

LA VOZ DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE PEÑA NIETO: CÓMO SE COMUNICA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN UN ENTORNO POLARIZADO

The voice of Peña Nieto's Energy Reform: how you communicate a public policy in a polarized environment

Arturo Rafael Constantini Torres

Resumen

El 20 de diciembre de 2013 el presidente Enrique Peña Nieto firmó el decreto constitucional de la reforma energética que permitió la apertura del sector al capital privado. Aquel día, en Palacio Nacional, el mandatario expresó que con la promulgación de la reforma “comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un mejor futuro para todos”.* A lo largo de este proceso de negociación y arreglos en la arena política, el gobierno emprendió una propaganda de la reforma que consistió en un bombardeo de mensajes persuasivos y de convencimiento sobre los efectos positivos y la necesidad de la implementación de la iniciativa. Dado la relevancia que ha adquirido la comunicación gubernamental en los últimos años y el impacto de lo que implica para México abrir el sector energético a empresas nacionales y extranjeras, el presente artículo se centra en realizar un primer acercamiento analítico sobre la construcción de la narrativa gubernamental para comunicar la reforma y sus efectos en la opinión pública.

Palabras clave: Reforma Energética, comunicación estratégica, comunicación gubernamental y política, *policy framing*.

Abstract

In December 20th, 2013, President Enrique Peña Nieto signed the energy reform bill that allowed to open the energy sector to both national and international companies. On that day, the President said that with the promulgation of the reform “begins a new history for our country. We have opened the gates to a better future for all of us”. Along these process of political negotiation the government embarked on a propaganda of the reform that consisted in a barrage of persuasive messages about the positive effects and the need of the implementation of the initiative. Given the growing significance of the government communication in the last few years and the impact of the implications for Mexico, the purpose of this paper is to make a first analytical approach on the construction of the governmental narrative to communicate the reform and its effects on the public opinion.

Key words: Energy reform, strategic communication, governmental and political communication, policy framing.

* “EPN promulga la Reforma Energética; se acabaron los mitos, afirma”, en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/21/934796>, consultado [12/04/2015].

Fecha de recepción: 10 de julio de 2015

Fecha de aceptación: 09 de diciembre de 2015

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

La propuesta del presidente de modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución derivó también en reacciones negativas por parte de actores políticos de la oposición al considerar la apertura del sector energético a empresas privadas como una pérdida de la rectoría del Estado sobre los hidrocarburos y un “golpe” a la victoria que representó para México la expropiación petrolera del ex presidente Lázaro Cárdenas en 1938.

El gobierno mexicano elaboró, entonces, un discurso propagandístico que abarcó no sólo la reforma energética sino el paquete completo de iniciativas que presentó Peña Nieto. ¿Por qué hacerlo?, como explica Lee Kaid (2004, citado en Kenterelidou 2005) en la última mitad del siglo XX, los gobiernos y las instituciones públicas incrementaron el uso de la publicidad de las políticas públicas en escenarios no electorales para alcanzar el fortalecimiento de sus metas políticas y de imagen. Por un lado, el propósito de la publicidad puede ser visto como ofrecer información y puntos de vista sobre un determinado asunto político. Por otro lado, puede ser que el propósito final sea influir sobre una política que tenga implicaciones económicas o políticas para el promotor de ésta.

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

Dado el incremento de la necesidad de los gobiernos para establecer una sistema de comunicación más sofisticado, como se observó en los párrafos anteriores, y la relevancia de la reforma energética, se realiza este análisis que constituye un primer esfuerzo para comprender la comunicación gubernamental. Para efectos de mayor control y precisión, sólo se analizará la estrategia de comunicación de la Reforma Energética en el periodo que comprende desde el primer día de la gestión de Peña Nieto hasta la aprobación de la reforma. A pesar de que la campaña mediática comenzó el 13 de agosto, se toma como punto de partida el día que asumió Peña Nieto como presidente porque diversos actores políticos promovieron en sus discursos el conjunto de reformas estructurales, que incluyó a la energética.

Cabe puntualizar que no es materia de este trabajo comprobar si la estrategia de comunicación fue un factor para la aprobación de la reforma, pues habría que considerar también el elemento de la negociación política y el rol de los grupos de presión. El

propósito, entonces, es analizar cómo el gobierno comunica una política pública en un entorno hostil y complejo, así como su efecto en la opinión pública.

El desarrollo del trabajo está organizado de la siguiente manera. La primera parte presenta un marco conceptual que explicará cómo se “empaqueta” una política pública (o lo que se llama *policy framing*) y definir qué es una estrategia de comunicación institucional y cuáles son sus elementos para que sirvan de parámetro en el ulterior análisis de la estrategia del gobierno federal para comunicar la Reforma Energética.

En la segunda parte, haré una breve introducción a la reforma para dar paso a exponer los *spots* que el gobierno de Peña Nieto y partidos de la oposición difundieron en los distintos medios de comunicación, así como los discursos de diversos actores gubernamentales. Previo a las conclusiones, se ofrecen los resultados de las encuestas y una evaluación de la estrategia de comunicación planteada por el gobierno basada en la evidencia empírica presentada.¹

POLICY FRAMING Y ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

En aras de realizar un análisis más fino sobre la comunicación de la Reforma Energética, es importante concebirla como una política pública (PP), que, en términos de Aguilar (2012), deben ser entendidas como “solución, respuesta, y han de ser diseñadas de modo que sean acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social llamada problema”. En el caso particular de la reforma energética el problema a resolver fue la falta de modernización de Pemex que inhibía, según el gobierno, liberar el potencial de México.

Para comunicar las PP se les enmarca o empaqueta bajo un enfoque en particular que refleja la intención de cómo se busca que sea entendida en lo que se conoce como *framing*, a lo que Hula *et al.* (2009) citando a Chong y Druckman (2007a) lo definen como un proceso por el cual las personas desarrollan una conceptualización determinada de un asunto o reorientan su pensamiento sobre éste. Las reformas de Peña Nieto, y no sólo la energética, fueron circunscritas a la idea de “transformación”.

Sin embargo, cuando en la realización del *framing* de una política pública se busca apelar a los valores de las personas, la tarea puede ser compleja, ya que, como afirma Keeney (2004), nunca puedes obtener los valores de todos los miembros del público preocupados por algún asunto. Por eso, lo esencial en este punto, es ubicar al grupo de personas que puedan proveer valores que representen a los del público.

¿Qué es una estrategia de comunicación?

