



8
24°
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**"SISTEMAS ADMINISTRATIVOS GUBERNAMENTALES
DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA: UN
ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DEL PROCESO DE BOLETINEO" EN EL SECTOR
PUBLICO CENTRAL FEDERAL**

T E S I S P R O F E S I O N A L

P R E S E N T A

BENITO JESUS CASTRO SALMON

PARA OPTAR. EN REPLICA ORAL, POR EL TITULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Especialidad en

"ADMINISTRACION PUBLICA"

MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE GRADO**

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CUADROS, TABLAS, GRAFICAS Y FIGURA

P R E S E N T A C I O N.....V

I N T R O D U C C I O N.....VII

C A P I T U L O I

MARCO TEORICO: LA INFORMACION; SU IMPORTANCIA COMO

OBJETO DE ESTUDIO PARA EL ADMINISTRADOR PUBLICO.....15

1.1. INFORMACION Y ENTORNO SOCIAL.....17

1.1.1. INFORMACION Y TECNOLOGIA.....17

1.1.2. INFORMACION Y COMUNICACION.....22

1.1.3. INFORMACION E IDEOLOGIA.....29

1.1.4. INFORMACION Y OPINION PUBLICA.....33

1.1.5. INFORMACION Y ADMINISTRACION PUBLICA.....39

1.1.6. INFORMACION Y GERENCIA PUBLICA.....45

1.2. EL PAPEL DE LA INFORMACION EN LAS FUNCIONES
DE GOBIERNO.....50

1.3. LA INFORMACION COMO DERECHO FUNDAMENTAL DEL
SER HUMANO, EL CASO MEXICANO.....58

C A P I T U L O I I

MARCO METODOLOGICO: OBJETO, METODO Y CONTEXTO DE LA

INVESTIGACION.....76

2.1. JUSTIFICACION DEL ENFOQUE TEORICO.....78

2.2. OBJETO DE ESTUDIO Y METODO DE ANALISIS.....89

2.2.1. DEFINICION DEL CONCEPTO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA (SAGIOP).....	90
2.2.2. EL BOLETIN INFORMATIVO.....	98
2.2.3. CONSIDERACIONES TEORICAS PARA EL ANALISIS DEL SAGIOP.....	101
2.2.4. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION Y DE LA PRESENTACION.....	108
2.3. EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACION.....	117
2.3.1. CONTEXTO INTERNACIONAL.....	117
2.3.2. CONTEXTO NACIONAL.....	123
2.3.3. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LOS MEDIOS MASIVOS DE DIFUSION.....	138
2.4. ANALISIS HISTORICO DE LAS "OFICINAS DE PRENSA" DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FEDERAL.....	145

C A P I T U L O I I I

ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA: ESTUDIO DE CUATRO CASOS.....	171
3.1. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.....	173
3.1.1. ASPECTOS GENERALES.....	173
3.1.2. MARCO JURIDICO.....	176
3.1.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO.....	180
3.1.4. OBSERVACIONES.....	194
3.1.5. CUADRO SINOPTICO.....	198
3.2. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.....	200

3.2.1. ASPECTOS GENERALES.....	200
3.2.2. MARCO JURIDICO.....	203
3.2.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO.....	209
3.2.4. OBSERVACIONES.....	224
3.2.5. CUADRO SINOPTICO.....	228
3.3. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE SALUD.....	230
3.3.1. ASPECTOS GENERALES.....	230
3.3.2. MARCO JURIDICO.....	232
3.3.3. EL PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO.....	235
3.3.4. OBSERVACIONES.....	247
3.3.5. CUADRO SINOPTICO.....	249
3.4. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.....	251
3.4.1. ASPECTOS GENERALES.....	251
3.4.2. MARCO JURIDICO.....	255
3.4.3. EL PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO.....	261
3.4.4. OBSERVACIONES.....	280
3.4.5. CUADRO SINOPTICO.....	283

C A P I T U L O I V

ANALISIS COMPARATIVO: EL SAGIOP MODELO.....	287
4.1. MARCO JURIDICO.....	289
4.2. FUENTES.....	293
4.3. RECURSOS.....	294
4.4. ORGANIZACION.....	297
4.5. FUNCIONAMIENTO.....	304
4.6. PRODUCTO.....	310

C A P I T U L O V

CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LOS SAGIOP:

PROBLEMATICA, PAPEL SOCIAL Y PROPUESTA PARA SU MEJORAMIENTO.....319

5.1. DIAGNOSTICO GLOBAL DE LA PROBLEMATICA DEL SAGIOP.....320

5.1.1. CONTEXTO.....321

5.1.2. GRADO DE DESARROLLO.....323

5.1.3. PROBLEMATICA.....331

5.1.4. EL PAPEL DEL SAGIOP.....336

5.2. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SAGIOP.....342

5.2.1. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SAGIOP.....343

5.2.2. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SAGIOP A TRAVES DE SU CONTEXTO.....348

VI. CONCLUSIONES.....357

VII. ANEXOS

7.1. ANEXO I.....372

7.2. ANEXO II.....374

7.3. ANEXO III.....376

7.4. ANEXO IV.....388

VIII. BIBLIOGRAFIA.....389

8.1. BIBLIOGRAFIA.....390

8.2. HEMEROGRAFIA.....394

8.3. LEYES Y REGLAMENTOS.....395

CUADROS, TABLAS, GRAFICAS Y FIGURAS

CUADRO I	
"PROYECCION HISTORICA DEL CAPITALISMO".....	20
CUADRO II	
"ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COMUNICACION".....	70
CUADRO III	
"ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO DE INFORMACION DEL ESTADO HACIA LA SOCIEDAD EN MEXICO".....	93
CUADRO IV	
"MODELO TEORICO DE ANALISIS PARA EL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA".....	107
CUADRO V	
"LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1935".....	151
TABLA I	
"GASTOS EN OFICINAS DE PRENSA EN 1981".....	164
GRAFICA 1	
"ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION".....	182
GRAFICA 2	
"ORGANIGRAMA REAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION".....	183
CUADRO VI	
"CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION".....	198
GRAFICA 3	
"ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA".....	211
GRAFICAS 4 Y 5	
"PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO".....	221
CUADRO VII	
"CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA".....	228
GRAFICA 6	
"ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA SECRETARIA DE SALUD".....	237
CUADRO VIII	
"CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE SALUD".....	249

GRAFICA 7 "ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO".....	262
GRAFICA 8 "MOVIMIENTO INFORMAL INTERDEPARTAMENTAL DE PERSONAL".....	263
GRAFICA 9 "FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN".....	265
CUADRO IX "CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO".....	283
FIGURA 4.1. "ESTRUCTURA FORMAL DEL SAGIOP MODELO".....	298
FIGURA 4.2. "PROCESO GLOBAL DE BOLETINEO".....	302
CUADRO X "MODELO TEORICO DE ANALISIS PARA EL SAGIOP, APLICADO EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SAGIOP MODELO".....	303
FIGURA 4.3. "RUTA CRITICA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL DE BOLETINEO.....	311
CUADRO XI "RUTA CRITICA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL DE BOLETINEO INSERTADO EN EL MODELO REAL DEL SAGIOP".....	312
FIGURAS 6.1. Y 6.2. "PROPUESTA DE ORGANIZACION AUTOMATIZADA PARA EL MEJORAMIENTO DEL SAGIOP".....	368

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APCF	ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FEDERAL
APPF	ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL FEDERAL
DGCS	DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
DGI	DIRECCION GENERAL DE INFORMACION
DGIRP	DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS
DI	DIRECCION DE INFORMACION
DIN	DIRECCION DE INFORMACION NACIONAL
DPI	DEPARTAMENTO DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION
DSA	DEPARTAMENTO DE SERVICIOS DE APOYO
DSI	DEPARTAMENTO DE SERVICIOS INFORMATIVOS
INEGI	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA
JDI	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INFORMACION
JDSA	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS DE APOYO
LOAPF	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
MMD	MEDIOS MASIVOS DE DIFUSION
NOTIMEX	NOTICIEROS DE MEXICO
SAGIOP	SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA
SECOFI	SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
SEP	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SG	SECRETARIA DE GOBERNACION
SNN	SISTEMA NACIONAL DE NOTICIEROS
SP	SUBDIRECCION DE PRENSA
SPP	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
SS	SECRETARIA DE SALUD

P R E S E N T A C I O N

Al tener el deseo intenso de venir a esta ciudad capital, recuerdo la meta que puse en mi mente, ser la punta de lanza de mi familia y un mexicano ejemplar, cuyo mérito fuera el destacar en la profesión que emprendía, combinado con el máximo beneficio social que pudiera aportar.

Al entrar a formar parte de la comunidad universitaria, sentí la responsabilidad moral que exige acceder a una educación superior con calidad aceptable, casi gratuita y con los costos sociales que tiene en una economía como la nuestra. Responsabilidad que, con este trabajo de tesis, quiero coronar; no sin antes hacer patente la profunda e imperecedera huella que deja en la forma de ejercicio de mi profesión, en lo futuro: la auténtica convicción de servir al engrandecimiento y prosperidad de mi patria.

La conciencia y casi obsesión de dicha responsabilidad, me llevaron a emprender una aventura (que no venturosa) de investigación por el maravilloso plano de lo concreto-abstracto, pero apoyado en el aservo académico aprendido durante el transcurso de los estudios regulares. Proyecté y programé entonces, una investigación que mediante una serie de movimientos de expansión y contracción metodológica me llevaran a una dimensión teórica general de lo que está ocurriendo en el mundo de nuestros días; dándome cuenta de la diferente y nueva fisonomía que está emergiendo en las sociedades contemporáneas y

"Cuando se advierte la presencia de los factores temporales y espaciales en la configuración de los procesos comunicacionales, no podemos menos que sospechar que no son estos factores los que determinan, por sí solos, la viabilidad de la comunicación social, sino ciertas condiciones de existencia material de los hombres, de las sociedades, deben intervenir en la particularización de la comunicación social, entendida, ahora sí como hecho histórico".

MAURICIO ANTEZANA

información como concepto es la variable dependiente que mediante modos determinados de relacionar, ordenar y transmitir datos, refleja las formas concretas que asumen las diversas relaciones sociales v. gr. las establecidas entre el Estado y la Sociedad Civil.

Bajo esta consideración, ha sido preocupación de esta investigación, describir y explicar el papel del Boletín Informativo en el seno del trinomio Estado-Medios Masivos de Difusión-Sociedad Civil y como esta posición estructural acarrea consecuencias negativas para un mejor cumplimiento del espíritu del Derecho a la Información constitucionalmente consagrado en el artículo 69; derecho que persigue equilibrar y hacer recíprocos los procesos informativos sociales entre los que la emiten y los que la reciben.

La Administración Pública, entendida como el Gobierno en acción circunscrita en un modo determinado de intervención social encargado de emplear los medios de coacción jurídicos y físicos que generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la Sociedad Civil, es la responsable de implantar los mecanismos que factibilizan dicho derecho a la Información. Por ello, conocer hasta dónde y cómo la Administración Pública Mexicana lo lleva a cabo, aunque sea en uno de sus productos: El Boletín Informativo; es imperativo para el Administrador Público por ser parte de su campo profesional e interesante por sus connotaciones políticas, administrativas y académicas.

el reacondo de fuerzas políticas, sociales y económicas que conlleva.

Estamos viviendo pues, una maduración de las relaciones humanas en el seno de la Sociedad donde un fenómeno parece destacar: la información.

