. Para proceder, se debe presentar: la petición de la consulta, inconformidad o recurso de revisión por escrito, muestra del comercial grabada en un disco compacto, especificaciones de transmisión y demás pruebas que sustenten los argumentos.

A pesar de las características de la autorregulación publicitaria del Conar, el Reglamento de Aplicación del Código Pabi, en el capítulo quinto, relativo a las inconformidades publicitarias presentadas por personas morales, establece en el artículo 26 que “cualquier persona puede presentar una inconformidad publicitaria ante el Conar”, aunque en el artículo 32 se excluye a los consumidores del procedimiento de conciliación de los intereses de las partes en torno a la inconformidad, que sólo aplica para las empresas competidoras. En el caso de prosperar la inconformidad del consumidor o de la empresa competidora, el Consejo Directivo del Conar puede aprobar el dictamen que concluya su Comisión de Análisis Publicitario, para lo cual debe aplicar las sanciones establecidas por el Reglamento, como el retiro de la publicidad objeto de la inconformidad de los medios de comunicación en los que se transmita. El incumplimiento a esta disposición se sanciona con la suspensión de los derechos del responsable de la publicidad como asociado del Conar y como adherente del Código Pabi; si volviera a presentarse un segundo desacato por el responsable, el Conar puede hacer del conocimiento del público estos hechos a través de los medios necesarios y expulsar al responsable del Conar y del Código.

## APÉNDICE 5

### REGULACIÓN PUBLICITARIA INTERNACIONAL<sup>3</sup>

La regulación de la publicidad de alcohol es una práctica común en los países de la Unión Europea (UE); no obstante, dista mucho de ser uniforme, ya que va de la prohibición total de ese tipo de publicidad a su limitación, dependiendo de los medios, del grado de alcohol o de las posibilidades de exposición del mensaje a los espectadores más jóvenes.

La mayoría de los Estados miembros de la UE, de acuerdo con un informe de la Asociación de Usuarios de la Comunicación de 2008, ha adoptado medidas legislativas con el fin de regular la publicidad y el patrocinio del tabaco. Otros están elaborando iniciativas legislativas en este ámbito, aunque varían considerablemente. Además, todos los Estados miembros han incorporado en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales la Directiva 89/552/CEE, que establece la prohibición de publicidad televisada de los productos del tabaco.

La reglamentación impide que la publicidad de alcohol se dirija a los menores y que se presente el consumo de bebidas alcohólicas como algo deseable para aquéllos; tampoco debe asociarse su consumo con la conducción ni con el desarrollo de actividades físicas; no pueden predicarse del alcohol cualidades terapéuticas, estimulantes o sedantes, ni proponer su consumo inmoderado ni su uso como beneficioso para la resolución de problemas personales, ni presentar la abstinencia o la moderación de modo negativo.

#### BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO

A partir del informe mencionado es posible realizar el siguiente resumen del marco regulador en bebidas alcohólicas en diferentes países:

*Alemania:* mientras la directiva de Televisión sin Fronteras y los 16 *länder* alemanes han adoptado un acuerdo interestatal sobre protección de los menores según el cual no está permitido dirigirse ni apelar a ellos para promover el consumo

---

<sup>3</sup> La mayor parte de la información de este apéndice fue retomada de Asociación de Usuarios de la Comunicación, 2008.

de alcohol, La Ley General de Protección del Menor prohíbe los anuncios de alcohol en los cines antes de las 18:00 horas.

La publicidad del tabaco no se permite en la televisión ni en la radio. En otros medios de comunicación, el contenido de la publicidad está sujeto a restricciones: no puede incluir declaraciones ni descripciones que inciten a pensar que la utilización de los productos del tabaco es inofensiva para la salud; no debe dirigirse a un público joven; no debe recomendar el consumo de tabaco ni presentar los productos del tabaco como naturales, y no debe recurrir a todo medio falso o engañoso para promover los productos del tabaco.

*Austria:* la legislación aplicable a la televisión pública y a la privada, además de lo señalado por la Directiva de la Televisión sin Fronteras, considera ilegal la publicidad de bebidas espirituosas y de cualquier bebida alcohólica cuando se asocia con la infancia, la juventud o la conducción de automóviles y los deportes; tampoco se permite la promoción de consumo de alcohol, de su abuso o la invitación directa a consumirlo (“Beba...”) ni el patrocinio por empresas cuya actividad principal es la producción de alcohol. Estas restricciones se extienden a la radio.

La publicidad del tabaco está prohibida en la televisión y la radio, en las proyecciones cinematográficas aptas para jóvenes, en la proximidad inmediata a escuelas y centros de juventud o cuando se dirige específicamente a los jóvenes. Se aplican algunas restricciones a la publicidad de algunos tipos de cigarrillos (sin filtro) o al contenido de esta publicidad (que presente a jóvenes fumando, utilización de tebeos, etc.). No se permite la entrega de productos del tabaco, la distribución a niños y adolescentes de artículos relacionados con los productos del tabaco o la distribución de artículos publicitarios destinados a los niños. Además, la publicidad de los productos del tabaco no debe asociarse con la publicidad de otros productos. La promoción en carteles, medios de comunicación impresos o en el cine debe ir acompañada de una advertencia en materia de salud. Las restricciones no pueden eludirse mediante la publicidad indirecta, es decir, utilizando otros productos que recuerden a los del tabaco. El patrocinio se autoriza cuando respeta las restricciones previamente mencionadas.

*Bélgica:* más allá de las diferencias legislativas entre la zona flamenca y valona, las televisiones y las emisoras de radio que aceptan publicidad de bebidas alcohólicas deben proporcionar en contrapartida tiempo de emisión gratuito para programas de educación para la salud que el gobierno pueda promover; además, no

deben ubicar dicha publicidad junto a o en programas para jóvenes. La televisión pública belga del área francófona no acepta publicidad de bebidas alcohólicas de más de 20 grados centesimales. Esto se extiende también a la radio, pero no hay restricciones legislativas de carácter federal para las comunicaciones comerciales de bebidas alcohólicas en otros medios. Tampoco está permitido, ya sea de forma directa o indirecta, el patrocinio y publicidad del tabaco (la distribución gratuita y la publicidad de productos que resultan de una diversificación de la marca se consideran formas indirectas de publicidad). Las excepciones se refieren a los puntos de venta y a las publicaciones impresas en el extranjero, cuando su mercado principal no es Bélgica.