Antes de exponer cómo comunica un gobierno, es importante tener claro qué es una

¹ Cabe apuntar que se buscó contactar a personal del área de Comunicación de la secretaría de Energía para que explicaran cómo plantearon el diseño de la estrategia para la Reforma Energética pero no se tuvo respuesta favorable.

estrategia de comunicación y qué objetivos persigue con la finalidad de tener puntos de referencia para evaluar el rendimiento de la campaña emprendida por la administración federal para promover la reforma. Se presentan tres aproximaciones de distintos autores para identificar cuáles son los elementos en común. Las dos primeras definiciones son de autores norteamericanos ya que, como explican Canel y Sanders (2010), es Estados Unidos el país que más ha realizado investigaciones respecto a la comunicación gubernamental. No obstante, se agrega una tercera desde la perspectiva de las corporaciones.

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

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

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

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

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

Es por eso que la comunicación no hay que observarla como un accesorio a la maquinaria política sino como un componente clave para el desarrollo de la gestión de la administración gubernamental. Cornish *et al.* (2011) ofrecen cuatro razones por las cuales los gobiernos deben tener un mayor interés en la comunicación estratégica. En primer lugar, existe una *obligación constitucional* en los gobiernos democráticos para comunicar y explicar. En segundo lugar, la estrategia de comunicación ofrece la oportunidad a los gobiernos para establecer su *competencia y credibilidad*. En tercer lugar, ayuda a estimular coherencia y consistencia dentro de la comunicación gubernamental y asegurar que lo que se ha declarado no es contradicho por lo que se ha hecho. Finalmente, ofrece aumentar la comprensión y cooperación en la consecución de las metas a nivel estratégico y dentro del gobierno.

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

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

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

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

Siendo así, sólo agregaría la aportación que Riley y Hollihan (2008) hacen al respecto, al considerar que el éxito de una estrategia de comunicación depende en la habilidad para predecir no sólo cómo los mensajes y argumentos serán entendidos e interpretados, sino cómo los aliados y adversarios responderán. Para poder lograr esto se necesita de un buen diagnóstico. Como dice Garnett (1992, en Canel) “los buenos comunicadores, como los buenos médicos y los buenos gestores, son buenos en diagnósticos, en la evaluación de los factores capitales de una situación y en actuar en consecuencia”. A final de cuentas, el premio para el gobierno por hacer bien las cosas es, de acuerdo con Paul (2011), ganar máxima credibilidad, incrementar el respeto y el mayor apoyo posible a las políticas gubernamentales.

¿Cómo comunica un gobierno?

Para finalizar el apartado del marco analítico se exponen características propias de la estrategia de comunicación gubernamental. Aunque el presente artículo esté circunscrito al análisis de la estrategia de comunicación de la reforma energética, es pertinente señalar que, a pesar de que cada política pública tiene elementos particulares que implicarán diseños de estrategias distintos, todo lo que el gobierno comunica debe estar alineado con el plan general de estrategia comunicativa. Riorda (2008) lo explica de la siguiente manera: “un gobierno debe gobernar con políticas públicas, las que no están aisladas. Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al go-

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

Como punto de partida, para el planteamiento estratégico de la comunicación gubernamental, Canel (2007) menciona y explica tres rasgos singulares propios de las instituciones públicas: el poder, la interacción con el público y el carácter contingente a que está expuesta. De éstos, el último vale la pena explicarlo. Para Garnett (1992, citado en Canel 2007), la contingencia es la base del planteamiento para pensar en la comunicación de los gobiernos. Por eso, una estrategia debe estar pensada, sostiene Canel (2007), desde dos aristas: de planeación y definición de objetivos *a priori* y de carácter emergente, en donde la estrategia se decide de acuerdo a los rasgos situacionales del momento. Garnett propone adaptar las decisiones estratégicas a lo que indiquen los factores situacionales. Para estos últimos, identifica los siguientes: objetivos de comunicación, el público al que se dirige la comunicación, la dinámica de trabajo de la organización y la persona que hace de comunicador. Para los factores de diseño estratégico identifica los siguientes: selección del medio o vía de comunicación (como carta, informe, nota de prensa, reunión, etc.) y la elaboración del mensaje (contenido, tono, estilo, longitud, etc.)

Para la puesta en práctica de la estrategia de comunicación, Canel (2007) considera tres pilares: el público, el mensaje y cómo hacer llegar el mensaje. El primer paso para diseñar una estrategia de comunicación es saber a quién se va a dirigir, para lo cual se realiza un mapeo de públicos. Para explicarlo, Canel (2007) se apoya en la teoría situacional propuesta por Grunig en la que se “entiende que el público surge cuando la actuación de una organización tiene efectos o consecuencias sobre un grupo de personas”. En este sentido, para poder identificar a los públicos hay que ver las necesidades comunes entre los públicos y la organización. Tomando en consideración esto, Canel (2007) asegura que “lo que ha de hacer una institución política es, entonces, orientar su estrategia de comunicación para la construcción de la relación o vínculo, y lograr que ese vínculo sea cada vez más fuerte”. De todo el “elenco” de públicos, subraya Canel (2007), el gobierno tiene que identificar a sus públicos primarios (personas que harán uso importante del mensaje ya que tomarán decisiones sobre la cuestión) y secundarios (aquellos afectados por las decisiones de las personas que las tomaron).

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

Sobre las características del mensaje, Canel (2007) menciona las siguientes: debe tener sustento y fondo; debe ser coherente y consistente; debe ser sencillo, claro, fácil de

interpretar, directo; debe ser conciso; debe estar en total sintonía con los públicos de la institución, es decir, hacer referencia directa a los problemas reales de las personas; debe ser susceptible de ser transmitido a través de acciones y comunicación; tiene que ser “traducido” a los diferentes registros (técnico, parlamentario, legal, periodístico y popular); y debe llevar asociados unos “patronos” (personas ajenas a la institución que ayuden a promocionarlo).

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

En la fase de formulación y adopción de la política pública, se ponen sobre la mesa diversas alternativas para hacer frente al problema que se quiere resolver. Y es en este punto que Canel (2007) hace una advertencia a las instituciones públicas de tomar en consideración las posibles reacciones que puedan resultar. “Ha de calcular bien los efectos últimos de esas reacciones, para evitar así dos extremos erróneos: bien el de infravalorar la fuerza que puede llegar a adquirir una contestación social... o bien el de sobredimensionar la contestación social hasta el punto de paralizar la decisión pública, por el efecto de un ruido social causado sólo por unos pocos”. En esta fase, además, el gobierno debe comunicar los procesos que se están llevando a cabo, los procedimientos con todo y detalles técnicos, así como las negociaciones y diálogos con otras fuerzas políticas, sindicatos, empresas afectadas, académicos, etc. Finalmente, en la implementación de la política pública, se habrá de informar sobre los resultados de la implementación.