Fenómeno que atrajo enormemente mi novata atención y curiosidad profesional como administrador público, por encontrarse inmerso en aquel proceso de transformación y representar un objeto de estudio casi no tratado por nuestra disciplina y que podría desentrañar aspectos relevantes de las relaciones entabladas entre el Estado y la Sociedad Mexicanos; asimismo, el papel de la Administración Pública y las características del modo de intervención (organización y funcionamiento) que asume para tal efecto.

Hoy, al haber cumplido la primer gran meta profesional a la que obliga el proceso de titulación de la especialidad, vía tesis, me siento satisfecho porque descubrí, siguiendo la experiencia abundante y certera de mi director de tesis, que se trata de algo más que un mecanismo curricular; ésta, destaca sin duda, un perfil muy particular de lo que se piensa y se es. La tesis profesional, en suma, constituye un baluarte invaluable para la creatividad, análisis, perspectiva e interpretación del mundo al cual estamos destinados a mejorar. Espero, sinceramente, hacer honor a este propósito, aportando a mi profesión, a mi Universidad y México.

B. J. C. S.

"Cuando se advierte la presencia de los factores temporales y espaciales en la configuración de los procesos comunicacionales, no podemos menos que sospechar que no son estos factores los que determinan, por si solos, la viabilidad de la comunicación social, sino ciertas condiciones de existencia material de los hombres, de las sociedades, deben intervenir en la particularización de la comunicación social, entendida, ahora si como hecho histórico".

MAURICIO ANTEZANA

I N T R O D U C C I O N

La complejidad, dinamismo y heterogeneidad de la Sociedad Mexicana actual es una fuente abundante de actividades, hechos e interrelaciones humanas que enmarcan y dan vida a una densa realidad. Esta realidad hace muy difícil entender un fenómeno específico como la información, sin ubicarlo en el centro de relaciones e interrelaciones de y con otros fenómenos sociales. Es preciso entonces, insertarlo bajo influencia de elementos y factores que condicionan e incluso llegan a determinar su funcionamiento interno y en consecuencia, su funcionalidad respecto al contexto.

No obstante, en el análisis de una totalidad social es posible detectar y seguir variables como la económico-financiera y la variable información por citar dos ejemplos que "cruzan" transversal y longitudinalmente esa totalidad, aportando una buena proporción de influencia capaz de explicar ciertas reacciones en la dialéctica de otros fenómenos, especialmente en la relación Estado-Sociedad mexicanos.

En efecto, la información constituye hoy por hoy, un estratégico fenómeno para comprender la dinámica de la relación Estado-Sociedad Civil, en sus diversos puntos de contacto: político, económico, social y cultural. Más aún por ser parte esencial de los procesos psico-sociales del individuo y, a través de ellos, conformar su propia idea del mundo. Por ello, la

información como concepto es la variable dependiente que mediante modos determinados de relacionar, ordenar y transmitir datos, refleja las formas concretas que asumen las diversas relaciones sociales v. gr. las establecidas entre el Estado y la Sociedad Civil.

Bajo esta consideración, ha sido preocupación de esta investigación, describir y explicar el papel del Boletín Informativo en el seno del trinomio Estado-Medios Masivos de Difusión-Sociedad Civil y como esta posición estructural acarrea consecuencias negativas para un mejor cumplimiento del espíritu del Derecho a la Información constitucionalmente consagrado en el artículo 69; derecho que persigue equilibrar y hacer recíprocos los procesos informativos sociales entre los que la emiten y los que la reciben.

La Administración Pública, entendida como el Gobierno en acción circunscrita en un modo determinado de intervención social encargado de emplear los medios de coacción jurídicos y físicos que generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la Sociedad Civil, es la responsable de implantar los mecanismos que factibilizan dicho derecho a la Información. Por ello, conocer hasta dónde y cómo la Administración Pública Mexicana lo lleva a cabo, aunque sea en uno de sus productos: El Boletín Informativo; es imperativo para el Administrador Público por ser parte de su campo profesional e interesante por sus connotaciones políticas, administrativas y académicas.

La Administración Pública Federal ha desarrollado unidades administrativas encargadas de la información dirigida a la Sociedad Civil, mismas que persiguen:

"Informar, orientar, precisar o aclarar sobre la realidad de cuanto sucede en el ámbito de la Institución de la que dependen y tiene como último fin dar a conocer a la población a través de los medios de comunicación colectiva, la información que se considere de interés general en un lenguaje entendible de acuerdo a la ejecución, modificación, avances y metas alcanzadas de programas generales y específicos, y los fenómenos económicos, sociales y materiales vinculados al ámbito de responsabilidad de la dependencia de que se trate".*

Estas unidades administrativas a fin de cumplir sus objetivos tienen diferentes productos como la rueda de prensa, conferencia de prensa, el boletín informativo, los videos y spots de Radio. En este caso, nos interesa el Proceso de Boletineo ya que constituye el producto más importante por su uso.

La complejidad multidimensional que caracteriza al Proceso de Boletineo, objeto de estudio de esta pesquisa, solo mediante la perspectiva sistématica pudo ser analizada, posteriormente se insertan sus resultados en la dialéctica socio-política de la relación Estado-Sociedad. Dichas multidimensiones son de tipo político por su estrecha vinculación o dependencia jerárquica directa, con el titular de cada Secretaría de Estado, las relaciones con los Medios Masivos de Difusión, por las implicaciones de la información dada a conocer: de tipo social

* Extraído de la Tesis Profesional de Ramón Ríos intitulada "Las Oficinas de Prensa como Alternativa para el Periodista". México, D. F. Escuela del Periodismo "Carlos Septien García". 1988. pag. 191.

por la acción totalizante que ejerce sobre el pensar y actuación de diversos grupos sociales que componen el cuerpo de la Sociedad Mexicana a fin de influir en sus procesos y seguir funcionando, el Estado, como la entidad rectora y orientadora de la misma, en base a los ideales democráticos plasmados en la Constitución presentando siempre la cara amable del gobierno en acción; de tipo cultural al inculcar un sistema de valores y una cosmovisión; de tipo económico, al constituirse en una manifestación de las medidas adaptadas por el gobierno federal, producto de la problemática internacional y nacional que enfrenta México a partir del agotamiento del modelo económico, como lo muestran las nuevas modalidades del Estado de intervención bajo la égida de restricciones y prioridades financiero-presupuestales, que le imprimen a las unidades de información un papel cada vez más restringido ante los Medios Masivos de Difusión, situación que refuerza su evolución histórica desde su gestación.

El enfoque sistemático no va en detrimento de la perspectiva socio-político de nuestra disciplina, sino que es concebido como una herramienta que a nivel detalle posibilita la comprensión más exacta del fenómeno pero siempre en vinculación estrecha con la especificidad de la Administración Pública, el modo de intervención social, ya que su principio explicativo es inseparable de la dinámica social global de la que es inmanente.

Asimismo, una dimensión menos trascendente, pero importante se circunscribe a nivel micro-administrativo (gerencia pública), donde se presentan subprocesos de decisión y ejecución;

normatividad, procedimientos de trabajo, manejo de recursos, etc. Siendo aquí, donde se desarrolla una parte muy importante de nuestro objeto de estudio: su formulación. Por otra parte, la convergencia de las otras dimensiones descritas arriba, crea características orgánicas y funcionales atípicas en cuanto al comportamiento del resto de los órganos de la Administración Pública Mexicana, situándola como una instancia de apoyo a la gestión política-administrativa de cada Secretaría; v.gr. de intermediación en el aquí denominado "Proceso de Información del Sistema Nacional de Comunicación Social" en su fase del Estado hacia la Sociedad; ello implica un punto central, el nulo contacto directo de dicha instancia con el público al cual dirige su información sino a través de los Medios Masivos de Difusión que considerados como organizaciones empresariales autónomas en su composición y funcionamiento respecto al Gobierno, aparejan sin duda, modalidades y objetivos de difusión que pueden diferir (como de hecho ocurre) con los gubernamentales.

Las anteriores consideraciones llevaron a la creación de una herramienta teórico-metodológico denominada (como el título de esta tesis) "Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Pública" (SAGIOP, en adelante) circunscrito a analizar la organización y funcionamiento del Proceso de Boletineo (que a reserva de una mayor descripción en el apartado 2o del capítulo II) podemos adelantar que su peculiaridad es la capacidad de dar margen a algunos elementos principales de las dimensiones arriba citadas:

a) vincular la esfera política (o macro-administrativa);

- b) producir y distribuir información para usuarios externos;
- c) adecuarse a las características tecnológicas de la burocracia mexicana; y
- d) la posibilidad de aplicarse a otros procesos de trabajo de las Unidades Administrativas encargadas de la información a la Opinión Pública como Conferencia de Prensa, la Rueda de Prensa, videos y publicaciones hemerográficas.

Cabe agregar que las unidades administrativas encargadas de la Información a la Sociedad Civil en el ambiente periodístico se les denomina, en aras de una tradición cardenista, "oficinas de prensa"; denominación que resultará inapropiada por el desarrollo que han alcanzado, constatado por la investigación.

Como la preocupación central que guió esta pesquisa fue la de conocer con profundidad aceptable el fenómeno información, en el primer capítulo se presenta un Marco Teórico que abarca una versión del abanico de aspectos sociales donde se detecta la información como elemento integrante, es decir información y contorno social. Asimismo, la información en la actividad gubernamental y la información como derecho fundamental del ser humano, en el caso específico de la estructura informativa de la Sociedad Mexicana.

En el segundo capítulo se describe el Marco Metodológico que contiene lo relativo a la justificación del enfoque, la definición del objeto de estudio, la metodología, las categorías de análisis, la muestra de investigación, el contexto histórico y

la evolución del objeto de estudio, así como una sinopsis del Boletín Informativo.

En el tercer capítulo, se describen y analizan por separado cada uno de los "Sistemas Administrativos Gubernamentales de Información para la Opinión Pública" que componen la muestra de investigación, a fin de identificar los elementos constantes que permiten, por un lado identificar y construir el SAGIOP-Modelo contenido en el capítulo cuarto y por otro, obtener elementos que se presentan en el capítulo quinto para describir y entender la problemática y el grado de desarrollo del SAGIOP relacionándolo con diferentes niveles contextuales sucesivamente ampliados, y la determinación de los varios papeles que desempeña el Boletín Informativo según la perspectiva de análisis, culminando con una propuesta de mejoramiento, técnicamente factible y que puede ofrecer al poder institucionalizado ventajas satisfactorias como más control de la gestión interna, información más completa y ordenada, rapidez y confiabilidad en la información para obtener productos dirigidos a la opinión pública más certeros en cuanto a las consecuencias sociales que acarrearán.

Posteriormente se presentan las Conclusiones en base a las hipótesis de trabajo y cuatro Anexos con información complementaria acerca del cuestionario empleado en las entrevistas de las Secretarías de Estado que componen la muestra; ejemplos de Boletines Informativos y los MMD a los cuales se les envía el Boletín Informativo o con los que mantiene relación el Estado. Además un último apartado correspondiente a la

Bibliografía consultada que incluye Hemerografía, Leyes y Reglamentos.