*Dinamarca:* hasta 2003 la publicidad de bebidas alcohólicas (consideradas como tales las de 2.8% de alcohol o más) estaba prohibida en radio y televisión. En la actualidad todas las bebidas alcohólicas pueden anunciarse en cualquier medio, mas están sujetas a lo señalado por la Directiva y a determinadas normas acordadas por las autoridades públicas (ministerios de salud e industria, autoridades de tráfico), las organizaciones de consumidores, los productores y distribuidores.

Todas las formas de publicidad de los productos del tabaco están prohibidas. Las principales excepciones se refieren a las informaciones dirigidas a los profesionales de la industria del tabaco y la publicidad en los puntos de venta en condiciones estrictamente definidas. El patrocinio de los productos del tabaco está prohibido, así como toda forma de distribución destinada a promover su venta.

*Finlandia:* entre 1976 y 1995 estuvo prohibida toda la publicidad de alcohol. Tras la aprobación de la Directiva, la legislación prohíbe la publicidad directa o indirecta y la promoción de bebidas alcohólicas de más de 22 grados centesimales, con excepción de revistas especializadas, y limita la publicidad de bebidas con graduación inferior de acuerdo con la norma europea.

Además, está prohibida toda publicidad directa o indirecta del tabaco, de sus productos, imitaciones y accesorios. La publicidad indirecta incluye la promoción de productos del tabaco por medio de una publicidad sobre otros productos que utilicen un símbolo identificable de aquéllos. La asociación del tabaco a la venta de otros productos o a la prestación de servicios no se permite. Esta ley no se aplica a la publicidad que aparece en las publicaciones impresas de origen extranjero cuyo objetivo principal no sea la publicidad del tabaco.

*Francia:* se prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas en televisión y cines; sólo está permitida en radio, pero a partir de las 24:00 y hasta las 5:00-7:00 horas y en las emisoras privadas. Recientemente se aprobó este tipo de publicidad en internet; puede, además, hacerse en prensa, en exteriores, en puntos de venta y a través de técnicas de mercadeo con ciertas restricciones, incluyendo un mensaje de advertencia sobre las consecuencias negativas para la salud debido al abuso de alcohol e instando a la moderación. No está permitido el patrocinio cultural o deportivo por parte de las compañías alcohólicas.

La regulación francesa se basa en una prohibición total de la publicidad (directa e indirecta) de los productos del tabaco, aunque se admiten algunas excepciones (publicidad en los puntos de venta y en condiciones estrictamente definidas). La prohibición se aplica también al patrocinio y a la distribución gratuita. Además, todos los productos del tabaco deben llevar una advertencia en materia de salud.

En este país, la publicidad de alcohol está permitida en internet, ya que el Senado en París ratificó una enmienda a la Ley Evin, relativa a la publicidad en medios electrónicos, que permite el uso de la red para la publicidad de bebidas alcohólicas. Esto significa que la publicidad por este medio debe regirse en los mismos términos que la televisión, la radio y otros medios de comunicación establecidos en la propia ley; no obstante, excluye del permiso a los sitios web dirigidos a los jóvenes o enfocados en el deporte y otras actividades físicas.

*Irlanda:* no se permite la publicidad de bebidas alcohólicas espirituosas en radio y televisión. Para el resto, incluyendo bebidas de baja graduación y mezcladoras (*mixers*), se aplican las prohibiciones de la Directiva y se prohíbe también la publicidad de alcohol en o próxima a la programación juvenil. En relación con la infancia, hay iniciativas de restricción sobre la ubicación de la publicidad, la limitación de los contenidos, la prohibición del patrocinio por parte de la industria en el caso de actividades de ocio juvenil o las advertencias de salud en los anuncios. La industria alcohólica, la administración y el regulador publicitario han desarrollado experiencias de autorregulación.

No se permite publicidad de productos del tabaco, nombre o imagen de la marca de los fabricantes, incluida la publicidad en los puntos de venta. La venta, distribución o elaboración de material que incluya publicidad sobre el tabaco son motivo de infracción. También quedan prohibidas todas las formas de patrocinio, incluso el que no implique directamente publicidad (“Leyes europeas,” 2009).

*Italia:* la incorporación de la Directiva se complementa con otras restricciones en el ámbito audiovisual. Las empresas dedicadas fundamentalmente a la producción de bebidas alcohólicas no pueden patrocinar programas de radio y televisión; la publicidad de bebidas alcohólicas con más de 21 grados no puede aparecer en radio ni televisión entre las 16:00 y 19:00 horas ni durante los programas dirigidos a niños o adolescentes ni 15 minutos antes o después de dichos programas (esto para cualquier graduación). La publicidad de esas bebidas no debe aparecer en diarios y revistas dirigidas o en cines cuando se exhiben películas dirigidas a éstos. Se prohíbe la publicidad directa o indirecta en lugares con una especial presencia de menores de 18 años.

No se permiten las formas de publicidad directa o indirecta de los productos del tabaco y otros productos en los que figure un símbolo cuyo objetivo o efecto sea promover el tabaco. En el paquete debe aparecer una advertencia en materia de salud. Existen también restricciones establecidas mediante códigos de autorregulación; sin embargo, el patrocinio de actos a favor de los productos del tabaco no está reglamentado.

*Portugal:* no se permiten anuncios en radio y televisión entre las 7:00 y las 22:30 horas. La publicidad de cualquier evento en el que participan menores (eventos deportivos, actividades culturales, etc.) no puede, de ningún modo, hacer referencia a marcas de bebidas alcohólicas. Además, se prohíbe asociar la publicidad de bebidas alcohólicas con cualquier símbolo nacional identificado en la Constitución Portuguesa. Las cervezas y bebidas espirituosas no pueden ser anunciadas en cines ni en vallas. No se permite la publicidad de alcohol en establecimientos educativos o en revistas dirigidas a menores.