Con el mensaje diseñado, finalmente se procede a difundirlo mediante un plan de comunicación, de acuerdo a Canel (2007), que ordene “en el tiempo y en el espacio de las actuaciones que se han de llevar a cabo para lograr los objetivos establecidos respecto a los públicos identificados”. Para realizar el plan, el gobierno cuenta con distintas vías: nota de prensa, videocomunicado, rueda de prensa, declaraciones, comunicado de prensa, dossier de prensa, entrevista en los medios, filtraciones, encuentros informales, los discursos, eventos y las nuevas tecnologías de información.

INICIOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Como se pudo observar, hay una multiplicidad de formas en las que el gobierno puede comunicar. Sin embargo, se tomarán en cuenta los *spots* de radio y televisión, debido a su gran impacto por el poder de difusión y persuasión, y los discursos, pues, como afirma Scheinsohn (1997, citado en Canel 2007), “el discurso institucional es la forma de autorrepresentación que la organización asume”.

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

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

De acuerdo al documento del pacto,² se acordó profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

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

- Sociedad de derechos.
- Crecimiento económico, Empleo y Competitividad.
- Seguridad y Justicia.
- Transparencia, Rendición de cuentas y Combate a la corrupción.
- Gobernabilidad democrática.

Dentro del segundo acuerdo planteado, se encuentra lo referente al sector energético y está propuesto de la siguiente manera:

- 2.5 Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo. Se impulsará una reforma energética que convierta a ese sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor.

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

El Pacto por México aglomeró a una serie de compromisos para sacar adelante reformas “estructurales”, como se les conocen, y que fueron la base del insumo de la agenda

² “Texto completo del ‘Pacto por México’”, en <http://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>, consultado [03/05/2015].

del presidente al arrancar su mandato. El 20 de agosto de 2014, durante el programa “Conversaciones a fondo” (con motivo del 80 aniversario del Fondo de Cultura Económica) Peña Nieto recordó que gracias al pacto se logró la aprobación de once reformas³ y sentenció “el Pacto, creo yo, ya dio de sí, creo que el Pacto (...) había llegado prácticamente a cumplir con una finalidad, con un objetivo, que fue una agenda y el procesamiento de esa agenda de reformas”.⁴

Opositores alzan la voz

Para la revisión de los discursos y *spots* tanto de la oposición como del gobierno, la metodología consistió en detectar a qué elementos le pusieron énfasis y remarcaron para fortalecer su mensaje. Esto permitirá conocer los *frames* configurados y los elementos en que se centró la discusión de la naturaleza de la reforma.

Previo a que el presidente Peña Nieto enviara al Congreso su propuesta de Reforma Energética el 12 de agosto de 2013, López Obrador sacó a la luz un mensaje para manifestar su postura en contra de la privatización de Petróleos Mexicanos. Es importante exponer el contenido de este video anterior al comienzo de la campaña mediática del gobierno a favor de la reforma energética, porque le permite a éste saber con antelación cuáles son los puntos que las voces opositoras a su proyecto están planteando y así poder construir una estrategia.

López Obrador sacó un mensaje en video de poco más de 4 minutos, el 23 de julio de 2013,⁵ para invitar a las personas a participar en la defensa del petróleo, en una manifestación pacífica el 8 de septiembre de ese mismo año. El ex candidato presidencial explica, en su argumento, que de cada peso del presupuesto nacional, 40 centavos provienen de los ingresos petroleros. Ahora, lo que busca el gobierno:

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

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

³ En el lapso de 20 meses, se aprobaron la Reforma Energética; Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Reforma en Materia de Competencia Económica; Reforma Financiera; Reforma Hacendaria; Reforma Laboral; Reforma Educativa; Código Nacional de Procedimientos Penales; Nueva Ley de Amparo; Reforma Político-Electoral; y Reforma en Materia de Transparencia.

⁴ “Pacto por México dio como resultado 11 reformas: EPN”, en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/20/pacto-mexico-dio-como-resultado-11-reformas-epn>, consultado [03/05/2015].

⁵ “Por Pemex, AMLO llama a la resistencia”, en <https://www.youtube.com/watch?v=kKS6lSCFBQM>, consultado [11/05/2015].

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

Después de que el presidente presentó su iniciativa, el Partido del Trabajo sacó un *spot* en contra de la Reforma Energética:⁶ “Pemex es de todos los mexicanos y no debe entregarse a empresarios nacionales ni extranjeros. Si se privatiza Pemex, pagaremos más impuestos, las gasolinas serán más caras, no habrá inversión ni desarrollo y se perderá el dominio sobre el petróleo. No a la privatización de Pemex. Partido del Trabajo. Orgullosamente de izquierda”.

Sobre los discursos, López Obrador no difiere del *spot* que se analizó anteriormente. Tilda a la Reforma Energética como el “robo del siglo” y a Peña Nieto “traidor a la patria”, bajo el argumento que el gobierno busca entregar el 60% de la renta petrolera al capital privado.⁷ Otra de sus líneas de argumentación fue desmentir que la paraestatal estuviera en quiebra y sin utilidades y que, a diferencia de lo que afirma el gobierno, si se modifica el artículo 27 Constitucional “terminaría de destruir a México, dejaría sin posibilidad de desarrollo a nuestro país, se hipotecaría el futuro de las nuevas generaciones”.⁸

Otro actor principal del lado de la oposición a la Reforma Energética fue Cuauhtémoc Cárdenas. Al igual que López Obrador criticó la utilización de la figura del General Cárdenas: “Resulta falaz y ofensiva la utilización que el gobierno está haciendo de la figura de Lázaro Cárdenas para justificar e impulsar ante el pueblo de México su antipatriótica y entreguista propuesta de reforma energética”.⁹

Durante el inicio del debate en el Senado sobre la Reforma Energética, donde Cárdenas fue el primer ponente, propuesto por los partidos de izquierda, acusó a la iniciativa de Peña Nieto como “privatizadora, dígame lo que se diga”. Su principal argumento en contra de la reforma es la modificación del artículo 28 Constitucional, que resultaría en que Pemex sería “desplazado de los sectores petrolero y eléctrico, e incluso estaría autorizado para deshacerse de todos los activos de Pemex y CFE”.¹⁰

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

⁶ “Espots a favor y contra la reforma energética de EPN”, en <http://aristeguinoticias.com/1308/mexico/espots-a-favor-y-contra-la-reforma-energetica-de-epn/>, consultado [11/05/2015].