Cabe subrayar, por último, que ha sido propósito personal del sustentante, a fin de dar solidez a los argumentos y rescatar una exigencia de nuestra disciplina, poner en práctica un criterio lo suficientemente amplio para evaluar una gama de variables y opciones de curso y lo suficientemente objetivo como para realizarlo, orillado por la necesidad de ponderar equilibradamente y en forma creciente el interés por el estudio serio de variables poco exploradas y que son, hoy por hoy, pilares de las sociedades avanzadas y sobre los cuales se está cimentando la nueva etapa de desarrollo, actualmente en marcha. Asimismo, que pese a ofrecer un estudio de tipo técnico en muchos aspectos, no se pretende olvidar la perspectiva central de nuestra disciplina (la socio-política), sino hacer incapié en que también a partir de este tipo de investigación, se pueden obtener conocimientos que hagan más eficaz la aplicación de nuestra perspectiva disciplinaria.

Por esto creo que la Ciencia de la Administración en particular y la Teoría de la Administración Pública en general, deben ser siempre puntuales a las citas que imponen los retos futuros con el objetivo supremo de constituirse en un baluarte confiable al cual poder recurrir y hayar respuestas generales o concretas pero claras.

BENITO JESUS CASTRO SALMON

"La propaganda, a través de la difusión de la ideología del público, elabora los esquemas mentales, las representaciones colectivas; define los valores, norma el sistema de vida en el que la clase gobernante se hace pasar por representante del interés general, para que de esta forma el ciudadano, no únicamente soporte la división tajante de la realidad social de quienes explotan y quienes son explotados, si no que se adhiera al sistema con convicción y entusiasmo."

EDMUNDO GONZALEZ LLACA

C O N T E N I D O

CAPITULO 1

MARCO TEORICO:

LA INFORMACION: SU IMPORTANCIA COMO OBJETO DE ESTUDIO PARA EL ADMINISTRADOR PUBLICO

1.1. INFORMACION Y ENTORNO SOCIAL

1.1.1. INFORMACION Y TECNOLOGIA

1.1.2. INFORMACION Y COMUNICACION

1.1.3. INFORMACION E IDEOLOGIA

1.1.4. INFORMACION Y OPINION PUBLICA

1.1.5. INFORMACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

1.1.6. INFORMACION Y GERENCIA PUBLICA

1.2. EL PAPEL DE LA INFORMACION EN LAS FUNCIONES DE GOBIERNO

1.3. LA INFORMACION COMO DERECHO FUNDAMENTAL DEL SER HUMANO, EL CASO MEXICANO

CAPITULO 1

MARCO TEORICO: LA INFORMACION: SU IMPORTANCIA COMO OBJETO DE ESTUDIO PARA EL ADMINISTRADOR PUBLICO

El presente capítulo tiene por objetivo "enmarcar" el fenómeno Información en sus diferentes contextos disciplinarios, destacándolo como una variable dependiente fundamental de nuestro tiempo. Ya que conocer sus características es un punto estratégico para el desarrollo democrático del país y, en consonancia, una necesidad prioritaria del profesionista en Administración Pública como especialista en la solución de los problemas político-sociales y administrativos que enfrenta el Estado Mexicano; cuanto más por la estrecha relación que guarda con un derecho fundamental inalienable del ser humano: el Derecho a la Información, y ser condición para regímenes más equilibrados y plurales.

La información será entendida como la variable dependiente que mediante formas determinadas de recopilar, relacionar, ordenar y transmitir datos, refleja las formas concretas que asumen las diversas relaciones sociales.

El capítulo se divide en tres apartados principales. En el primer apartado se analiza la Información en el marco de varios campos disciplinarios de las Ciencias Sociales que tienen interés como parámetros para los efectos del trabajo de investigación. El segundo apartado reseña la posición de la Información en el

ejercicio del poder gubernamental y en el tercero, se le relaciona con el Derecho a la Información, ubicando las posiciones estructurales de los actores que intervienen en el proceso de comunicación social de México y un breve análisis de sus características nacionales.

1.1. INFORMACION Y CONTORNO SOCIAL

Como se hizo referencia en la introducción, las sociedades modernas son complejas, enormes e interactuantes. Complejas por la dimensión de intereses, clases, grupos y facciones de seres humanos que viven en ellas; enormes, por la densidad demográfica y el volumen de recursos que se concentran en las ciudades; e interactuantes, por el intercambio incesante que se dá en el seno de estas aglomeraciones humanas.

Es a través de la comunicación diaria que se establecen y realizan, reproducen y evolucionan las relaciones sociales de todo tipo. Pieza clave en este mecanismo de interacción es la información.

Hoy por hoy, el proceso de información es el instrumento por el cual se transmite la mayor parte del acontecer del mundo y puede ser posible también, gracias al empleo de la tecnología eléctrica y electrónica que constituye la médula espinal del sistema de Comunicación Social de las Sociedades Actuales.

1.1.1. INFORMACION Y TECNOLOGIA

El apartado que se inicia trata de dilucidar el papel de la

información en los fenómenos infraestructurales de la sociedad contemporánea y en el cartajón de cambios estructurales en la economía mundial.

La información es el "recurso estratégico" en un mundo mercantilista que está sufriendo la transformación de una economía industrial a la economía informatizada.

Exponentes de esta tesis, estudiosos ingleses como: Alvin Toffler, Daniel Bell y Robert Reich, entre otros; citados por Alberto T. Martell en "Mañana es 2000" argumentan que las limitaciones de recursos, la producción en serie y sus requerimientos, el peligro del agotamiento de los recursos energéticos de origen fósil (base de la economía industrial como insumo imprescindible de transformación), el debilitamiento en la demanda de materias primas y productos primarios, a la par del aumento en la oferta de productos artificiales por su eficiencia en términos de ahorro de energía y costo; las altas tasas de mortalidad y natalidad de las empresas en los países avanzados y en países como el nuestro por la acerbada competencia y el creciente monopolio del gran capital, la producción de artículos más "informados" o inteligentes y los continuos avances tecnológicos que están y han generado cambios en todas las áreas de la actividad humana.

Incluso, a nivel de cultura económica se ha aceptado crecientemente un principio fundamental: el incremento de la productividad, aumentando los niveles de información contenida en los productos o servicios, minimizando insumos invertidos en el

proceso de fabricación; en oposición, este principio ha desplazado al tradicional, el cual mejora la productividad incrementando el gasto de energía.

En el Cuadro 1, podemos observar que la información, sea socio-económica y financiera o científica y tecnológica, adquiere un primordial papel en las relaciones mercantiles, de ahí que hace un par de años, un importante banco internacional anunciara que la información acerca del dinero se estaba convirtiendo casi tan importante como el dinero mismo y nuestro autor, en base a ello augure:

"Así, dentro de muy poco será más importante tener información que capital. (Y) más adelante en el futuro, será más importante tener información científica y tecnológica que información socio-económica y financiera, capital o tierras"¹.

Este fenómeno también es conocido como "informatización" por propagarse la tecnología que la sustenta (cibernética) por todos los rincones de las actividad humana en sociedad, v. gr. en la administración se gesta la "burótica"² y en las comunicaciones la "telemática"³ respectivamente.

En México, este proceso de transformación mundial ha sido percibido por el grupo gobernante y lo ha convertido en instrumento interpretativo de la problemática y solución nacionales, ha elaborado incluso, un nuevo discurso político. Prueba de ello, es la denominada "modernización" cuyas vertientes

(1) Vid., Torfer Martelli, Alberto. Mañana es 2000. Estrategia para el futuro. México D.F., Ed. Nueva Esperanza. 1987. p. 20

(2) La burótica designa al conjunto de técnicas y procedimientos que tienden a hacer que los equipos electrónicos ejecuten todas las tareas oficinales o la mayor parte de ellas; permite anticipar una oficina sin papeles.

(3) La telemática, es la ciencia que reúne los adelantos de la telecomunicación y la informática para construir sistemas automatizados.

C U A D R O I

ERA	PREINDUSTRIA	INDUSTRIAL	POSINDUSTRIAL	INFORMACION
SECTOR	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	CUATERNARIO
OPERACIONES	CULTIVO EXTRACCION	FABRICACION TRANSFORMACION	COMUNICACION TRANSPORTACION	TRANSMUTACION MINIAUTOMATIZACION
ACTIVIDADES	AGRICULTURA SILVICULTURA GANADERIA PESCA MINERIA BIENES RAICES	PRODUCCION DE BIENES DE -CONSUMO -CAPITAL MANUFACTURA PETROQUIMICA FINANZAS	COMUNICACIONES TELEFONO- TRANSPORTE -AUTO- TRANSPORTE -AVION COMERCIO SEGUROS BANCA	SALUD EDUCACION INVESTIGACION RECREACION
RECURSO ESTRATEGICO	TIERRA MATERIA - PRIMA	CAPITAL MANO DE OBRA	INFORMACION SOCIOECONOMICA Y FINANCIERA PROPIEDAD INTELLECTUAL	INFORMACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA VALORES CULTURALES
RECURSO TRANSFORMADOR	ENERGIA NATURAL -AIRE -AGUA -TRACCION ANIMAL -ESFUERZO HUMANO	ENERGIA ACUMULADA -CARBON -GAS -PETROLEO HIDROELECTRICIDAD ELECTRICIDAD	ENERGIA CREADA -GAS -PETROLEO -NUCLEO - ELECTRICIDAD	AUTOSUFICIENCIA ENERGETICA -FUENTES ALTERNAS -FUSION NUCLEAR
TECNOLOGIA	ARTESANAL	TECNOLOGIA DE MAQUINAS	TECNOLOGIA DE COMUNICACION	TECNOLOGIA DE CONOCIMIENTOS
HABILIDADES	AGRICULTOR TRabajADOR MANUAL	INGENIERO TRabajADOR SEMICALIFI- CADO	ADMINISTRADOR PROFESIONAL INGENIERO ESPECIALISTA	INNOVADOR CIENTIFICO OCUPACION PROFESIONAL
METODOLOGIA	PRUEBA Y ERROR	EMPIRICISMO EXPERIMEN- TACION	INVESTIGACION DE OPERACIONES MODELOS SIMULACIONES ANALISIS DE SISTEMAS	TEORIA Y ABSTRACT TEORIA DE DECISION INNOVACION CONVERGENCIA TECNOLOGICA
PERSPECTIVA CROMOLOGICA	ORIENTACION HACIA EL PA- SADO	ADAPTACION ESPECIFICA EXPERIMENTA- CION	ORIENTACION AL FUTURO	CREACION DE UN NUEVO FUTURO
PRINCIPIO CENTRAL	TRADICIONA LISMO	CRECIMIENTO INDUSTRIAL	CRECIMIENTO COMERCIAL	CODIFICACION DEL CONOCIMIENTO
AMBITO	REGIONAL	NACIONAL	INTERNACIONAL	MUNDIAL

* Tomado de la obra de Alberto Torrer Martell, Op. cit., p. 22-23.

principales en el Sector Público son la reordenación económica y el cambio estructural.

A fin de comprender bien como se concibe la transformación mundial en el grupo gobernante, se reproduce a continuación un fragmento del entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari pronunciado en la Ceremonia Inaugural del Seminario de Modernización Económica y Cambio Estructural: Principales Tendencias a Nivel Mundial, llevado a cabo en junio de 1987 en la Ciudad de México. El Secretario de Estado señaló:

"En la crisis actual estamos presenciando una aceleración del proceso de cambio con el desarrollo de nuevas tecnologías, en el campo de la información, la telecomunicación, los materiales avanzados y las ciencias de la vida. La incorporación de estas tecnologías, en la esfera económica está provocando transformaciones en los patrones de producción y comercio entre países, modificando la estructura de la demanda de materias primas y mano de obra (sic), acelerando la integración de la economía mundial, y aumentando las presiones del mercado y la competencia entre empresas (sic). Los centros generadores de recursos o de la dinámica de crecimiento se han desplazado. Estamos enfrentando una nueva época en la vida de las naciones.