En este país se aplica un veto total a toda forma de publicidad de los productos del tabaco (hay una excepción para algunos eventos deportivos hasta 2005). El patrocinio de programas de televisión por personas o empresas cuya actividad principal sea la producción o la venta de productos del tabaco está vedado.

*Reino Unido:* ningún medio puede incluir publicidad de bebidas alcohólicas si más de 25% de su audiencia tiene menos de 18 años ni mostrar personas que tengan o aparenten menos de 25 años bebiendo o desempeñando un papel significativo en la publicidad de alcohol, lo que incluye su asociación con comportamientos juveniles o adolescentes.

El proyecto de ley sobre la publicidad y la promoción del tabaco prohíbe la publicidad y promoción cuyo objetivo o efecto sea promover un producto del tabaco; asimismo, contempla la publicidad en la prensa o medios de comunicación electrónicos, la distribución gratuita, la división de marcas (*brandsbaring*) y el patrocinio si su objetivo o su efecto es promover un producto del tabaco. Las principales excepciones se refieren a la publicidad en los puntos de venta y a las comunicaciones dirigidas a personas que trabajan en este sector.

En Inglaterra, por ejemplo, el ordenamiento más importante es la Trade Description Act (Ley de Descripción del Comercio), que veda las afirmaciones falsas o engañosas en relación con los productos o servicios sujetos a la publicidad, principio básico que norma la reglamentación internacional.

*Suecia*: la legislación básicamente es aplicable a las bebidas destiladas y fermentadas con más de 2.25 grados. En general, se restringe la publicidad de alcohol en radio y televisión, y de bebidas espirituosas, vinos y cervezas de alta graduación en la prensa. La cerveza normal puede ser promocionada en este medio, pero siempre con un principio de especial precaución. La publicidad de alcohol con más de 15 grados no puede dirigirse especialmente ni representar menores o jóvenes menores de 25 años.

Todas las formas de promoción comercial de productos del tabaco deben ser moderadas; no es posible, por ejemplo, hacer publicidad en el exterior de lugares públicos ni en los frecuentados por jóvenes menores de 20 años. La distribución gratuita y el patrocinio están sujetos a esta misma condición de moderación. La publicidad comercial en prensa, televisión y radio está prohibida en la medida en que tenga por objeto vender a los consumidores productos del tabaco. También está prevista la prohibición de la publicidad indirecta, aunque esto requiere una modificación de la legislación en materia de libertad de prensa.

*Luxemburgo*: se autoriza la publicidad únicamente en los puntos de venta, en la prensa y, en determinadas condiciones, en los carteles. El contenido de la publicidad está sujeto a restricciones y las advertencias en materia de salud son obligatorias.

*España*: la publicidad del tabaco está prohibida exclusivamente en la televisión y en los lugares donde no está permitida la venta o el consumo de tabaco. Las personas o empresas cuya actividad principal es la producción o venta de

productos cuya publicidad está vedada no pueden patrocinar programas de televisión. Algunas comunidades autónomas van más lejos e impiden, por ejemplo, la publicidad en los programas o las publicaciones destinadas a los menores, la publicidad exterior o la distribución gratuita a los menores o a cualquier persona.

Aquí no existe una legislación estatal específica sobre bebidas alcohólicas, excepto la Ley del Vino, que supone más bien una manera de salvaguardar los derechos de este sector económico ante posibles regulaciones futuras del alcohol.

Además, se considera ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o la que presente a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, o bien, su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de su Constitución.

*Grecia:* la publicidad directa o indirecta del tabaco está prohibida en televisión y radio. En otros medios de comunicación, como el cine o la prensa, la publicidad sólo es posible si se acompaña de una advertencia en materia de salud. No se permite su publicidad en los centros de salud, escuelas, centros para jóvenes e instalaciones deportivas.

*Países Bajos:* se prohíben todas las formas, directas e indirectas, de comercialización, publicidad, promoción y patrocinio, con una excepción para formas limitadas de publicidad en los puntos de venta. Se incluyen prerrogativas respecto al plazo de aplicación de esta disposición al patrocinio y a la publicidad en la prensa.

*Argentina:* el gobierno reglamentó la Ley del Alcohol que profundiza las restricciones al consumo y la publicidad de bebidas alcohólicas, por lo que obliga a la seguridad social a tratar las consecuencias de su consumo (“El Ejecutivo reglamentó una ley,” 2009). Este ordenamiento profundiza medidas vigentes que restringen la publicidad y establece modos específicos de comunicar la venta de alcohol, por ejemplo, no se podría adosar música en las publicidades audiovisuales a la advertencia “Prohibida su venta a menores. Beber con moderación”.

*Perú:* la ley establece que el uso de humor y fantasía, sobre todo en la publicidad infantil, no debe exagerarse. Los anuncios que resulten similares a las noticias periodísticas deben consignar los términos “publirreportaje” o “anuncio contratado” con el mismo tipo y dimensión de la letra utilizada en el texto.

No sólo las cuestiones locales influyen en la regulación publicitaria de cada país; los organismos internacionales como la ONU o la UE juegan un papel

relevante en la conformación de los diferentes regímenes jurídicos de la publicidad, fundamentalmente en los aspectos relacionados con la salud y la niñez, de manera específica el tabaco, el alcohol y los alimentos de bajo aporte nutricional o productos chatarra.

La ONU, mediante la OMS, emite recomendaciones en materia de publicidad de alimentos para lactantes. El caso más notorio ocurrió en 1981 al solicitar a los gobiernos la restricción de la publicidad de fórmulas para lactantes, como solía hacerlo la Compañía Nestlé para promover sus productos lácteos como sustitutos de la leche materna. La publicidad de esta empresa, según la opinión de Eric Clark, “generó conductas y hábitos de consumo, cuyo caso extremo se dio en África, donde, [debido al] alto índice de desnutrición, el bajísimo nivel de vida y las tremendas condiciones de insalubridad, la sustitución de la leche materna por el preparado se tradujo en la elevación de la mortandad infantil” (1980, pp. 190-191).