⁷ “Está por verse la aprobación de la Reforma Energética: AMLO”, en <http://www.animalpolitico.com/2013/08/esta-por-verse-la-aprobacion-de-la-reforma-energetica-amlo/#axzz2bsmeaPor>, consultado [15/05/2015].

⁸ “Peña Nieto es un traidor a la patria: AMLO”, en <http://www.animalpolitico.com/2013/08/pena-nieto-es-un-traidor-a-la-patria-amlo/>, consultado [15/05/2015].

⁹ “La reforma energética del gobierno”, en <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/16/politica/01oai1pol>, consultado [15/05/2015].

¹⁰ “Iniciativa de Peña ‘es privatizadora, dígame lo que se diga’: Cárdenas”, en <http://www.animalpolitico.com/2013/09/arrancan-foros-sobre-la-reforma-energetica-en-el-senado-en-vivo/>, consultado [15/05/2015].

mantuvo el apoyo a la Reforma Energética y prueba de esto fueron las declaraciones de su presidente nacional, Gustavo Madero,¹¹ ante la aprobación de la reforma. “Con la Reforma Energética se abrirán grandes posibilidades para México, posibilidades que habían estado negadas durante décadas”, expresó Madero, aunque hizo un matiz más adelante en su discurso al asegurar que “hay que reconocer que la población en general requiere más información sobre los cambios y sobre cómo influirán en la vida de cada uno para combatir así temores infundados”.

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

Campaña mediática gubernamental

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

Como vimos en el apartado sobre estrategia de comunicación, elementos claves en este aspecto es informar, persuadir e influenciar para generar consenso. Sobre el aspecto informativo, al escuchar las palabras de Peña Nieto en su mensaje a la nación, lo que resalta es que se mandó una iniciativa de reforma que, de aprobarse, “creará cientos de miles de nuevos empleos y con mejores salarios”, “bajará el precio de la luz y del gas”, además, también “bajará el precio de los fertilizantes y... nuestro campo producirá más, habrá más alimentos y a mejores precios”.

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

Finalmente, para lograr un consenso, Peña Nieto rescató la imagen del General Lázaro Cárdenas, al subrayar que su iniciativa retoma “palabra por palabra el texto del

¹¹ “Palabras del Presidente del CEN del PAN, Gustavo Madero Muñoz, durante la promulgación de la Reforma Energética, que tuvo lugar en Palacio Nacional”, en <https://www.pan.org.mx/blog/palabras-del-presidente-del-cen-del-pan-gustavo-madero-munoz-durante-la-promulgacion-de-la-reforma-energetica-que-tuvo-lugar-en-palacio-nacional/>, consultado [15/05/2015].

¹² “Enrique Peña Nieto Mensaje en cadena nacional por Reforma Energética”, en <https://www.youtube.com/watch?v=n1NboCfvRPc>, consultado [11/05/2015].

Artículo 27 constitucional del presidente Cárdenas”, que no implicaba que la “nación abandonara la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada”. Al colocar a Cárdenas de su lado, Peña Nieto pone énfasis en que “Pemex no se vende, ni se privatiza” y que los “mexicanos seguiremos siendo los únicos dueños de la renta petrolera”. Y más adelante hace una advertencia, que el Estado mexicano contratará a particulares “cuando así convenga al interés nacional”.

El gobierno de Peña Nieto primero lanzó tres *spots* titulados el “Sector petrolero en otros países”,¹³ “El petróleo es nuestro”¹⁴ y “Palabra por palabra”.¹⁵ Para contrarrestar el discurso opositor de que la reforma implicaba que el petróleo quedaría en manos de empresas privadas nacionales y extranjeras, en estos tres *spots* es clara la intención de enfatizar que el petróleo es y seguirá siendo “nuestro”, así como mostrar que México está atrasado en comparación con los grandes productores de petróleo del mundo. Vale la pena mencionar, por otra parte, que en el mensaje del presidente se dijo que lo propuesto por Lázaro Cárdenas en el Artículo 27 constitucional no implicaba abandonar la posibilidad de participación extranjera. Sin embargo, en el *spot* hay una variación porque se dice que Cárdenas dijo que “se necesitaba de la participación privada para desarrollar la industria”. Se cambió de una posibilidad a una necesidad.

Posteriormente el gobierno sacó al aire tres *spots* más, enfocados en los beneficios de la reforma y la importancia de aprobarla que se titularon “Disminuye tu recibo de luz y gas”,¹⁶ “Yacimientos”¹⁷ y “Reservas de gas”.¹⁸ El mensaje en el primer *spot* es sencillo: gracias a la Reforma Energética bajará el precio de la luz y el gas. En los otros dos *spots*, al hacer el comparativo con Estados Unidos, se resalta la idea de que estamos desaprovechando la gran riqueza que tenemos en reservas en gas y petróleo, a diferencia del vecino del norte.

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

¹³ “Reforma Energética - Sector petrolero en otros países”, en <<https://www.youtube.com/watch?v=eaDmENUv3Qo>, consultado [11/05/2015].

¹⁴ “Reforma Energética - El petróleo es nuestro”, en <https://www.youtube.com/watch?v=UhSGfplcAso>, consultado [11/05/2015].

¹⁵ “Reforma Energética Palabra por palabra, Cárdenas”, en <https://www.youtube.com/watch?v=UWnN8a5iYbo>, consultado [11/05/2015].

¹⁶ “Reforma Energética - Disminuye tu recibo de luz y gas”, en <https://www.youtube.com/watch?v=CuBDuASKo_8>, consultado [11/05/2015].

¹⁷ “Reforma Energética - Yacimientos”, en <https://www.youtube.com/watch?v=PdnyDuDYOVc>, consultado [11/15/2015].

¹⁸ “Reforma energética - Reservas de gas”, en <https://www.youtube.com/watch?v=Z71cH5meIoI>, consultado [11/05/2015].