Asistimos a un proceso de modernización que se impone por decisión propia o por la fuerza de la realidad mundial.

Ante esta presión económica hay también una transformación política mundial (sic): los Estados nacionales están cambiando. No lo hacen por moda o mera imitación. Están cambiando para poder sobrevivir a una competencia feroz y enfrentar la nueva división del trabajo (sic). Buscan en la modernización la clave para resolver sus problemas nacionales en el marco de cambios profundos en la economía mundial. Independientemente de ideología, sistemas políticos, nivel de desarrollo o ubicación geográfica, casi todos los Estados depuran hoy su tamaño, revisan el ámbito de su participación económica y fortalecen sus áreas estratégicas. La gran transformación en marcha está haciendo a los Estados menos pesados pero más fuertes para que así puedan cumplir mejor su mandato fundamental: defender la soberanía frente a la competencia de otros Estados y garantizar la soberanía popular. Al mismo tiempo se apunta una presencia mucho mayor de la sociedad civil"⁴.

(4) De la Madrid, Miguel. Cambio Estructural en México y en el Mundo. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica/SPP. Col. Economía Contemporánea, Compilación. 1978. pags. 13 y 14.

En el discurso está plenamente explícito el papel activo que tiene la información en este nuevo ciclo económico que inicia y en el cual, se erige en una de las puntas de lanza de la tecnología de vanguardia para la economía. En efecto, se puede apreciar en el primer párrafo citado como la tecnología tiene por objeto "el campo de la información" y "la telecomunicación" y por sujeto, incorporarlas a la esfera productiva cada vez con mayor intensidad provocando así mismo, cambios en esa esfera a nivel planetario.

Cabe en esta reflexión un cuestionamiento, ¿debe el administrador público pasar por desapercibido en su disciplina, el estudio y comprensión de esta variable fundamental?; el peso específico creciente de la información como elemento consustancial a los procesos de cambio socio-político y económicos y en especial, la reforma de Estado, hacen imprescindible su estudio minucioso bajo la óptica administrativa pública y donde el modo en que se dirige la información gubernamental -a nivel del sector central federal- para la opinión pública, constituye un punto toral de la modernización del país, ya que mide el nivel de democratización.

1.1.2. INFORMACION Y COMUNICACION

En el seno de las relaciones sociales, información y comunicación son fenómenos íntimamente vinculados. Por una parte,

la comunicación constituye a lo largo y ancho del cuerpo social⁵, un elemento imprescindible y condicionante de interacción e integración, a través de ella, los individuos y grupos sociales evocan algo en común: una idea, un hecho, un sujeto o un valor; en fin, a través de la comunicación, los individuos construyen una relación.

Esa evocación común combina varios elementos y factores que se pueden resumir en:

- a) elementos: significado, significante y representación fonética;
- b) factores: contexto, medio y posición social individual⁶.

Ambos componentes (elementos y factores) determinan las características de la comunicación humana y la manera en que se informa, ya que la información se refiere al sentido u orientación de los contenidos y formas comunicados, tanto si es para realizar una acción social (idea central evocada por dos sujetos con y en el mismo sentido), por ejemplo, cuando alguien se viste a la moda esperando que la gente de su grupo social le considere un sujeto de buen gusto y, al hacerlo, efectivamente se causa dicha impresión; como si es para llevar a cabo una relación

(5) "La Sociedad entendida no como un ente abstracto, sino como una totalidad de las relaciones sociales prácticas que los individuos introducen recíprocamente en un proceso de producción y de vida histórico y concreto." En Regalado, María E. y Nieto, Rosa M., Comunicación de Masas, Teoría y Práctica. México D.F., Ed. Cambio. 1985. p. 319.

(6) Aquí solo se citan los componentes ya que se dan por comprendidos y además, por no ser materia, ni pretensión de la exposición. Sin embargo, puede remitirse al capítulo primero de la obra de Antonio Paoli citada en el apartado Bibliográfico al final del texto.

social (cuando el significado común tiene un sentido para uno y otro para su contraparte) v.gr., el padre y el pretendiente de la muchacha poseen distintas expectativas, que ambos tienen respecto a ella, en lo particular. No obstante, socialmente es la misma.

Por otra parte, la información es entendida como un conjunto de mecanismos mentales que permiten al individuo retomar de su ambiente datos, y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan de guía en su acción; no requiere de una evocación común, a menos que se desé transmitir y que sea entendido. Constituye la interpretación del individuo o grupo receptor de lo que se le ha comunicado; por esta razón, a la información se le considera un elemento estructurante de la comunicación humana; la información la supone, es decir, para que se den los fenómenos informativos debemos suponer que habido comunicación.

En consecuencia, la información es más que un conjunto de datos, implica también, lo que hacemos con ellos; por eso, cuando los significados comunes comunicados se informan (entienden) de la misma manera, tendemos a actuar de modo similar. En efecto, si los sujetos tienen la misma información (mismo modo de ordenar los datos y orientar su acción) se comunica la misma información (contenidos); en contraparte, si poseen distintas información (contenidos) de la misma cosa, la comunicación se informa (ordena y orienta) de distinta manera.

Conforme a lo anterior, podemos afirmar junto con Paoli que la información es un insumo fundamental en las relaciones humanas y la comunicación constituye una parte del proceso de información y que éste se funda, estructura, dinamiza y le da finalidades a las relaciones humanas, tanto para mantenerlas, desarrollarlas o destruirlas porque llega hasta la esencia de los esquemas psico-socio-culturales de los individuos. Entonces, información tiene que ver con el entendimiento del individuo de como éste organiza y entiende lo que se comunica, lo cual, ocurre generalmente más inconsciente que conscientemente.

Así, gracias las nuevas informaciones o modos de entender los fenómenos sociales y naturales, se orientan las acciones, la comunicación y se generan las posibilidades de evolución social. Este hecho es muy trascendente y es la razón, paradójicamente, del por qué los procesos de información por sí solos no permitirían la vida en sociedad; requieren de la comunicación, requieren de la evocación común, es decir, de entenderse los individuos.

Por otra parte, las fuerzas económicas de la sociedad moderna han desarrollado sobre esta materia, investigaciones y aplicaciones técnicas que han generado el fenómeno conocido como "industria cultural" o "mass media", mismo que juega un papel de equilibrio y control social estructural en la realidad, al grado de calificarse uno de los "agentes más enérgicos y agresivos del capitalismo monopolista y de las corporaciones internacionales" porque logra una "inserción espontánea de los

individuos" dentro del sistema⁷. La cultura consumista es su representación más sofisticada y tangible. En suma, porque sus manifestaciones refuerzan el status quo.

Si relacionamos lo arriba expuesto con este último, podemos encontrar una de las explicaciones más claras del por qué se logra la penetración y consolidación de los agentes culturales como importantes influenciadores e inculcadores de la cosmovisión y modo de comportarse los individuos de determinada sociedad porque, precisamente se especializan en incidir sobre los procesos de información del individuo y los grupos sociales, incluso, de elaborarle los esquemas intelectuales bajo los cuales ordena y da sentido a todos los datos recibidos del exterior.

Este hecho ha alcanzado tal proporción que Antonio García opina que las corporaciones transnacionales especializadas operan fundamentalmente de forma unilateral y vertical sobre el público (auditorio), ocasionando graves formas de incomunicación humana en las clases y grupos sociales marginados y/o subordinados debido a su estructuración; misma que bloquea la capacidad interlocutora de los sujetos receptores⁸.

(7) García Antonio. Comunicación para la Dependencia o para el Desarrollo? Quito, Ecuador. Ed. Ciespal, Col Intiyan. 1980. pp.212-213.

(8) En el mismo estudio, Antonio García afirma que se intenta trasplantar aparatos conceptuales norteamericanos "traduciendo información o comunicación de masas como información o comunicación social no obstante que las grandes masas de población no participan ni en la propiedad, ni en la gestión, ni en la orientación ideológica, ni en la elaboración de los mensajes que transmiten esos medios informativos (...) que funcionan dentro de las reglas programáticas de la empresa capitalista. " Ibid. p. 212.

Un fenómeno socio-político estrechamente ligado al binomio información-comunicación es la propaganda política. Esta, se puede definir como la técnica del poder político que emplea medios puestos a su alcance por la ciencia para convencer y dirigir a las masa.

En términos más precisos, es la técnica especializada en emplear la información adecuada, bajo la forma adecuada para un propósito político fundamental: "ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinadas"⁹.

Con respecto a lo anterior, si aceptamos el empleo discrecional que puede sufrir el adagio político: "el fin justifica los medios", y la propaganda es una técnica política, podremos suponer que los medios de ésta no siempre son los más convenientes para ciertas clases y grupos sociales, calificados por Antonio Gramsci como subordinados. Incluso, empleados para fines fascistas pueden poner en peligro el sentido común de un gobierno democrático y hacer tambalear los pilares de su legitimidad y legalidad.

Previendo una situación así, ya históricamente experimentada a gran escala en los casos Nazi y Stalinista, la sugerencia de Jean M. Domenach adquiere estimable valor, convenientemente entendida: "separar la función de propaganda de la de información"¹⁰.

(9) Domenach, Jean-Marie. La Propaganda Política. Buenos Aires, Argentina, Ed. Eudeba. 1986. p.8. (6) *Ibid.*, pag.106. (10) *Ibid.*, pag. 106.

Se advierte "convenientemente entendida", porque conforme a lo hasta aquí expuesto, en estricto sentido, no es posible, puesto que si por información se comprende una forma de formular individual y colectivamente una cosmovisión y la propaganda política trata de influir ahí justamente, en la forma de ver, entender y actuar del individuo en relación al mundo, tal separación no pasa de calificársele como deseable pero no posible dada su estrecha relación con los intereses de quien emite la información.

Sin embargo, la separación sugerida por Domenach, puede ser aceptable en cuanto al papel activo del Estado como fuente, emisor y regulador en la materia. Así, debe el Estado, asumir por propia cuenta la producción, reproducción y difusión del material informativo (propagandístico) generado en su seno, cuestión que no ocurre, como se verá más adelante, además del papel de orientador.

Definitivamente, la propaganda es necesaria para un gobierno; al respecto Domenach afirma: "un partido o un gobierno pueden desarrollarla sin recurrir a la mentira, pero no debe permitirse por más tiempo que se oculte detrás de la información, y la corrompa"¹¹. Ciertamente, la propaganda como instrumento político no es neutral y por tanto debe aplicarse y vigilarse esa aplicación, bajo criterios democráticos y de desarrollo nacional. Pero es la Sociedad Civil, organizada en instituciones específicas, la encargada de cuidar y hacer valer estos aspectos.

(11) Ibid., pag 106.

La información gubernamental pública es indispensable para la Sociedad en su conjunto; a fin de exigir su veracidad, oportunidad y verificabilidad, debemos conocer a profundidad el sistema específico que la genera, evaluándolo a partir de que es responsabilidad ineludible de los gobernantes proporcionarla sin simulaciones, asimismo del mecanismo social que lo materializa. Por ello, conocer en México cómo se da este fenómeno, aunque sea en uno de sus puntos, es el reto del presente estudio.