A raíz de este acontecimiento, la OMS recomendó que se prohibiera la publicidad directa de alimentos para bebés y que se desarrollara una campaña de información a los consumidores en favor de la leche materna. Estas orientaciones se extendieron a partir de 1981 a 39 naciones.

En relación con el control de la publicidad y el consumo del tabaco, la normativa internacional es cada vez más severa. Lugares donde está estrictamente prohibido fumar, el aislamiento cada vez mayor de los consumidores de cigarrillos y similares, y los castigos monetarios a quienes no cumplan con la ley copan a cada vez más cuerpos legales en el mundo. En gran medida, ello se debe a que bajo el amparo de la OMS, el 21 de mayo de 2003 se firmó un Convenio Marco, de carácter internacional, para el control del tabaco. Entre otras cuestiones, el acuerdo exigía a los países firmantes imponer restricciones a la publicidad, patrocinio y promoción de este producto, así como la solicitud de que se adoptaran nuevos envasados y etiquetados de los productos de tabaco, que se establecieran controles para velar por un aire limpio en ambientes interiores y que se fortalecieran las legislaciones locales para combatir enérgicamente el contrabando de tabaco.

Frecuentemente, la ONU ha criticado la transferencia, mediante la publicidad, de modelos de consumo suntuosos y costosos de los países desarrollados a los subdesarrollados, cuyas necesidades primordiales siguen sin ser satisfechas. Fue así como en la década de 1970 - 1980, ante el crecimiento de la industria publicitaria y

la acumulación de sus recursos, se observó en el mundo una tendencia hacia una mayor regulación, sobre todo de la publicidad dirigida a los niños, la de tabaco y la de bebidas alcohólicas.

Debido a que un gran número de comerciales publicitarios utiliza la figura femenina para transmitir contenidos que incitan al consumo, los gobiernos, alentados por diversas organizaciones defensoras de los derechos de la mujer, han incorporado a sus reglamentos diversas limitaciones con objeto de evitar su influencia en la creación de estereotipos en torno a ese género.

Más adelante, las restricciones abarcaron lo que se calificó, a pesar de la subjetividad del concepto, como “el buen gusto”. Por ejemplo, en Inglaterra, la IBA incluyó una disposición que prohibía cualquier anuncio que se considerara “ofensivo contra el buen gusto o la decencia, o contra los sentimientos del público” (Clark, 1989, p. 203). Diversos productos en Europa se vieron constreñidos por esas disposiciones, como los relacionados con la sexualidad o los órganos sexuales, denominados innombrables, como las toallas sanitarias o los condones, con las acciones bélicas, como cierto tipo de juguetes infantiles, y con las relacionadas con transacciones monetarias.

En el Reino Unido, a pesar de que la IBA rige la publicidad que se transmite por los medios electrónicos, el resto de los anuncios comerciales es controlado por la Autoridad para los Estándares Publicitarios, organismo autorregulatorio creado en 1962 y financiado por la industria publicitaria. En 1984, la Asociación Europea de Agencias de Publicidad y la Cámara Internacional de Comercio aprobaron una normativa de la Comunidad Económica Europea (CEE) para combatir la publicidad engañosa en toda Europa.

#### PUBLICIDAD INFANTIL Y DE PRODUCTOS MILAGRO

En varios países no se permite la publicidad infantil en radio ni televisión; en unos, se obliga a los medios televisivos a incluir una cortinilla neutra para separar el programa infantil del corte comercial con el fin de que el niño aparte su mente del mundo fantástico a donde lo haya transportado el programa que observaba y pueda reubicarse en el mundo de la realidad al que lo lleva el mensaje publicitario; y en otros se establece una edad para la aparición de los modelos infantiles.

En Francia los niños no pueden aparecer en la publicidad de productos destinados a ellos. Recientemente, se impidió la publicidad de teléfonos móviles para niños menores de 12 años, argumentando que la nueva normativa pretende proteger a los más pequeños, ya que diversos estudios indican que la radiación que los teléfonos móviles generan puede afectar a los niños (“Francia prohibirá,” 2009). En Luxemburgo y en Bélgica, este tipo de publicidad está prohibido cinco minutos antes y después de los programas para niños. En Italia, los dibujos animados no pueden ser interrumpidos con anuncios publicitarios. En Dinamarca, existe un acuerdo entre el Estado y TV2 sobre las restricciones a la publicidad destinada a los niños.

En Suecia se elaboró una reglamentación para la publicidad infantil asentada en una reflexión ética, pues se parte de la idea de que los niños antes de los 10 años no están en condiciones de distinguir un anuncio publicitario de un programa regular; por consiguiente, desde la aparición de las primeras cadenas televisivas privadas, en 1991, toda publicidad por este medio está prohibida durante los horarios de programación infantil. Además, hasta las 21:00 horas en días de semana y hasta las 22:00 horas los fines de ésta, también queda prohibida toda publicidad que exhiba niños o personajes reconocidos por ellos.

La mayoría de los productos milagro o frontera se caracterizan por exaltar en su publicidad una o varias cualidades terapéuticas, preventivas, rehabilitadoras o curativas, que van desde cuestiones estéticas hasta solución de problemas graves de salud; se elaboran a base de plantas o sustancias de origen natural o sintético, o son preparados con diversos nutrientes; se presentan en pastillas, soluciones, geles, cremas, parches, inyecciones, jabones, bebidas, adminículos corporales, etc.; se comercializan en televisión, radio y establecimientos fijos o semifijos, aunque muchos recurren a los medios electrónicos. No obstante, sus promesas publicitarias sobre sus beneficios para la salud son falsas o exageradas; es decir, prometen aliviar, en corto tiempo y de manera efectiva, muchos problemas de salud y de tipo estético, como obesidad, disfunción sexual, calvicie, acné y cicatrices, pero sin ser cierto. Debido a que una gran mayoría de estos productos no están tipificados en la Ley General de Salud, no son considerados en los reglamentos sobre la materia ni en las normas oficiales mexicanas, por lo que no existe un control efectivo sobre su veracidad y calidad.