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

- Gobernador de Chihuahua, César Duarte (19 de abril de 2013): “subrayó que las nuevas circunstancias políticas, permiten que el país avance con reformas como la educativa y telecomunicaciones y otras en construcción como la energética y hacendaria” (artículo de prensa sobre el inicio del Foro Estatal de Chihuahua como parte del PND).²⁰
- Gobernador de Campeche, Fernando Ortega Bernés (6 de mayo de 2013): “Asimismo, existen desafíos en materia de cambios estructurales, como las Reformas Fiscal, Hacendaria, Financiera, Energética y Petrolera, para que México tenga más recursos para financiar el desarrollo de todas sus regiones. Qué tamaños de retos tiene el México de hoy. Pero, por fortuna, y para ello tenemos al Presidente que la Nación necesita ahora”. (artículo de prensa del evento Programa Nacional de Vivienda para Elementos de Seguridad Pública).²¹
- Secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida (17 de junio de 2013): “El Presidente Enrique Peña Nieto está impulsando reformas estructurales para transformar a México, con el objetivo fundamental de edificar un país más próspero y más justo”. Cuando habló sobre las reformas Energética y Hacendaria se refirió a ellas como “dos reformas de la mayor trascendencia”. (artículo de prensa de la gira del

¹⁹ Para este apartado se hizo una revisión de los discursos y entrevistas de Pedro Joaquín Coldwell y Emilio Lozoya Austin en los archivos de las páginas de la Sener y Pemex. Además se consultó el archivo de la página de la Presidencia de la República, en donde en el motor de búsqueda se colocó la palabra reforma energética y se revisaron los elementos arrojados que constituyeron discursos textuales de Peña Nieto, entrevistas o artículos de prensa elaborados por la misma Presidencia, en los que se incluían intervenciones de otros actores como gobernadores y secretarios de Estado. Cabe notar que en cada una de las tres páginas gubernamentales aparecía un recordatorio que señala que el contenido ha sido modificado por propósitos electorales. Por tanto, es posible que exista un sesgo en la información recabada.

²⁰ “Inicia el Foro Estatal de Chihuahua como parte del PND 2013-2018”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/inicia-el-foro-estatal-de-chihuahua-como-parte-del-pnd-2013-2018/>, consultado [13/05/2015].

²¹ “Diversas intervenciones durante el evento Programa de Vivienda para Elementos de Seguridad Pública”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-el-evento-programa-nacional-de-vivienda-para-elementos-de-seguridad-publica/>, consultado [13/05/2015].

secretario en Ginebra, Suiza, para la 102 Conferencia Internacional del Trabajo).²²

- Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso (29 de julio de 2013): “...debemos elevar no sólo el crecimiento de un trimestre a otro, sino la capacidad de crecer en forma sostenida y elevada; es ahí donde se inscribe la agenda de reformas estructurales que, como las de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, ya aprobadas; la Financiera, actualmente en discusión, y la Energética y la Hacendaria, que se presentarán en el próximo periodo legislativo, son elementos esenciales para que México pueda crecer”. (artículo de prensa del evento sobre los resultados de la medición de pobreza 2012).²³
- Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruíz Esparza (6 de septiembre de 2013): “Resaltó las reformas aprobadas como consecuencia del Pacto: la de telecomunicaciones que aumentará la competencia entre proveedores de servicios, y contribuirá al crecimiento económico de México, la competitividad y el desarrollo social, así como la de educación, la cual incrementará su calidad. Además destacó los beneficios de las reformas en proceso: la energética, para incrementar la inversión, la productividad y el empleo; y la financiera que permitirá más crédito a tasas bajas”. (artículo de prensa de la entrega del Premio Double Eagle Award 2013 al secretario).²⁴
- Gobernador de Tamaulipas, Egidio Torre Cantú (2 de octubre de 2013): “En estos primeros 10 meses de su administración, vemos con optimismo las bases sólidas que harán posibles las grandes transformaciones que requiere el país... Su amplia visión de Estado ha propiciado las Reformas Constitucionales y Legales tan necesarias e inaplazables...” (artículo de prensa de la Reunión con productores agrícolas y ganaderos).²⁵
- Gobernador de Colima, Mario Anguiano Moreno (1 de noviembre de 2013): “Hace algunas semanas, decenas de miles de colimenses salimos a las calles para manifestarnos de manera pacífica y ordenada en favor de las reformas propuestas por su Administración... los colimenses quisimos manifestarnos pública y abiertamente a favor para mostrar que somos muchos más los que queremos cambiar a México con buenas reformas... en usted tenemos a un Mandatario Nacional que tiene la visión de futuro...” En el mismo evento, el secretario Ruíz Esparza expresó que “debemos unirnos en torno a las trascendentes iniciativas de reforma”. (artículo de prensa de

²² “Piso de protección social en México, aspiración del Gobierno de la República: ANP”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/piso-de-proteccion-social-en-mexico-aspiracion-del-gobierno-de-la-republica-anp/>, consultado [13/05/2015].

²³ “A mayor crecimiento económico, menor pobreza”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/a-mayor-crecimiento-economico-menor-pobreza/>, consultado [13/05/2015].

²⁴ “Recibe Secretario Premio Double Eagle Award 2013”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/recibe-secretario-premio-double-eagle-award-2013/>, consultado [13/05/2015].

²⁵ “Diversas intervenciones durante la Reunión con Productores Agrícolas y Ganaderos”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-reunion-con-productores-agricolas-y-ganaderos/>, consultado [13/05/2015].

la Inauguración de obras para el mejoramiento del Puerto de Manzanillo).²⁶

- Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Enrique Martínez y Martínez (14 de noviembre de 2013): “...no habrá cambio en el país si nosotros no cambiamos y hacemos las cosas diferentes, y muestra de ello es la decisión del Presidente Enrique Peña Nieto de impulsar las reformas estructurales...” (artículo de prensa de la aprobación de legisladores de 82,900 millones de pesos a la Sagarpa).²⁷
- Secretario de la Defensa, General Salvador Cienfuegos Zepeda (6 de diciembre de 2013): “el último año en México se han impulsado reformas transformadoras, proyectando un país distinto en materia política, energética, de seguridad, educación, economía, de transparencia y de telecomunicaciones”. (artículo de prensa del convivio de Peña Nieto con Generales y Almirantes).²⁸

A continuación, se expone serie de frases que utilizó el presidente Peña Nieto durante diversas intervenciones en el periodo que se está analizando.²⁹ Es importante observar la compatibilidad y sincronía entre los discursos de los secretarios de Estado y gobernadores del PRI con las declaraciones del presidente.