Esta problemática inspiró el tema a tratar enfocándolo básicamente desde la perspectiva administrativa pública; no obstante, se le enriquece con aportaciones disciplinarias como la política, la tecnológica, la histórica y el derecho. También porque se parte del supuesto de que la información gubernamental, esencialmente propagandística, se enmarca en los patrones de la democracia occidental: la libertad, el derecho, la justicia y las leyes del mercado. Pero, para generar esa información el Gobierno ha tenido que generar a su vez, instancias administrativas que se encarguen específicamente de su despacho, v.gr. las "Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas" o de "Comunicación Social".

1.1.3. INFORMACION E IDEOLOGIA

Este inciso destaca cómo en los fenómenos psico-sociales del individuo y de los grupos sociales generados por la ideología, la información desempeña funciones determinantes y claramente identificables.

La información difundida por los medios masivos de difusión (MMD), produce e inculca no únicamente un saber del acontecer diario nacional e internacional; no sólo da cuenta del acontecer cotidiano para mantener al individuo al día de lo que sucede a su alrededor; sino que proyecta, por un lado, la apariencia de que informa y reafirma, por otra, todo un conjunto de valores y prejuicios que amoldan inconscientemente la estructura mental de los individuos, acoplándolas al status¹².

En este sentido, la información se erige en ideología debido a que no es neutral ni "cristalina", es un fenómeno incorporado a la estructura, conformación y dinámica de la sociedad en cuestión.

Ello se debe a que, en primer lugar, la información recibida por el sujeto aparentemente le proporciona un cariz confiable de contenidos acerca de su realidad. Sin embargo, esta creencia es relativamente cierta, porque el lector o receptor está siendo afectado también por la forma de estructuración de los contenidos informativos, proveniente de las programaciones realizadas y difundidas en acuerdo deliberado o no, de la perspectiva social de la empresa y aún del locutor.

En efecto, en muchos casos, se orienta la atención hacia determinados temas, se descontextualiza la información, se trivializa y así, se socializa al sujeto, se "forma" al tipo de

(12) Enrique Guinsberg afirma: "La importancia hoy asignada a los medios es tal que cada vez se incrementa la tendencia a asignarles el papel de institución hegemónica en el proceso de ideologización", Vid., en Bibliografía "Control de los Medios, control del Hombre". pag. 30.

hombre que requiere la sociedad, sin dejarle casi posibilidad de convertirse a su vez en emisor.

En segundo término, el estudio de la información en una sociedad capitalista como la nuestra nos lleva invariablemente a analizar sus características principales, este tipo de sociedad se encuentra sometida en sus relaciones humanas a las leyes de la oferta y la demanda y, todo, absolutamente todo, se encuentra bajo este esquema: hombres¹³, cosas y valores; dicho esto sin menoscavo de que se puedan manifestar verdaderos valores éticos y estéticos antepuestos a los efectos de ambas leyes. Sencillamente se destaca su preeminencia, por contar con mayores medios y espacios sociales a su disposición.

Los medios masivos de difusión (MMD) no se salvan de practicar la óptica de mercado, puesto que son, las de mayor influencia en México y en el mundo occidental, organizaciones empresariales. Por ello, producen, reproducen y transforman a lo largo y ancho de sus influencias o coberturas, los contenidos y formas mercantilistas de interrelación social al interiorizar una escala de valores basados en la medición de las cosas en términos monetarios; generando una visión esperanzadora, fincada en la obtención de riqueza y poder ("como los de arriba"), visión que por ser individualista, conlleva un dejo de egoísmo; y evitando manifestaciones cuestionadoras, críticas o reflexivas de corte radical por parte de los receptores.

(13) De ahí el adagio popular de que "hay que tener precio, pero procurando que éste sea el más alto posible".

Por otra parte, cabe señalar acerca de las agencias informativas privadas de los MMD (en lo relativo al abastecimiento cotidiano de noticias y de tecnología, procedimientos técnicos y demás materiales que provienen del exterior empresarial y nacional) que son fuentes o emisoras extranjeras con enfoques contextuales (lingüísticos y discursivos) distintos; además, han impulsado el establecimiento y desarrollo de MMD locales, por medio de los cuales realizan su función "informativa".

Debemos agregar por último, los efectos conductuales que imprimen a los receptores y/o lectores estos MMD: convierten a la llamada opinión pública en una masa pasiva, tolerante, conformista y soñadora, en terminos del Sistema Comunicación Social.

Masa pasiva, por estar imposibilitada a participar directamente en lo que se le inyecta al cuerpo social a través de los MMD, por no emprender reacciones abiertas e inhibir la operación del mecanismo de reflexión y crítica sobre lo que recibe.

Masa soñadora, porque a partir de los estereotipos interiorizados crea y proyecta sus objetivos, y mantiene sus relaciones cotidianas como la ropa, el ejecutivo, el auto, etc.

Masa conformista, por la visión normalizada y natural de las cosas y sucesos que le rodean. No sabe qué hacer socialmente

para acabar con aquéllo que le perjudica, está mal, es injusto o desviado, a no ser el únicamente resolverlo a nivel personal como pueda o apelando a las instituciones estatales creadas expreso; y en la medida en que así lo acepte, es masa tolerante.

1.1.4. INFORMACION Y OPINION PUBLICA

El tema Opinión Pública para los regímenes democráticos como el mexicano, constituye un elemento importante a considerar en la toma de decisiones públicas. En efecto, conocer el nivel de cooperación y adhesión o respaldo con que cuenta la Administración, cuestión íntimamente relacionada con la legitimidad, pero también con el grado de participación y el ámbito de participación social activa, mide y condiciona la capacidad social del movimiento del Estado.

Además, la Opinión Pública como expresión social resguarda actitudes y comportamientos que determinan el éxito o fracaso final de una política. En consecuencia, un Estado Democrático tiende siempre a cuidar su "imagen" ante la Opinión Pública porque de ello, depende la credibilidad que le permite cumplir su papel de mediador y orientador social de "buen modo"

Según Rivadeneira Prada, la Opinión Pública se inserta en la dinámica social porque "en concreto, no hay opinión pública sin seres humanos, grupos y organizaciones sociales; la opinión pública tiene que ver con factores políticos, por ejemplo, la organización y distribución del poder; los procesos de decisión

política. La opinión pública no se puede separar de las instituciones y productos del medio, vale decir, de editoriales, radiodifusoras y estaciones de televisión, por un lado y de programas que divulgan, por otro. Pero la Opinión Pública tampoco es imaginable sin la comunicación total, es decir, la comunicación personal, directa y recíproca¹⁴.

Pero, la base de la Opinión Pública, es la Información. La Opinión Pública es el producto de los procesos transformativos de información de un sistema abierto o "clima de opinión"¹⁵, cuyos componentes principales son los receptores/comunicadores y sus propiedades comunicativas; los emisores o Medios Masivos de Difusión (MMD), son los elementos del medio.

Entre Información y Opinión Pública existe fundamentalmente una diferencia de naturaleza cualitativa, ya que la primera representa el estímulo y, la segunda, la respuesta del mismo, dicho esto sin menoscabo de su característica compleja; respuesta esencialmente valorativa y exigente (demandante), sus efectos además, desencadenan reacciones sociales que pueden movilizar de tal modo sectores de población que influyen de la determinación de decisiones fundamentales para el resto de la Sociedad, o, por otro lado, provocar comportamientos de rechazo, abstención e indiferencia que afectan negativamente, incluso condicionando su efectividad, una decisión gubernamental.

(14) Rivadeneira Prada, Raúl. La Opinión Pública: análisis, estructura y métodos para su estudio. México D.F., Ed. Trillas. 1984. p. 6.

(15) Circunscrita en grupos con características socio-culturales concretas.

Así, el estudio de la Opinión Pública, afirma Rivadeneira, abarca:

- El mismo sistema abierto del clima de opinión;
- el medio desde el cual el sistema recibe inputs energéticos e informativos y para adentro del cual exporta su output en forma de opinión pública;
- las informaciones que constituyen el input del sistema¹⁶.

La Opinión Pública (como la Información) abarca entonces, todos los aspectos de la vida en sociedad: moral, política, economía, cultura, ciencia, seguridad social, etc.. Simultáneamente, el clima de opinión (o grupo socio-cultural) no es estático y cambian sus campos, sus objetos y sus integrantes.

De acuerdo con esto, los climas de opinión -compuesto de actitudes, normas, valores, exigencias y expectativas- "fabrican" mensajes sustancialmente valorativos y exigentes, sea en favor o en contra de un individuo, grupo, organización, un comportamiento, una intención, un objetivo, un plan, etc.. Sin embargo, el mensaje debe hacerse del conocimiento de los demás integrantes de la Sociedad, a fin de que los "receptores que están interesados en el asunto (...) influyan en los inmediatamente afectados en el asunto de modo que ejerzan presión"¹⁷ de tipo social en individuos, grupos y organizaciones sociales con objeto de que asuman una conducta determinada.

El ciclo de la Opinión Pública entonces es:

"los emisores del medio introducen información en el sistema de clima de opinión; dicha información se transforma en opinión pública que, al salir del

(16) Ibid., pag. 12.

(17) Ibid., pag. 14.

sistema, pone de manifiesto su naturaleza como poder social, a través de una cadena de reacciones de la cual resulta una presión psicosocial que produce el cambio o la adquisición de determinados comportamientos; estos efectos suscitan la importación de nueva información en el sistema, y así sucesivamente¹⁸.

No obstante, la Opinión Pública depende estructuralmente de las instancias y mecanismos creados en la sociedad para su conducción, es decir, para que exista realmente la Opinión Pública la Sociedad debe estar organizada de tal modo que, sistémicamente explicado:

"La salida energética del sistema de clima de opinión equivale únicamente a una opinión pública, si dicha salida causa cambios y modificaciones perceptibles en el medio. Si dichos cambios y modificaciones hacen falta, la importación de información para adentro del sistema-clima de opinión se estanca y termina y el mismo sistema se descompone¹⁹.

En otros términos:

"La opinión pública política no existe si el poder político está organizado de tal modo que quede insensible a opiniones expresadas fuera del sistema en el cual se establecen procesos de decisión. En el campo educativo no hay opinión pública si el sistema concomitante hace caso omiso de opiniones externas. Allí anida el hecho de que la opinión pública de índole política puede desenvolverse exclusivamente en países "democráticos" o más correctamente dicho, en sociedades donde los ciudadanos se dan cuenta de que sus opiniones sobre cuestiones políticas surten efectos perceptibles"²⁰.

Pero, lo mismo acontece con toda la gama de posibles campos donde la Opinión Pública puede vertirse, ya que cuanto más compleja es una Sociedad, más múltiples son las opiniones públicas que salen de sus grupos componentes.

(18) Idem., pag. 14.

(19) Idem., pag. 13.

(20) Idem., pag. 14.

Por otra parte, el proceso transformativo de la Información se desarrolla en dos fases que pueden ser simultáneas: en la primera, los receptores seleccionan, perciben y retienen información individualmente decodificada, interpretada, reselectionada y que los medios divulgan; en el segundo, los receptores se comunican de modo personal, directo y recíproco sobre dichas informaciones retenidas. Los efectos de la información no resultan de la percepción y retención en la primera fase, sino de la comunicación total sobre ellas, dadas en la segunda fase, aunque no se escatime la influencia de los MMD.