El problema central con este tipo de productos radica en la duda sobre si se trata de medicamentos, productos cosméticos, productos sanitarios, alimentos o

complementos alimenticios, entre otras posibilidades. Por esto, el concepto general utilizado en los documentos y trabajos de la UE para este tipo de productos es, en inglés, *borderline products*, o *productos frontera*, como se les conoce en España. Esta multiplicación comercial es una de las razones por las que ha sido muy difícil incorporarlos a la reglamentación sanitaria y, en consecuencia, en materia sobre publicidad.

No obstante, la UE, mediante la International Society of Drug Bulletins (ISDB), ha advertido a los consumidores que la industria farmacéutica no es una fuente de información veraz y fiable, por lo que es un error confundir hacer publicidad con proveer la información científica del producto en cuestión (Aguado, 2003). El riesgo sanitario derivado de una práctica publicitaria no controlada de estos productos es que pueden orillar a los consumidores al abandono de tratamientos médicos formales o a disfrazar los síntomas de una enfermedad seria.

En México, como medida de protección contra los productos milagro, en junio de 2005 se reformó la Ley General de Salud, específicamente los artículos 420, 421 y 414 bis, en los que se reglamentan la producción, comercio y publicidad de este tipo de productos.

En los últimos tres años, las empresas y productos que han sido objeto de reiteradas sanciones por parte de las autoridades competentes son Genomma Lab, debido a algunos de sus productos, como Cicatricure y Asepzia, e Innova System, que ha tenido que modificar sus anuncios.

Una medida para vigilar este tipo de publicidad fue encabezada por México, Canadá y los Estados Unidos, países que conformaron el Grupo sobre Fraudes en Materia de Salud (MUCH, por sus siglas en inglés), cuya responsabilidad consiste en detener productos, orientar al consumidor y recibir quejas (Barrientos, 2006).

En España, la principal norma para controlar la publicidad de dudoso rigor sanitario es el Real Decreto 1907/1996, que no trata de productos milagro, sino de productos con pretendida finalidad sanitaria (Amarilla, 2006). Así, mediante el Código Comunitario de Medicamentos de Uso Humano, se establecen reglas para la clasificación de los productos: si el producto está cubierto claramente por la normativa de otro tipo de productos, no se aplica la legislación farmacéutica, pero, si el producto entra en el marco de la definición de medicamento, la legislación farmacéutica es la aplicable. Si después de la debida consideración de todos los criterios relevantes y de haber tomado en cuenta las características del producto persiste todavía la duda sobre si debe ser clasificado como medicamento o no —y

en consecuencia ser regulado por otra normativa—, la aplicación de la legislación farmacéutica prevalece.

## MEDICAMENTOS

La legislación europea sobre publicidad de medicamentos está regulada por una ley que data del año de 1992 y establece una distinción entre medicamentos éticos o de prescripción médica, y aquellos medicamentos que no requieren receta, conocidos como *over the counter* (OTC) o de libre acceso (“Situación sobre la publicidad,” 2010).

Con base en esta distinción, la legislación pertinente instituye que los medicamentos que no necesitan prescripción pueden publicitarse en medios de comunicación generales, siempre y cuando cuenten con la debida autorización de la autoridad sanitaria correspondiente, se promueva el uso racional de los mismos y no precisen la intervención o el consejo del médico (Consumers International, s.f.a).

En el caso de la información dirigida al público, la ley señala que la publicidad al respecto debe dejar claramente establecido que se trata de un mensaje comercial y que el producto se identifica como un medicamento. Debe, asimismo, proporcionar la información necesaria para el uso correcto del medicamento e invitar a leer cuidadosamente las instrucciones o, en su caso, a consultar un médico (Consumers International, s.f.b).

El contenido de esta publicidad abierta no puede incluir ningún elemento que sugiera que el efecto del medicamento está asegurado, que carece de efectos secundarios o que es superior o igual al de otro tratamiento u otro medicamento. A continuación se mencionan algunas medidas regulatorias implementadas por diferentes países.

*Alemania:* el gobierno alemán introdujo en 1994 dos normas que obligan a los laboratorios farmacéuticos a nombrar a una persona responsable de que la publicidad y la información dada al paciente cumplan las características de los productos. Asimismo, se requiere la inclusión de un mínimo de información del nombre común del medicamento si el producto contiene únicamente un principio activo. La publicidad de OTC (en España conocidas como especialidades farmacéuticas publicitarias, EFP) está permitida para todos los medicamentos de no prescripción, incluidos los reembolsables; sin embargo, no la publicidad

comparativa, con excepción de la información sobre precios. La legislación alemana también contiene normas especiales sobre la publicidad dirigida a los profesionales sanitarios.

Durante 2004, el Institute for Evidence-based Medicine examinó 175 anuncios de medicamentos recibidos por 43 médicos de Alemania. El estudio mostró que 94% no se basaban en pruebas científicas. Estas afirmaciones individuales sobre los medicamentos también incluían beneficios que no se mencionaban en los artículos, omitían efectos secundarios y otros descubrimientos, daban descripciones falsas de los grupos de pacientes estudiados o de otros aspectos del diseño de los ensayos clínicos y se citaban cifras incorrectas (Káiser, 2004).

*Austria:* la publicidad de las EFP está autorizada en todos los medios de comunicación, pero se prohíbe en el caso de que su nombre coincida con el de un medicamento de prescripción. La publicidad dirigida a los profesionales sanitarios está regulada por la Ley del Medicamento.

*Australia y Reino Unido:* durante 2005, 19 de las 20 más grandes compañías (95%) fallaron al menos una vez en mantener los estándares que la industria había escrito.

*Bélgica:* la Comisión del Ministerio de Sanidad autoriza la publicidad emitida en radio y televisión. Un medicamento reembolsable, pero no de prescripción, puede perder la financiación pública si se anuncia al gran público; hay que advertir que esos medicamentos EFP de no prescripción obligatoria sólo son reembolsables cuando excepcionalmente los prescribe el médico.

*Brasil:* investigadores de la Facultad de Farmacia, en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, analizaron los avisos publicitarios de prescripción médica recolectados de clínicas privadas y hospitales en el sur de Brasil. El resultado, en 1998, fue que ninguno de los 127 avisos analizados cumplía con todos los criterios especificados por la legislación brasileña. La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (Anvisa) prohibió temporalmente la publicidad de medicamentos antigripales que no requieran de receta médica, alegando una “circunstancia especial de riesgo de la salud” a raíz de la gripe porcina.