“Impulsemos una agenda de cambios que detonen la transformación de México”; “son grandes retos porque significa hacer modificaciones de fondo que demandan también el consenso necesario para que estas reformas prosperen”; “el Gobierno de la República y las principales fuerzas políticas han trabajado conjuntamente en las reformas necesarias para aumentar la productividad”; “México está emprendiendo una profunda y extensa agenda de cambio estructural”; “el porvenir del país...depende de lo que hagamos ahora, precisamente en las reformas en que hemos venido trabajando”; “(las reformas) están orientadas a asegurar que México pueda detonar su potencial, sobre todo, en materia económica”; “estamos resueltos a cambiar y transformar el país, porque apostamos a que estas reformas traerán para México mayores beneficios”; “para mover y transformar a México, esta administración ha elegido y convocado a todos a emprender el camino de las reformas”; “(el propósito de las reformas) es liberar el gran potencial de nuestro país”; “esta evaluación (del Fondo Monetario Internacional) reconoce que el Gobierno de la

²⁶“Diversas intervenciones durante la Inauguración de Obras para el Mejoramiento del Puerto de Manzanillo”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-inauguracion-de-obras-para-el-mejoramiento-del-puerto-de-manzanillo/>, consultado [13/05/2015].

²⁷“Aprueban legisladores 82,900 MDP para la Sagarpa en 2014; demuestra la prioridad del sector primario en México”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/aprueban-legisladores-82-900-mdp-para-la-sagarpa-en-2014-demuestra-la-prioridad-del-sector-primario-en-mexico/>, consultado [13/05/2015].

²⁸“Las Fuerzas Armadas garantizan la estabilidad de un México cada vez más democrático y de leyes: EPN”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/las-fuerzas-armadas-garantizan-la-estabilidad-de-un-mexico-cada-vez-mas-democratico-y-de-leyes-epn/>, consultado [13/05/2015].

²⁹En el caso del presidente, expondré las distintas frases (tras haber analizado 28 intervenciones de Peña Nieto entre el periodo del 1 de diciembre del 2012 al 20 de diciembre de 2013) que utilizó para referirse a las reformas en su conjunto y poder ver el patrón discursivo entre él y los actores de gobierno.

República, junto con las principales fuerzas políticas del país, ha impulsado una agenda de reformas transformadoras que, en conjunto, permitirán liberar el gran potencial que tiene la economía mexicana”.

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

*Peña Nieto, Lozoya y Coldwell*³⁰

Después de haber revisado intervenciones del presidente de México, el director de Pemex y el secretario de Energía, expongo las ideas clave que resaltaron en sus mensajes al referirse a la Reforma Energética:

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

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

Enrique Peña Nieto:

Todos los partidos políticos y el Gobierno de la República coincidimos en temas fundamentales. Primero. Que el Estado debe mantener la propiedad de los hidrocarburos, la rectoría de la empresa, que es de todos los mexicanos... (Respuesta a la pregunta de una reportera de *Excélsior* durante su gira a Reino Unido el 18 de junio de 2013 para asistir al G-8).³¹

³⁰Para tratar los mensajes de la Reforma Energética, además de las intervenciones que se analizaron de Peña Nieto, se tomaron los tres discursos de Coldwell que reportó la página de la Sener durante el 2013 y los siete discursos y dos entrevistas de Lozoya que aparecen en la página desde el inicio de la actual administración hasta la aprobación de la reforma.

³¹ “Mensaje a medios de comunicación”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-3/>, [13/05/2015].

Están por delante importante reformas: la política, la energética, que dándole al Estado o garantizando que el Estado mexicano y todos los mexicanos mantengan la propiedad de los hidrocarburos... (Discurso durante el evento de la presentación del Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza el 28 de noviembre de 2013).³²

En este 75 aniversario de la Expropiación Petrolera, frente a la Nación, reafirmo: Pemex no se vende, ni se privatiza. (Discurso en conmemoración del 75 Aniversario de la Expropiación Petrolera el 19 de marzo de 2013).³³

Emilio Lozoya Austin:

El petróleo, desde el 18 de marzo de 1938, ha sido de los mexicanos y lo seguirá siendo. (Discurso en conmemoración del 75 Aniversario de la Expropiación Petrolera el 17 de marzo de 2013).³⁴

La reforma energética tiene como ejes centrales mantener la propiedad pública de los recursos hidrocarburos y fortalecer a Petróleos Mexicanos. No se dejen influenciar por aquellas voces que la propiedad de los hidrocarburos pasará al sector privado. Eso no es cierto. Pemex es y seguirá siendo propiedad de los mexicanos. (Discurso al poner en marcha el proceso de producción de gasolinas de Ultra Bajo Azufre, en la refinería de Cadereyta, Nuevo León, el 23 de septiembre de 2013).³⁵

Pemex no se va a privatizar, no se está planteando nada de ese estilo... ¿por qué no nos asociamos con ellos? sin que el Estado pierda la propiedad de los hidrocarburos ni la rectoría de la industria y que Pemex no sea privatizado... El presidente Enrique Peña Nieto ha sido muy enfático en que no se pretende privatizar Pemex. (Entrevista en el programa de Televisa *Alebrijes, águila o sol* el 18 de febrero de 2013).³⁶

Es correcto y creo que esas palabras son muy claras, sólidas y eliminan cualquier tipo de demagogia que se venga tratando de difundir sobre una posible privatización o una posible cambio legislativo, que le permita a los extranjeros o privados nacionales ser propietarios de los hidrocarburos, eso jamás se ha planteado, y bajo la administración del presidente Peña,

³² “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el evento presentación del Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza”, en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-presentacion-del-programa-de-apoyo-a-la-zona-fronteriza/>, consultado [13/05/2015].

³³ “Palabras del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en conmemoración del 75 Aniversario de la Expropiación Petrolera”, en http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/19032013_1.aspx#.VYr27fl_Okp, consultado [14/05/2015].

³⁴ “Palabras del director general de Pemex, Emilio Lozoya Austin”, en http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/17032013.aspx#.VYr27fl_Okp, consultado [13/05/2015].

³⁵ “Discurso del director general de Pemex, Emilio Lozoya Austin”, en http://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Paginas/26092013_1.aspx, consultado [14/05/2015].