J. Habermas, destacada autoridad en el tema, afirma que la publicidad burguesa, a partir de la cual se origina la Opinión Pública, constituye un elemento mediador entre el poder del Estado y la Sociedad Civil, pretendiendo a través de este modo, hacer valer sus necesidades frente al Estado.

Sin embargo, existe una ficción de Opinión Pública que no se identifica con el comportamiento real del público; cuestión provocada por lo que denomina Opinión Cuasi-Pública dada por los MMD y las organizaciones sociales y personalidades reconocidas, "representativas y manipulativamente desarrolladas" que solo difunden opiniones forales²¹.

Una Opinión Pública verdadera o más democrática, sólo se

(21) Habermas, Jürgen. Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona, España. Ed. Gustavo Gili. 1981. p. 272.

producirá en la medida en que la opinión informal (individual, no organizada) y la formal, convergan y se complementen en una publicidad crítica y participativa a todos los niveles internos de las organizaciones de la Sociedad; ya que el "grado de publicidad de una opinión se mide según la medida en que provenga de la publicidad interna a un público compuesto por miembros de organizaciones; y también, por la magnitud que alcance la comunicación entre una publicidad interna en las organizaciones y una publicidad externa, formada en el tráfico publicístico, vehiculado por los medios de comunicación de masas, entre las organizaciones sociales y las instituciones estatales"²². Lo anterior determinaría el grado de avance en la democratización de la Sociedad, posible únicamente, en el marco de un Estado moderno, de un Estado social, porque:

"hay que entender la realidad constitucional del Estado social como el proceso en cuyo decurso se realiza una publicidad políticamente activa, esto es, en cuyo decurso el ejercicio del poder social y de la dominación política se someten efectivamente al mandato democrático de la publicidad"²³.

Para que esto sea un hecho, la misma Sociedad Civil debe coadyuvar a fabricar estos espacios y a implantar los mecanismos adecuados de control y participación en los MMD y en las fuentes²⁴ "en la inteligencia de que las estructuras comunicacionales (...) constituyen una expresión de las relaciones de poder y un espejo en el que puede mirarse la Sociedad en su conjunto, entendida como una macroestructura comunicacional"²⁵.

(22) Idem., p. 273.

(23) Idem., pag. 269.

(24) Finalidad de la Comunicación Alternativa.

(25) María Eugenia Regalado, Op. cit., pag. 286.

Al Estado le conviene desarrollar esta dinámica porque influir en la Opinión Pública no es deformar por fuerza, la verdad, sino también, tratar de modificar una visión colectiva que es común y esté bastante alejada de la realidad, v.gr., la informatización de la Sociedad en el marco del reacomodo político-económico internacional que necesariamente afecta la relación que se venía dando, desde los 40's, entre el Estado y la Sociedad, por la caída del modelo económico respaldado en el Estado Benefactor y paternalista.

Al Estado Mexicano le conviene, porque mediante estos mecanismos comunicativos más democráticos, plurales, la posibilidad de consensos consistentes aumenta; cimentados en acuerdos corresponsables, los "equilibrios" se hacen más estables y la posibilidad de ruptura y conflicto violento disminuyen²⁶.

1.1.5. INFORMACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

El poder político, entendido como la capacidad de acción del Estado sobre la Sociedad Civil, tiene entre sus pilares a lo largo y ancho de su organización (Administración Pública) la información como enlace, manutención y acción del poder político.

1. De enlace, en los siguientes aspectos:

- a) Entre Estado y Sociedad, y
- b) Entre las diferentes instancias y diversas funciones gubernamentales.

(26) Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. Política y Derecho México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 13-31.

Para la primera clasificación, el Poder Político busca el intercambio y flujo de información hacia las cúpulas de decisión (empresariales, sindicales, intelectuales, clericales y de profesionistas, por citar algunas de las más importantes) ejercida principalmente a través de los Medios de Difusión, Partido Políticos, las Cámaras Privadas, unidades de inteligencia y de asesoría externa; pero, sobre todo, lo hace a través de las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, por ser dependencias directas e inmediatas del C. Presidente de la República. Este flujo es materializado en políticas, acuerdos y pactos.

La información (demandas sociales) vertida o emanada de la sociedad civil requiere la respuesta al Estado, y tras determinarse la decisión política, a posteriori, se materializa en acción administrativa²⁷. Gracias a la función de enlace de la información entre las distintas instancias orgánicas de la sociedad, pueden elaborarse, comunicarse, concertarse y llevarse a cabo las decisiones políticas gubernamentales y sus ventajas dependen directamente de la capacidad interlocutora de los mecanismos sociales implantados y practicados para tal efecto, v.gr., el de Comunicación Social de la Sociedad vs Opinión Pública.

(27) Al respecto, K. Deutsch señala: "En todo sistema (político), la autodirección requiere en primer lugar un insumo de información del mundo exterior (...) Eventualmente la información genera una acción o conducta en el sistema que la recibe (...) en un gobierno, los órganos receptores son los funcionarios, burócratas, ejército, marina, administradores de seguro social, recaudadores de impuestos o quien quiera que ejecute servicios para el gobierno. Lo importante acerca de cualquier sistema de autodirección (política) es esto: sus órganos envían de regreso nueva información referente los resultados de sus acciones." Vid. "Política y Gobierno", p. 174.

En cuanto a la segunda clasificación o de las diferentes instancias y funciones gubernamentales, por medio de leyes, convenios, planes, programas y proyectos (de nivel macro y meso-administrativos) y circulares y demás disposiciones administrativas se mantiene una red de información de flujo descendente (órdenes e instrucciones). En contraparte, solicitando informes, supervisiones y auditorías, se recaba la información de flujo ascendente. Ambos procesos son indispensables e interdependientes, sin los cuales, no podría haber políticas en ejecución, ni continuidad en la acción gubernamental, ni corrección a tiempo para alcanzar los logros que la maquinaria gubernamental se propuso.

La información como enlace dentro de la estructura y organización gubernamental posee un carácter indispensable, a fin de lograr mínimos de coherencia, cohesión y congruencia, en su seno, que lo mantengan funcional. De no ser que lo mantengan funcionando así, el poder político puede entrar en una etapa crítica de parálisis.

Entonces, la información gubernamental, concebida como un conjunto de datos orientados, presentados y difundidos de cierto modo por el poder, genera en el receptor una manera de ver el mundo, de modo institucional (sistémica) beneficiando la integración de los cuadros gobernantes y gubernamentales entre sí y con el cuerpo social, haciendo más efectiva la acción gubernamental²⁸.

(28) Aspecto trascendentalísimo pues la ejecución de las decisiones políticas dependen de quienes son administradores públicos (lato sensu). Para ahondar revisar Deutsch, Ob. cit., pp.224 a 226.

2. De Manutención del Poder Político.

Porque busca, empleando los MMD principalmente, en una labor cotidiana, inculcar los valores y el estilo de vida del sistema, por creencia y simbolismo antes que racionalmente²⁹, a fin de preservar la estabilidad del régimen y la paz social.

El Poder Político persigue mantener el status, vía legalidad y legitimidad. Su función legal como representante y defensor del estado de derecho y, su función de legitimidad, como la búsqueda y desarrollo del consenso al ejercicio del poder. Para ello, una información adecuada y correctamente difundida sobre asuntos de interés general, proporciona tales efectos³⁰,

(29) "Para Estados de mucha extensión territorial, el transporte de símbolos es, sencillamente, una cuestión vital, pues donde cesen de simbolizar, cesan de estar". Reseña del texto de Pross, Harry. Estructura Simbólica del Poder, Teoría y Práctica de la Comunicación Pública. Barcelona, España. Col. Mass Media. 1980 pp.177.

(30) Afirma Marcos Kaplan: "La acción ideológica del Estado tiende a lograr una movilización de conciencias y energías en favor del mismo y en contra de sus enemigos actuales y potenciales, para atenuar o suprimir conflictos y lograr el más alto grado posible de estabilidad e integración. La legitimidad es pues, un proceso y el resultado de la identificación de un orden socio-político afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna al segundo. (...) El consenso es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado" y, agrega más adelante "Sobre la base y en los marcos de estas necesidades, todo derecho específico de un país y de un período histórico aparece como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece, reconoce y sanciona, y que tienden a cumplir una serie de funciones básicas, sobre todo las siguientes:

- a) Autoinstitucionalización del poder estatal (...).
- b) Imposición de una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e individuos (...).
- c) Institucionalización y regularización de la instancia social (...).
- d) fijación de las reglas del juego social y político (...).
- e) Mantenimiento de la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y
- f) Regularización de la asignación de recursos y de la distribución de bienes." Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. México D.F., Ed. UNAM. pp 300-311.

previamente en objetivos adecuadamente alcanzados, más allá de la simple retórica.

Esta posición del Estado Moderno es inseparable e indispensable a su permanencia, y se preocupa por la imagen proyectada, el consenso, es decir, sobre la Opinión Pública: sus inclinaciones y gustos, la estética atractiva de las formas en el quehacer político, la inculcación de valores tradicionales, símbolos y misticismos acorde a las condiciones político-culturales del Estado y de los grupos económicos prominentes, reforzando invariablemente el sistema de creencias, costumbres y estilo de vida que mantienen no sólo el status político sino social, de modo equilibrado y funciona.

3. En cuanto al Poder Político en Acción.

En los sistemas presidenciales la información forma parte medular de la política, se requiere que sea veraz, oportuna y profunda a fin de pronosticar las consecuencias de las posibles decisiones a tomar.

En México, el Presidente se allega información a través de los canales oficiales, v. gr., los acuerdos del gabinete en pleno, de los gabinetes especializados o con un Secretario de Estado; mediante el análisis a documentos impresos (libros, diarios y revistas), también a través de la comunicación directa en las relaciones informales o formales con grupos organizados de la iniciativa privada y/o del sector social, los partidos políticos, audiencias y mediante asesores. Pero, sobre todo directamente analizando los Medios Masivos de Difusión (MMD).

Sin embargo, ninguna información es total, muy pocas veces

se sugiere hacia dónde hay que ir, bajo qué plan o programa: "ello corresponde al Ejecutivo, a él le toca determinar el camino a seguir y atañe a la responsabilidad de su mando y a la trascendencia de su decisión para el interés colectivo³¹. En suma, en la esfera más alta del Poder Político en Acción, la información es inherente al proceso decisorio.

Según Roberto Casillas, el proceso decisorio presidencial puede sistematizarse en las siguientes etapas:

1. Conocimiento de los hechos
2. Su influencia en el área económica o política
3. Ubicación y definición estricta del problema
4. Cuidadoso y exhaustivo análisis de las posibles soluciones
5. Diversidad de consecuencias tanto internas como externas, que influirían en la vida de la comunidad al determinarse la solución
6. Observación de las opciones
7. Selección de las que ofrecen mejor perspectiva
8. Determinación de la conveniente
9. Implementación para su aplicación por el área responsable
10. Ejecución³².

Observamos que en los cinco primeros puntos trabajamos con información básicamente y en los tres subsecuentes con juicios y valores acerca de las connotaciones reales pronosticables de dicha información, para llegar a la decisión más conveniente e inmediatamente aplicarla.

En esta parte, llegamos al nivel gerencial del Poder Político en Acción, donde la programación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación así como la corrección (retroalimentación) constituyen las siguientes etapas del Proceso del Poder Político en Acción, cuyas características detallaremos en el inciso subsecuente.