*Dinamarca:* la publicidad de EFP está autorizada en todos los medios, excepto en la televisión. La publicidad comparativa está permitida siempre que se mencionen los principales competidores del mercado.

*Eslovenia:* la empresa local Lek tiene un anuncio en su página electrónica sobre un grupo de pacientes con enfermedades cardíacas; mientras que Novo

Nordisk, uno de pacientes con diabetes. Este es un tipo de publicidad “bajo la manga”, ya que estos anuncios no están tan estrictamente controlados como la publicidad impresa o mediática. De hecho, ni una sola empresa farmacéutica coopera con el Ministerio de Sanidad en sus actividades de promoción de un estilo de vida sano.

*España:* todas las EFP incluidas en una lista positiva elaborada por el Ministerio de Sanidad pueden anunciarse al público en cualquier medio de comunicación, pero existe un control previo de la publicidad de EFP por parte de las autoridades sanitarias. También está permitida la publicidad por correo siempre y cuando no contengan ningún producto de la lista. No está autorizada la publicidad comparativa. La normativa española incorpora además la obligación de crear en cada laboratorio un servicio científico responsable de la información del producto.

*Finlandia:* está prohibida la publicidad en televisión. En lo que respecta a la publicidad en internet, la Agencia Nacional del Medicamento autoriza a las empresas la publicación íntegra de los resúmenes de las características de los productos y los prospectos de los medicamentos. Cualquier otro tipo de información debe ser de acceso restringido, es decir, únicamente para médicos, farmacéuticos, dentistas y veterinarios.

*Francia:* la publicidad de los medicamentos de no prescripción y no reembolsables está permitida en todos los medios. La publicidad comparativa está permitida siempre que se base en criterios racionales, aunque en la práctica presenta numerosas dificultades para los medicamentos.

*Grecia:* los productos OTC y las plantas medicinales pueden ser anunciados en todos los medios, reservándose el derecho a prohibirlo la Organización Nacional del Medicamento en el caso de los medicamentos reembolsables.

*Irlanda:* la publicidad de los productos OTC está autorizada en todos los medios de información, aunque hay restricciones que afectan a determinadas especialidades, tales como analgésicos que contengan codeína, preparados para catarrros con anti-tusivos, anti-diarreicos, etcétera.

*Italia:* la publicidad de los productos de automedicación está autorizada en todos los medios; existen, no obstante, medicamentos de no prescripción que no tienen permitido publicitarse. La publicidad comparativa no está autorizada; mientras que la que se efectúa por internet necesita autorización especial.

*Países Bajos:* la publicidad de productos OTC está permitida en todos los medios, pero sólo puede hacer mención a las indicaciones que se ajusten a la automedicación.

En la radio y televisión es obligatorio incluir una invitación a leer el prospecto antes de tomar el producto.

*Suecia:* la publicidad de todos los productos OTC está admitida al igual que la de productos de no prescripción reembolsables; sin embargo, se prohíbe la publicidad que compare productos.

*Reino Unido:* existe una regulación desde 1999 que incluyó la prohibición del envío de muestras a los consumidores. Tanto los productos de farmacia (P) como los medicamentos *general sale list* (GSL) pueden anunciarse en cualquier medio de información, incluido internet y cualquier otro punto de venta. También se acepta la promoción al público de cualquier producto clasificado como P o GSL, incluso aunque sea prescrito y reembolsado por el Estado. Hay, sin embargo, una lista de 19 indicaciones cuya publicidad está prohibida.

*República Checa:* las empresas farmacéuticas están realizando muchas actividades para presionar a los órganos reguladores que reclasifiquen los medicamentos con receta como medicamentos sin receta, cuyo aumento es evidente desde el punto de vista del consumidor. Por ejemplo, la coletilla “Ahora se puede vender sin receta” aparece cada vez más en folletos publicitarios de farmacias o en los anuncios de televisión.

*Tailandia:* durante 2003, la Universidad de Chulalongkorn examinó 256 advertencias dirigidas al público general. De ellas, 79 correspondían a grandes farmacéuticas y 38, a medicamentos sólo con prescripción a pesar de que este tipo de publicidad es considerado ilegal en el país.

*África:* la oficina de Consumers International (CI), específicamente en Ghana, desenmascaró una serie de prácticas controversiales de comercialización. Por ejemplo, Nordisk entrega afiches educativos sobre la diabetes, los cuales son desplegados en las oficinas de los médicos y promueven sus propios productos de insulina para una “mejor calidad de vida” Este es un típico caso de educación disfrazada para el consumidor; ello significa que otras alternativas que pudiesen ser más económicas e igualmente seguras se mantienen ocultas a los consumidores. También, en este país, el medicamento Xenical para perder peso es fuertemente promovido por Roche en las revistas médicas, pues los consumidores tienen acceso a ellas mientras están en las salas de espera de dichos médicos. Un aviso creado por Roche, “La obesidad es un enorme problema de salud, Xenical es la respuesta a largo plazo”, impulsa a los consumidores a adquirir un

medicamento muy costoso para así enfrentar una “enfermedad relacionada con los estilos de vida”; sin embargo, muchos expertos coinciden en que incorporar cambios en la dieta e implementar rutinas de ejercicios son soluciones más efectivas y menos costosas para tratar la obesidad.

#### PUBLICIDAD COMPARATIVA Y PUBLICIDAD SUBLIMINAL

Un caso especial corresponde a la publicidad comparativa, cuyo origen se remonta al inicio de 1930 en los Estados Unidos, cuando, mediante una campaña publicitaria, la empresa automotriz Chrysler invitó a los consumidores a comparar su automóvil con los producidos por General Motors y Ford. Aunque en las últimas décadas la publicidad comparativa se ha convertido en un método ampliamente utilizado, en muchos países, como México o Argentina, se emplea de forma esporádica. Esto se debe, en parte, a la incertidumbre legal y a que se ha demostrado que su uso resulta muy oneroso.