³⁶ *Alebrijes águila o sol*, en http://www.pemex.com/saladeprensa/entrevistas/Documents/en_ela_alebrijes_130218.pdf, consultado [14/05/2015].

jamás plantearía. (Entrevista en el programa *En los tiempos de la radio* de Oscar Mario Beteta el 10 de junio de 2013).³⁷

Pedro Joaquín Coldwell:

Pemex seguirá siendo una empresa 100% pública y 100% mexicana, con un nuevo régimen fiscal y una organización interna... Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad también seguirá siendo una empresa 100% pública y 100% mexicana, manteniendo la propiedad de las redes de transmisión y distribución, y participando en un mercado de generación. (Discurso en la presentación del nuevo Consejo Directivo de la Academia Mexicana de Derecho Energético el 12 de septiembre de 2013).³⁸

Si se aprueba la reforma energética mantendremos en ello, el control nacional de los hidrocarburos... (Discurso durante su comparecencia ante la Cámara de Senadores el 23 de octubre de 2013).³⁹

Al leer los discursos de Peña Nieto, Loyozza y Coldwell, queda claro que el punto al que le pusieron mayor énfasis y el mensaje que tuvo más fuerza, al referirse a la Reforma Energética, fue asegurar que Pemex ni se vendería ni se privatizaría, sino que, todo lo contrario, continuaría siendo una empresa mexicana.

Opinión pública

Para complementar el análisis, expongo las encuestas para que observar el comportamiento de la opinión pública a lo largo de un año (entre 2013 y 2014). Primero tomaré las realizadas por *Buendía y Laredo*, ya que hicieron una en agosto de 2013⁴⁰ (cuando Peña Nieto mandó su iniciativa al Congreso) y la otra en agosto de 2014;⁴¹ en segundo término tomaré dos realizadas por *Parametría*, una realizada en diciembre de 2013⁴² y la otra en julio de 2014.⁴³ Escogí estas dos encuestadoras ya que ofrecen un antes y des-

³⁷ *En los tiempos de la radio*, en http://www.pemex.com/saladeprensa/entrevistas/Documents/130610_beteta_entrevista_ela.pdf, consultado [14/05/2015].

³⁸ "Palabras del Secretario de Energía, Lic. Pedro Joaquín Coldwell, en la presentación del nuevo Consejo Directivo de la Academia Mexicana de Derecho Energético", en <http://sener.gob.mx/webSener/portal/Default.aspx?id=2523>, consultado [14/05/2015].

³⁹ "Palabras del Secretario de Energía, Lic. Pedro Joaquín Coldwell, durante su comparecencia ante la Cámara de Senadores", en <http://sener.gob.mx/webSener/portal/Default.aspx?id=2568>, consultado [14/05/2015].

⁴⁰ "Reforma sí, inversión privada no", en http://www.buendiyalaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=241, consultado [21/05/2015].

⁴¹ "La mitad de la población considera que las reformas son perjudiciales; se salvan la educativa y la de telecomunicaciones", en http://www.buendiyalaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=287, consultado [21/05/2015].

⁴² "El impacto de la comunicación política en la reforma energética", en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4613, consultado [21/05/2015].

⁴³ "Tres de cada 10 cree que Reforma Energética no fue discutida en el Congreso", en <http://www.animalpolitico.com/2014/08/tres-de-cada-10-encuestados-cree-que-reforma-energetica-fue-discutida-en>

pués para establecer un punto de comparación en el tiempo. Cabe anotar que durante el periodo de separación es posible la existencia de variables que no se muestran en las encuestas que pudieron tener un impacto en la respuesta de las personas.

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

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

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

Para cerrar con el tema de las encuestas, se considera también una nacional realizada en agosto de 2014 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y las comisiones de la Cámara de Diputados relacionadas con las reformas Energética, Telecomunicaciones, Educativa, Laboral y Hacendaria.⁴⁴ Esto para tener un contrapeso entre encuestadoras independientes y una del Congreso. Destaco tres datos. Uno, el 49 por ciento desaprueba la Reforma Energética y 37 por ciento la aprueba. Dos, 54 por ciento considera la reforma como “muy/algo” necesaria y 34 por ciento como “poco/nada necesaria”. Tres, 46 por ciento considera que con la reforma se privatiza Pemex y 30 por ciento que no.

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

el-congreso/, consultado [21/05/2015].

⁴⁴“Encuesta Nacional Sobre las Reformas Estructurales”, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-Sobre-las-Reformas-Estructurales>, consultado [21/05/2015].

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

Para la Reforma Energética, la etiqueta que usó el gobierno y se repite en los *spots* y los discursos de Peña Nieto, Lozoya y Coldwell es “el petróleo es nuestro”. La reforma, como calificó la oposición, ponía en tela de juicio el valor del nacionalismo y desde el oficialismo se enfatizó la idea de que la modernización de Pemex no implicaba que el Estado perdiera la rectoría sobre los hidrocarburos.

A partir del *framing* explicado anteriormente, podemos desarrollar el planteamiento de la estrategia de comunicación gubernamental. Como se vio en el apartado correspondiente a la estrategia, el común denominador es que ésta está orientada hacia un(os) objetivo(s). Para la Reforma Energética el objetivo principal, dada la evidencia presentada, fue dejar claro que la reforma no implica la privatización de Pemex o que las empresas extranjeras vinieran a robar “nuestro” petróleo. Así, es notorio ver que los dos primeros *spots* que lanzó el gobierno federal no fueron diseñados con el propósito de informar sobre qué es la reforma, sino fueron confeccionados para persuadir. Por eso en el primer *spot* se rescata la imagen del presidente Lázaro Cárdenas para tener una especie de “aval” de la reforma, en tanto el segundo *spot* fue para enfatizar que el “petróleo es nuestro”.

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

Después del lanzamiento de los dos primeros *spots*, como segundo plano, salieron al aire tres más, que podemos identificar como el segundo y tercer objetivo de la estrategia. Uno, informar sobre los beneficios de la reforma y cómo afectarán de manera directa a los ciudadanos, a través del *spot* en el que se explica que bajará el precio de la luz y el gas. Dos, evidenciar la falta de acciones gubernamentales para aprovechar mejor los yacimientos de petróleo y las reservas de gas, al comparar a México con Estados Unidos.

En el periodo analizado, no hay muestras de una estrategia que tuvo que diseñar elementos reactivos ante una situación determinada, ya que, de antemano, el gobierno

conocía la reacción de los adversarios ante la propuesta de reforma y mantuvo su línea discursiva. La única variable que cambió fue la salida del PRD del Pacto por México, pero como el partido se adhirió a la posición de Cuauhtémoc Cárdenas y López Obrador, el gobierno no tuvo que cambiar su mensaje sino reforzarlo (ilustrado a través de las declaraciones de Lozoya transcritas anteriormente: “el presidente Enrique Peña Nieto ha sido muy enfático en que no se pretende privatizar Pemex”).