(31) Casillas, Roberto. La Decisión Presidencial. pp. 39-43. Vid. Bibl.

(32) *Ibid.*, p. 26.

1.1.6. INFORMACION Y GERENCIA PUBLICA

Una vez asumida la decisión política, si es presidencial constituye según Roberto Casillas, un acto de tracto sucesivo, porque se genera un proceso imperativo de flujo de información descendente a lo largo de la escala jerárquica de la organización gubernamental. A la decisión política se le concatenan decisiones secundarias, decisiones operativas y en consecuencia, actos y hechos concretos.

Llegado a este punto, cabe aceptar la justa observación del maestro Duhalt Krauss quien asegura: "no es posible exigir la máxima eficiencia de un trabajador si no se le proporciona toda la información concerniente a su trabajo"³³, señalación con amplia validez en el manejo de personal en el sector público.

En consecuencia con lo anterior, en la Gerencia Pública, la información se entiende como el cúmulo de datos llenos de significado que comunican conocimientos útiles y, sobre todo, el insumo imprescindible de la gestión interna pues permite la organización de los recursos humanos bajo una determinada dirección y un mismo propósito, y su adiestramiento y capacitación en las técnicas y procedimientos a emplear. En otros términos, es un conjunto de datos que conforman un aservo que apoya la toma de decisiones y las operaciones y tareas que las realizan.

(33) Duhalt K. Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa, Manual para Jefes o Supervisores. México D.F., Ed. UNAM. 1983. p.21.

El sistema de comunciación de la institución constituye un sistema de flujo de información que hace posible el trabajo común. Partiendo del axioma de que el recurso más importante en la organización es el personal. Dicha información, puede ser de dos tipos: introductorio y permanente³⁴.

La información introductorio trata los datos correspondientes a los antecedentes de la institución en cuestión, sus propósitos, razón de ser y la importancia de su buen funcionamiento; también acerca de las particularidades del cargo o puesto a ocupar, como también proveerse de medios, y qué tareas y cómo se deben desempeñar.

La información permanente es aquélla que se vierte para capacitar al personal, darle a conocer e interiorizarle sobre los planes y proyectos de mejoras; lo que se espera del personal, sus informes y el respeto a las reglas internas de labor y comportamiento. No obstante, la información permanente se caracteriza en lo fundamental por acercar y mantener la comunicación entre dirección y operación, es decir, entre orden y ejecución y en suma, entre funcionario y empleado.

Este sistema fluido es exterior e interior; del equilibrio y procesamiento adecuado de ambos tipos, depende la capacidad de adaptación y de trabajo de los individuos, el alcance de los objetivos institucionales, así como su justificación social o

(34) Ibid. pag. 30.

razón de ser, por un lado y, la pervivencia y desarrollo, del otro.

Un ámbito de relación especial entre la gerencia y la información son los SAI o Sistemas Administrativos de Información, donde convergen una serie y una gama moderna de recursos que permite procesar (planear, dirigir, organizar y ejecutar para ciertos fines institucionales) información. Actualmente, se han desarrollado y aplicado impresionantes componentes, aparatos técnicos y recursos humanos aptos para administrar la información conforme a las necesidades del usuario que casi siempre son o de apoyo a la toma de decisiones o de ejecución de tareas rutinarias, de gran volumen y que requieren rapidez como archivos, pronósticos, informes, etc..

Por otra parte, dado que el axioma "la información es poder" constituye una condición política de cualquier actividad humana, el poder político no ha escatimado en respaldar e implementar nuevos, más potentes y más prácticos instrumentos y medios para su manejo y aprovechamiento³⁵.

La definición del SAI, por lo anterior, a pasado de ser en la burocracia tradicional de un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos manuales y mecánicos, empleando papelería como medio fundamental; a "una integración altamente organizada de ingenios

(35) El Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Presidencia en 1974, publicó el "Manual de Procedimientos para la Organización de las Unidades de Sistematización de Datos", por citar un caso concreto.

físicos e intelectuales, interactuantes, cuyos principales atributos son: captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información en respuesta a las necesidades de la gestión administrativa organizacional, dentro de los lineamientos que marca la oportunidad contextual y política".³⁶.

Por su capacidad y ventajas los SAI son los que actualmente sostienen y permiten la aplicación de macropolíticas gubernamentales. Los SAI han hecho al gobierno más eficiente y ha permitido hacer más con menos. En México, este fenómeno está propagándose proveniente de las cúpulas empresariales y gobernantes hacia el resto de la sociedad.

En el sector público ejemplos de la penetración que tiene el concepto, es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática donde existe una Dirección General encargada específicamente del rubro informático; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se desarrolló el sistema computarizado del Registro Nacional de Contribuyentes; en la Secretaría de Gobernación, el Registro Nacional de Electores; a nivel económico se le abrió espacio a las empresas dedicadas a esta actividad en el "Programa de Fomento para la Industria de Bienes de Capital de 1981", entre otros. Y, aquí se define un objetivo adicional de nuestro tema de estudio al cuestionar: ¿en materia de información

(36) Lozano, Arturo, Notas Introdutorias al Estudio de Sistemas de Información para la Administración. México D.F., Ed. UNAM - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1985. p.16.

pública generada en el seno de las " Direcciones Generales de Comunicación Social" que cada Secretaría tiene que tanta penetración ha tenido, es decir, se aplica y cómo se maneja la tecnología de computadoras?

En suma, la materia prima de los SAI es la información y, su estudio para la Administración Pública es importante, si tomamos en cuenta que en toda organización interactúan un conjunto de individuos orientados hacia un objetivo común y que cada actividad realizada individualmente tiene por condicionante el flujo de información³⁷, además de que permite el control a detalle de la gestión en los distintos niveles administrativos desagregados.

Para concluir el inciso señalaremos:

- A) que en la dirección de una organización humana, específicamente en la gubernamental, los contenidos y peculiaridades de la información varían según los niveles de la estructura jerárquica: en los niveles altos es general y en menor cantidad, y en los bajos se hace específica y aumenta en cantidad bifurcándose siguiendo la estructura orgánica;
- b) que el sistema de información de una organización administrativa será efectivo en la medida que satisfaga las necesidades organizacionales independientemente de

(37) Duhalt K., Miguel. Ob. cit., pag. 22.

que se usen equipos de computo electrónicos o no. Porque la efectividad es directamente proporcional a la organización y el funcionamiento óptimo de la unidad encargada de proveer información oportuna, veraz y útil a la institución en cuestión.

De este modo, la información se emplea como estímulo a la gestión interna, encontrándose aquí, como ya se hizo mención, una causa fundamental del desarrollo de equipos electrónicos especializados en su manejo; a la par de la necesidad de cubrir los requerimientos de la creciente complejidad de las organizaciones humanas al crecer la dimensión de recursos, la especialización de sus actividades y al incrementarse el grado de interrelación e interdependencia con su medio externo. Todo ello, impulsa a aumentar la efectividad de los sistemas informáticos y su aplicación³⁶.

1.2. EL PAPEL DE LA INFORMACION EN LAS FUNCIONES DE GOBIERNO

Toda sociedad moderna es heterogénea, contradictoria y móvil; en su seno se plantean y replantean continuamente el problema de la interacción pacífica y mínima entre los diferentes grupos y clases humanas que la componen. Clases y grupos sociales en sus luchas recurren, de acuerdo a sus intereses y

(36) Para ahondar, consultar la obra sintética de Arturo Lozano, ya citada.

posibilidades, a todos los medios a su disposición: violencia física, riqueza personal y organización, la cultura, ideología y la información a fin de alcanzar sus objetivos más o menos deliberados pero como parte de un plan general previamente elaborado³⁹. Por lo anterior, los grupos y clases sociales se contraponen y confrontan, no pueden dejar de pugnar por la preminencia de sus intereses, pues es condición de sobrevivencia y de mejoramiento de su situación en el seno de la sociedad, resumibles en: riqueza económica y poder o influencia política. Estas tendencias centrifugas de la sociedad son contrarrestadas por la comunicación, la ideología y el control político a través de la información.

La entropía de la sociedad tiene que ser regulada, detenida y reconvertida en energía positiva por el Estado, ente que, según la teoría Gramsciana, cumple históricamente dos funciones consustanciales, dirigidas por el Gobierno y materializada por la Administración, a saber:

- A) la producción, reproducción y evolución de las bases materiales de las relaciones sociales manteniendo la preminencia económica de la clase dominante; (funciones infraestructurales).
- B) la producción, reproducción y evolución de las bases espirituales de las relaciones sociales o dirección política, intelectual y moral (hegemonía) de la clase dominante; (funciones supraestructurales).

(39) Vid. Kaplan, Marcos. p. 134.

Para llevar a cabo su primera función, se han creado instancias administrativas de fomento económico y financiero que continuamente crean y/o fortalecen las condiciones económicas que permiten la continuidad y desarrollo del capitalismo.

Debido a que la información de tipo financiero y económico se convierte hoy en factor indispensable para el uso adecuado del capital y casi tan importante como éste, factor que en países como el nuestro adquiere matices especialmente significativos por la carencia de recursos internos (ahorro interno) y el aprovechamiento máximo de los proporcionados por el ahorro externo, e impulsan la búsqueda del perfeccionamiento de los sistemas, unidades e instrumentos encargados de manejar y procesar dicha información⁴⁰.

El gobierno mexicano, a través de los sistemas automatizados de información, sistematiza los datos provenientes de la sociedad (demandas socio - económicas), base para tomar decisiones

(40) Esta necesidad ha sido impulsada por la intervención del Estado en la Economía, aunque actualmente se está replanteando y replegando a las actividades calificadas constitucionalmente como "estratégicas". De todas maneras, "el proceso de planificación del desarrollo implica un amplio conocimiento de la realidad económica y social del país y una interpretación que exprese las características esenciales de su funcionamiento y evolución... El diagnóstico, sin embargo, no sería completo si omitiera una apreciación de la capacidad de crecimiento (pronóstico), lo que significa proyectar las tendencias de esa realidad al comportamiento futuro de sus parámetros y coeficientes estructurales". Lo anterior, en el marco normativo y técnico específico, a fin de determinar los márgenes de certidumbre y a su vez, las políticas económicas en el sentido propuesto. Para mayor información, recurrir a Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. México D.F., Ed. Siglo XXI, Textos del Ilpes. 1985. pag. 166.

gubernamentales y la traduce en Políticas Económicas Generales del Sector Pública y, por su peso, de la Nación entera.

Las políticas económicas gubernamentales condensadas hoy por hoy, en los planes de desarrollo económico requieren previamente varias condiciones favorables para su ejecución que deben ser consideradas desde su formulación, como la cohesión y solidaridad social de la población, confianza en quienes dirigen el programa, amplia y profunda información estadística que apoye la toma de decisiones, permita el control y otorgue certidumbre a la evaluación del programa, y resultados pronosticados realistas.

La planificación del desarrollo (coordinada en México a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática) en sus fases de programación y presupuestación poseen especial importancia por constituir las partes medulares donde se detallan y sintetizan lo deseable y lo posible a partir de la disponibilidad de recursos, los esquemas psico-sociales existentes y la organización que lo llevará a cabo, por supuesto en el marco contextual de la correlación de fuerzas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SECOFI, la Secretaría de la Centraloría General de la Federación e instituciones como el Banco de México, la Banca Nacionalizada y el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras cosas se abocan a dichos aspectos.