Otro caso singular es el de la publicidad subliminal, mito publicitario muy extendido, producto de un aparente experimento cinematográfico realizado en 1957 en los Estados Unidos por quien fuera en vida publicista y creador de la publicidad subliminal, James Vicary, y que consistió en incluir uno o dos fotogramas por minuto con la marca que se deseaba publicitar. Unas fuentes indican que dicha marca fue Coca Cola, otras que correspondió a una firma local de palomitas de maíz y algunas que fueron ambas a la vez.

En 1962, Vicary fue entrevistado por la revista *Advertising Age* y declaró que el experimento era una mentira en virtud de la precaria situación de su empresa. Así, al no poderse afirmar con certeza la realización de la prueba ni sus resultados, el experimento es considerado como un *tecnomito*; es decir, una prueba experimental sobre la cual no existe evidencia empírica de su realización. Además, de haberse ejecutado el ensayo, no se tuvo en cuenta que la marca en cuestión era una de las pocas o la única que se vendía en el establecimiento.

A pesar de que el experimento se consideró poco fiable y nada concluyente, en el imaginario colectivo la idea prevaleció al grado que el tema de la publicidad subliminal forma parte de todo plan de estudios sobre la materia e incluso numerosos países incluyen su prohibición en el cuerpo legal de su publicidad.

Las opiniones y presiones provenientes de diversos especialistas y de organizaciones no gubernamentales que se oponen a la publicidad de tabaco y alcohol también influyen en las reglamentaciones locales y nacionales. Estas acciones, aunadas a otros factores, condujeron a muchos gobiernos a reglamentar de manera más estricta la promoción de esos productos, llegando incluso a no permitir su difusión en los medios electrónicos y anuncios espectaculares.

Los medios masivos de información juegan un rol determinante en el control publicitario. En todos los países, sea cual sea la ley que los gobierna, aun si la ley no existe, en buena medida lo que la publicidad puede decir está determinado por lo que los medios de comunicación le permiten decir. La cadena estadounidense ABC, ejemplifica Eric Clark, realiza una supervisión previa de cerca de 50 000 anuncios cada año, de los cuales aceptan 60%. La IBA, en Inglaterra, además de sus funciones relativas a las transmisiones radiotelevisivas, interviene en el control de la publicidad mediante un código de estándares y prácticas publicitarias, recibiendo alrededor de 20 000 guiones al año para su autorización previa (1989, pp. 165-172).

# ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	19
BREVE RECUENTO DE LA INVESTIGACIÓN	23
CONTENIDO	26
ALGUNAS EXPLICACIONES	30
NUEVAS APORTACIONES Y PRODUCTOS MÁS RELEVANTES	32
RECONOCIMIENTOS	33
LA INDUSTRIA PUBLICITARIA GLOBAL	
EL MEDIOAMBIENTE HIPERMEDIÁTICO	35
LA INDUSTRIA PUBLICITARIA GLOBAL	39
<i>Rasgos originarios y algunas definiciones</i>	41
<i>La publicidad global</i>	44
<i>Nuevos retos</i>	50
MERCADEO INTERACTIVO DIGITAL Y PUBLICIDAD.COM	53
<i>E-comercio</i>	54
<i>E-publicidad</i>	62
<i>La otra cara de la moneda: contrapublicidad o subvertising</i>	64
<i>Publicidad.com hacia el futuro</i>	69

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA EN MATERIA DE  
PUBLICIDAD EN MÉXICO:  
DE LOS TEMAS DEL PODER AL PODER DE LOS TEMAS

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA	71
RECONCILIAR LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA CON LA REALIDAD EMPÍRICA	79
LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA EN MATERIA DE PUBLICIDAD EN MÉXICO	86
AGENDA SISTEMÁTICA Y AGENDA FORMAL DEL GOBIERNO EN MATERIA DE PUBLICIDAD	88
LOS PARTICIPANTES	91
<i>Participantes dentro del gobierno y los procesos electorales</i>	91
La administración pública	92
El Congreso de la Unión	95
De la arena política al campo audiovisual: partidos políticos, elecciones y campañas	96
A. Publicidad política electoral en México	102
B. Publicidad negativa o propaganda negra	102
C. El debate sobre la reforma electoral de 2007 en materia de publicidad política	108
<i>Participantes fuera del gobierno</i>	113
El conflicto social, los grupos de poder y los intereses de grupo	114
Los anunciantes	119
Los publicistas	121
Los medios de comunicación: <i>mediamorfosis</i> y publicidad	127
A. El poder simbólico	131
B. Absolutismo mediático	134
C. Medios y publicidad	137
D. Inversión en medios publicitarios tradicionales	140
E. El ciberespacio: ¿nueva aldea global?	142
F. Autopistas de la información: los ganadores toman todo	145
G. ¿Utopía, distopía o heterotopía?	148
H. Inmunes al progreso: la brecha ciberespacial	153
<i>Los consumidores: en la ruta del consumo</i>	157
Grupos especiales de consumidores, segmentación y <i>targetting</i>	159
Juegos de laboratorio (del <i>brainwashing</i> al <i>brandwashing</i> )	167