En tanto las características con las que debe contar el mensaje expuestas por Canel, en términos generales, los mensajes en los *spots* y los discursos cumplen con los puntos mencionados. El mensaje es claro, directo y conciso: Pemex no se vende, ni se privatiza. Hace referencia a los problemas de las personas: bajará el precio de la luz y el gas. No hubo variación en el contenido del mensaje y fue reiterativo, lo que habla de su coherencia y consistencia a lo largo del tiempo. Hay uso de un “patrono” o personaje ajeno a la institución para promover, en este caso, la reforma: el actor que presenta los *spots* se llama Diego Castañeda Cooper, arqueólogo y ex jugador del equipo nacional de waterpolo, quien en 2009 fue seleccionado por la revista *Quién* como uno de los hombres “más sexys” de México.⁴⁵ Sin embargo, existe un punto a señalar. El mensaje es muy superficial y sobresimplificado, ya que no aborda características importantes como los tipos de contratos y cómo se llevarán a cabo con las empresas privadas o en qué consistirá la participación de Pemex en las licitaciones. Si tomamos el mensaje a la Nación del presidente, la única referencia que hace de los contratos es un enunciado ambiguo: “contratar a particulares cuando así convenga al interés nacional”.

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

CONCLUSIONES

Con todos los elementos expuestos, ¿cómo podríamos evaluar la estrategia de comunicación del gobierno de la Reforma Energética? De acuerdo al marco analítico explicado, en el que se plantea que una estrategia de comunicación apunta a influir y persuadir a la audiencia, la campaña fracasó ante la evidencia de las encuestas que no mostraron un apoyo mayoritario a la reforma en los términos que se plantearon desde el Ejecutivo.

Fracasó cuando el gobierno no logró sumar apoyo de la opinión pública a pesar de haber invertido por 36 días de campaña, del 27 de diciembre de 2013 al 31 de enero del 2014, la cantidad de 353 millones de pesos, a los que habría que sumar el costo de la di-

⁴⁵ “¿Quién es el modelo de los *spots* de EPN?”, en <http://www.animalpolitico.com/2013/09/quien-es-el-modelo-de-los-spots-de-epn/>, consultado [02/07/2015].

fusión de la iniciativa de Peña Nieto entre agosto y octubre del 2013, por la que Pemex, Comisión Federal de Electricidad y Sener destinaron al menos 105 millones de pesos en *spots* y adquisición de tiempos comerciales en radio y televisión.⁴⁶

En tanto, para resaltar el énfasis del gobierno para promover la reforma, el estudio que realizó Fundar sobre el gasto de publicidad del primer año de gestión de Peña Nieto, detalló que los ramos en los que más se gastó, además de Turismo, fueron aquellos en los que se impulsaron las reformas estructurales, “algunas acompañadas de una importante propaganda oficial como la reforma hacendaria, la educativa y, sobre todo, la reforma energética”.⁴⁷

Sin embargo, cabe rescatar algunos aciertos del gobierno en el planteamiento de la estrategia de comunicación que son los siguientes: 1) aunque tuvo su propia lógica narrativa, enmarcar la Reforma Energética junto con las demás reformas estructurales, enfatizando la necesidad de no sólo aprobar una, sino todo el conjunto reformas, pues de éstas dependía el futuro de México; 2) no haber apresurado la campaña mediática y esperar los argumentos de la oposición para construir los *spots*; y 3) “robarle” a la oposición la figura de Lázaro Cárdenas y aprovechar al ex presidente para avalar su iniciativa.

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

REFERENCIAS

Aguilar, Luis. 2012. *Política pública*. Siglo XXI editores. pp. 29 y 32.

Canel, M. J. 2007. *Comunicación de las instituciones públicas*. Tecnos. pp. 78, 81-87, 100, 231-271.

_____ y Sanders, K. 2010. “Para estudiar la comunicación de los gobiernos”. *Comunicación y Sociedad*. Vol. XXIII. Núm. 1. p. 9.

Cornish, P., Lindley-French, J. y Yorke, C. 2011. *Strategic Communications and National Strategy*. Chatham House (The Royal Institute of International Affairs). pp. x, 9-20.

Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Taylor & Francis Book. p. xix.

⁴⁶“Propaganda peñista de la reforma energética costó 353 mdp por 36 días”, en <http://www.proceso.com.mx/?p=364627>, consultado [10/07/2015].

⁴⁷“4 mil millones, el gasto publicitario de EPN en su primer año”, en <http://www.animalpolitico.com/2014/05/primer-ano-de-pena-sin-cambios-sustantivos-en-el-uso-de-publicidad-oficial/>, consultado [10/07/2015].

- Gatica, Francisco. 2013. *El impacto del framing en la aprobación de la propuesta de Reforma Energética del presidente Enrique Peña Nieto* (tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México. p. 15.
- Hula, R., Bromley-Trujillo, R. y Hamlin, R. 2009. "Bending priorities: a study in policy framing. State of Michigan's Brownfield initiative". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. p. 114.
- Keeney, R. L. 2004. "Framing policy decisions". *Int. J. Technology Policy and Management*. Vol. 4. Núm. 2. pp. 95-115.
- Kenterelidou, Clio. 2005. *Public Political Communication and Media. The case of contemporary Greece*. (Recuperado el 10 de abril en http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Clio_Kenterelidou_paper.pdf). p. 9.
- Luna, Issa. 2011. "El boom de los spots en México: ¿qué voto promueven?". *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 229.
- McNair, Brian. 2011. *An Introduction to Political Communication*. Routledge. p. xiv.
- Paul, C. 2011. *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*. Greenwood Publishing Group. pp. 3, 4 y 9.
- Riley, P. y Hollihan, T. "Strategic Communication. How governments frame arguments in the media". *Exploring Argumentative Contexts*. p. 60.
- Riorda, M. 2008. "Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 40. pp. 32.

ARTURO RAFAEL CONSTANTINI TORRES. Maestro en Periodismo y Asuntos Públicos por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Licenciado en Ciencias y Técnicas de la Comunicación por la Universidad Interamericana para el Desarrollo, campus Mérida, Yucatán. Editor y redactor de la sección de República en el diario *POR ESTO!* Correo electrónico: a_constantini@hotmail.com.