Rastreo en línea: espías electrónicos y violación de la privacidad	169
INTERNET: NUEVO MEDIO, VIEJAS PRÁCTICAS	173
<i>Prehistoria e historia de internet</i>	176
<i>Arquitectura e infraestructura de internet: hardware, software y wetware</i>	179
<i>Guardabarreras digitales: acceso al ciberinfinito</i>	182
<i>¿Están todos los que son?: demografía en línea</i>	183
<i>¿A dónde va la gente?: máquinas buscadoras y tráfico en línea</i>	185
<i>Googlejerarquía</i>	189
<i>De consumidores a prosumidores: web 2.0 y medios sociales digitales</i>	190
<i>Fronteras sin ley</i>	201
<i>Privacidad 2.0</i>	201
<i>Vigilancia electrónica: protección social o control social</i>	206
<i>Seguridad: ¿protección o censura?</i>	209
<i>Todos somos terroristas: militarización del ciberespacio</i>	213
<i>Malicia electrónica y hacktivismo</i>	214
<i>Delitos informáticos, piratería digital e infecciones virales informáticas</i>	216
<i>Tendencias del futuro de internet y cómo detenerlas</i>	221
<i>Inversión publicitaria en internet en México</i>	227
HACIA UN RÉGIMEN SOCIAL MUNDIAL DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	
Y UNA AGENDA GLOBAL DE POLÍTICAS PARA INTERNET	228
<i>Presionando la ciberagenda: grupos de interés y cabilderos</i>	229
<i>Declaración de Independencia del Ciberespacio</i>	231
<i>Ciberregulación: intentos fallidos</i>	232
<i>¿Es posible un régimen social mundial de información y comunicación?</i>	234
<i>Gobernanza en el ciberinfinito</i>	238
<i>Hacia una agenda global de políticas para internet</i>	242
LOS PROCESOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA PARA	
LA REGULACIÓN PUBLICITARIA	254
<i>El problema: el control de la publicidad</i>	247
<i>Las políticas en materia de regulación publicitaria</i>	252
<i>La política</i>	256
<i>La ventana de políticas para la reforma a la publicidad</i>	263
<i>Limitaciones al proceso de construcción de la agenda</i>	266

# EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PUBLICIDAD EN MÉXICO: DE LA SOBRERREGULACIÓN A LA DESRREGULACIÓN

PERIODO DE CRECIMIENTO EXTENSIVO DEL CAPITAL (1940-1960)	272
PERIODO DE CRECIMIENTO INTENSIVO DEL CAPITAL (1960-1982)	273
CRISIS Y TRANSICIÓN	275
LA MODERNIZACIÓN: LAS REFORMAS NEOLIBERALES Y LA DESRREGULACIÓN (1983-1994)	276
EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PUBLICITARIA	280
AUTORREGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD	284
<i>La nueva teología de la libertad de expresión comercial</i>	284
<i>Autorregulación publicitaria: SILEC y Conar</i>	290
<i>Convenios de aparente corresponsabilidad</i>	297
<i>Códigos autorregulatorios</i>	299
<i>Regulación internacional</i>	301
ESQUEMA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PUBLICIDAD	303
<i>Escenario 1. Regulación estatal</i>	305
<i>Escenario 2. Autorregulación</i>	306
<i>Escenario 3. Resolución social</i>	307
BIBLIOGRAFÍA	312
APÉNDICE 1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PUBLICITARIA EN MATERIA DE SALUD (1934-2009)	
CÓDIGOS SANITARIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1934, 1950, 1955, 1973)	336
REGLAMENTO DE PRODUCTOS DE PERFUMERÍA Y ARTÍCULOS DE BELLEZA (1960)	339
REGLAMENTO DE PUBLICIDAD PARA ALIMENTOS, BEBIDAS Y MEDICAMENTOS (1974)	340
LEY GENERAL DE SALUD (1984)	345

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD (1986)	347
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD (1991)	353
<i>Título décimo tercero. Publicidad. Capítulo único</i>	354
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD (1993)	355
<i>Disposiciones generales</i>	357
<i>Productos, servicios y actividades</i>	359
<i>Procedimientos de autorización, vigilancia sanitaria y sanciones</i>	363
<i>Participación ciudadana</i>	365
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2000)	365
<i>Disposiciones generales</i>	366
<i>Productos, servicios y actividades</i>	366
<i>Procedimientos de autorización, vigilancia sanitaria y sanciones</i>	368
<i>Participación ciudadana</i>	369
REGLAMENTO SOBRE CONSUMO DE TABACO (2000)	370
REFORMAS A LA LEY GENERAL DE SALUD (2004-2005)	370
DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DE SALUD (2005)	371
REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2006)	371
LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO (2008)	372
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO (2009)	373
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD (2012)	373

## APÉNDICE 2. EVOLUCIÓN DE LA NORMA PUBLICITARIA DE LAS VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y MEDIOS DE INFORMACIÓN

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN (1932, 1940)	375
REGLAMENTO DE LAS ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS COMERCIALES, CULTURALES, DE EXPERIMENTACIÓN CIENTÍFICA Y DE AFICIONADOS (1936, 1942)	376

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (1960)	378
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (REFORMA DE 2006)	382

### APÉNDICE 3. EVOLUCIÓN DE LA NORMA PUBLICITARIA EN MATERIA DE ANUNCIOS COMERCIALES

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (1975, 1992)	383
CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN Y VALORACIÓN DE ASUNTOS EN MATERIA DE PUBLICIDAD COMPARATIVA (2006)	385
REGLAMENTO DE ANUNCIOS PARA EL DISTRITO FEDERAL (1944, 1976, 1988)	387
LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL (1991)	389

### APÉNDICE 4. CÓDIGOS DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA EN MÉXICO

CONVENIO ADICIONAL A LA LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE PUBLICIDAD DE PRODUCTOS DE TABACO (2002)	391
CONVENIO EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD (2003)	392
CONVENIO MODIFICATORIO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES (2004)	393
ACUERDO PARA REGULAR LOS PRODUCTOS LLAMADOS MILAGRO (2005)	393
CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN DE PUBLICIDAD DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS DIRIGIDAS AL PÚBLICO INFANTIL (CÓDIGO PABI)	394

### APÉNDICE 5. REGULACIÓN PUBLICITARIA INTERNACIONAL

BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO	397
PUBLICIDAD INFANTIL Y DE PRODUCTOS MILAGRO	405
MEDICAMENTOS	408
PUBLICIDAD COMPARATIVA Y PUBLICIDAD SUBLIMINAL	412

*Grupos de poder y construcción de agenda en la institucionalidad del Estado*, de Gerardo L. Dorantes se terminó de imprimir en agosto de 2012, en los talleres de Editorial JANO S.A. de C.V. El tiraje consta de 500 ejemplares. *Cuidado de la edición*: Abril Ángeles Olay Blanco y María del Socorro Zepeda. *Formación*: Miguel Angel López Velásquez. *Portada*: Luiza Isabel Montserrat López Salas.

*Editor responsable*

José Luis Arriaga Ornelas