Por otra parte, la fase de ejecución de las Políticas Gubernamentales abarca: la operación, supervisión, evaluación y control. Estas etapas requieren para su adecuada realización de una constante interrelación y dinámica entre información-acción. La información como elemento inseparable del proceso de decisiones y la acción, como la esperada concreción congruente de las decisiones tomadas y los resultados específicos planteados.

La supervisión constituye un constante ir y venir entre información y acción, comparando lo planeado con lo que se ha hecho. Si los resultados no son los pronosticados por anomalías o desvíos en el proceso de ejecución, se recurre al mecanismo correctivo (feedback). Pero, si es todo lo contrario, se elabora un informe adjuntando advertencias y propuestas favorables a mantener las condiciones óptimas al desarrollo del proyecto.

Todo esto, es información ordenada, seleccionada y presentada en la modalidad indicada, para que sirva de verdadero instrumento político administrativo a través del cual, el Estado pueda cumplir su papel en el ámbito socio-económico.

Otro aspecto a considerar en este ámbito, es la información comunicada entre dependencias, organismos desconcentrados y descentralizados fenómeno conocido como "comunicación administrativa", misma que, por ser factor activo en el proceso multiplicador de decisiones y acciones que permite al Sector Público Federal moverse hacia el objetivo determinado por las

Políticas de Gobierno emanadas del Presidente de la República en turno; aquélla, debe ser fuida, constante y consistente.

Por otra parte, el papel del Estado de producción, reproducción y evolución de las condiciones espirituales del sistema, comprende todas las actividades del gobierno tendientes a mantener e incrementar la cohesión de los gobernados especialmente a través del consenso. Los Estados Democráticos cuidan muy en especial este aspecto, a tal grado que sus gobiernos han desarrollado dependencias, unidades administrativas y organismos encargados específicamente de cubrirlos⁴¹, v. gr., en México las Secretarías de Gobernación, Educación Pública y de Salud con amplias atribuciones, una de control político, cultural la otra, y la tercera de atención social (esta última incrementa de modo indirecto, pero efectivo la disponibilidad espiritual hacia el sistema); las "Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas" o de "Comunicación Social" de cada Secretaría de Estado; y los Institutos de Televisión, y Radio, de reciente creación.

De esta forma, los Gobiernos de países más avanzados han consagrado constitucionalmente el Derecho a la Información⁴², México también, conscientes, además de las del poder Público, de las necesidades de sus pueblos de conocer los procesos políticos y económicos de la sociedad, y toda la información que le permita

(41) Kaplan, Marcos. Op. cit. pp. 205-219.

(42) Tema más adelante tratado con mayor detenimiento.

al individuo tener elementos de juicio para formarse "opinión" de los acontecimientos del entorno, de las dificultades a superar y de las oportunidades que ofrece el sistema para aprovecharlas mejor. De lo contrario, sin información confiable acerca de las condiciones en que se presenta el mundo circundante, permanecerá desprevenido y expuesto a los imponderables de los peligros que pueden amenazarlo, por lo cual estará incapacitado para asumir las decisiones más significativas de su vida futura, y en consecuencia, para intervenir en las decisiones políticas fundamentales de la Sociedad, por ejemplo, a través del voto electoral⁴³, aunque sin limitarlo exclusivamente a esto.

Sin embargo, según la maestra Fátima Fernández Ch. en México el Derecho a la Información se circunscribe, casi en exclusiva, a los procesos electorales; en efecto, el Estado a través de la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación⁴⁴ interviene directamente en la producción de esta información en particular, empleando el tiempo que legalmente le corresponde, dejando todos los demás aspectos de la difusión en las manos de los grupos privados que manejan la mal denominada "comunicación social" del país. Debido, sin lugar a dudas, a que el concepto Derecho a la Información, está mutilado y se practica en los hechos (en el siguiente apartado se explica) como la libertad y al derecho de emitir, sin contemplar su contraparte. la libertad

(43) Revisar el texto de Novoa Monreal, Eduardo. Derecho a la Vida y Libertad de Información: un conflicto de derechos. México D.F., Ed. Siglo XXI, 1967. pp. 138-156.

(44) Esta era la forma administrativa que el Estado Mexicano había adoptado hasta 1988.

y al derecho de cómo recibir información por parte del receptor final y mucho menos, convertirse en emisor, a no ser que sea como "noticia".

Por otra parte, el gobierno asume la política de crear y mantener una imagen favorable al proyecto institucional mediante el incremento de la credibilidad y la legitimidad a fin de provocar reacciones sociales de cooperación y solidaridad entre sectores. Y es, a través del uso de la propaganda política, de la tentativa de ejercer influencia en la opinión pública, de manera que las personas adopten una opinión y conducta determinadas, a fin de que el gobierno logre sus propósitos en materia de consenso, como lo lleva cabo. No obstante, a pesar de las unidades que el gobierno ha ido desarrollado históricamente y de los productos oficiales por los que la información se transmite, v. gr., el Boletín Informativo; no se debe olvidar el papel de los Medios Masivos de Difusión (MMD).

Enrique Guinsberg, afirma que los MMD poseen un rol mucho más profundo que el de inculcar el consumismo; fomentan y van moldeando una forma de vida, un modelo de hombre, es decir, una personalidad general, estereotipada acorde al sistema social y la época histórica. Los MMD crean así, a un determinado "hombre necesario"⁴⁵. Así, en términos reales la información gubernamental pasa por el filtro de los MMD, describir el mecanismo general de esta hecho constituye un propósito sustancial de esta investigación.

(45) Op. cit. pp. 49-59.

Por otra parte, para garantizar el orden público (status), el Estado ha creado dependencias e instituciones especializadas en la coacción, represión y control político, policiaco y militar. Por ejemplo, en el caso mexicano, los casos de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina, la Procuraduría General de la República y ciertas unidades administrativas de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes y del D.D.F..

Dichas dependencias manejan información sobre los movimientos de individuos, grupos y organizaciones de los diferentes sectores, estratos y clases sociales, para determinar acciones que permitan mantenerlos de modo coercitivo o represivo, incluso "sutilmente", en los márgenes de la estabilidad política y social del sistema, abarcando sus principales componentes: soberanía y seguridad nacionales, partidos políticos, sindicatos, cúpulas empresariales, Federación-Entidades Federativas, Federación-Municipios, procesos electorales, transportación, comercio, etc..

1.3. LA INFORMACION COMO DERECHO FUNDAMENTAL DEL SER HUMANO, EL CASO MEXICANO.

Este apartado expone una breve reseña de los antecedentes del Derecho a la Información en el mundo, a la vez, se clarifica lo que se comprende por Derecho a la Información, para terminar situándolo en el caso mexicano a partir de lo hasta aquí planteado. Todo ello, como una problema más del enorme impacto

que tiene el fenómeno informativo a nivel internacional, relacionado íntimamente con la legitimidad del Estado y la democratización de la Sociedad.

La libertad de opinión, según Millán del Portillo⁴⁶, es el antecedente más antiguo del Derecho a la Información, forma que se generó en la época de la antigua Grecia con el Agora y el foro romano. Una vez nacida la imprenta y difundida su práctica por toda Europa, nace la libertad de expresión como condición necesaria a esta expansión y fue consagrada en las primeras declaraciones de los Derechos Humanos del siglo XVIII y consolidado durante el siglo XIX.

Ya en el siglo XX, aparecieron nuevos avances tecnológicos en los medios de comunicación social (sic), tales como el Cine, la Radio y la Televisión; las connotaciones del derecho a la libre expresión pronto fueron rebazadas por la dimensión del impacto de los nuevos medios citados, por lo que hacía falta un derecho más "amplio", es decir, un derecho social.

Así, en 1948, la comunidad internacional de naciones, proclama un nuevo derecho que aparece en los artículos 18 y 19 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Aunque se le denomina todavía derecho de expresión, las connotaciones de su definición son más amplias porque comprende la libertad de

(46) Millán del Portillo, Federico. Información y Partidos Políticos en el Estado Democrático. México D.F., Tesis Profesional. Facultad de Derecho de la UNAM. 1987. pp. 103 - 104.

pensamiento, de conciencia, de religión y la libertad de opinión y de expresión, incluye no ser molestado a causa de ello, investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Más tarde, en agosto de 1976, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) declara que la información es un bien social, no una mercancía; que es una necesidad social y un elemento fundamental para el pleno ejercicio de los derechos humanos; por ende, la información debe estar orientada hacia la participación de todos los ciudadanos para lograr la comisión de los procesos económicos y políticos, sus conflictos inherentes en los niveles nacional e internacional, y su capacitación para intervenir en los procesos de toma de decisión. En este marco de referencia, el derecho a la información es una prolongación del derecho a la educación y un requisito de la Democracia.

Al parecer, esta declaración internacional constituye la elaboración más acabada del derecho a la información y ha tenido que enfrentar múltiples obstáculos para su difusión, porque pese a que la ONU en la Asamblea General de 1946 lo calificó de "un derecho humano fundamental", y lo considera "piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas" y "un factor esencial de cualquier esfuerzo serio para fomentar la paz y el progreso en el mundo"⁴⁷, no ha sido posible cumplir, hasta la fecha, con la resolución 59 de la ONU que

(47) Novoa Monreal, Eduardo. Op. cit. p. 144.

habría de determinar los derechos, las obligaciones y las prácticas que han de comprenderse en el concepto de libertad de información.

Continuando con Millán, fue el Papa Juan XXIII, quien, en su encíclica "Pacem in Terris" de 1963, punto quinto, habla explícitamente del Derecho a la Información y lo considera dependiente del derecho natural. Además, expresa como debe ser entendido moralmente:

"El recto uso de este derecho exige que la información sea siempre objetivamente verdadera y, salvada la justicia y la caridad, íntegra; en cuanto al modo, ha de ser, además honesta y conveniente; es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y la dignidad, tanto en la obtención de la noticia, como en su divulgación"⁴⁸.

Y, un avance sin precedentes es el que, en el punto doce indica:

"...la misma autoridad pública que legítimamente se ocupa de la salud de los ciudadanos, está obligada a procurar, justa y calidamente, mediante la oportuna promulgación y diligente ejecución de las leyes, que no se haga daño a las costumbres y al proceso de comunicación"⁴⁹.

Si, precisamente el Estado es la autoridad pública legítima que deberá garantizar el derecho a la información; cualquier coincidencia con nuestra Carta Magna, es accidental (sic).

(48) Millán del P., Federico., Op. cit., pp. 105 - 106.

(49) Ibid. pag. 106.

Millán afirma que es posible la aparición de otros textos donde se denomine o mencione expresamente el derecho a la información, pero muestra su confianza en que la "claridad con que lo expresa no sólo el término, sino el amplio significado que tiene (en) la vida moderna, corresponde a la Iglesia Católica...".⁵⁰.

En otra versión, complementaria a la anterior, de la génesis y desarrollo del concepto del Derecho a la Información Eduardo Novoa Monreal afirma que "la ciencia y la tecnología modernas han creado importantes medios que sirven para la comunicación humana, especialmente para la comunicación dirigida a un gran número de hombres. Esos medios llamados generalmente medios masivos de comunicación (en inglés, mass media), se han multiplicado en forma pasmosa en los últimos años. Se afirma que desde 1945 a esta fecha, ellos se han desarrollado más que en toda su historia anterior, desde que Gutenberg ideó la imprenta"⁵¹.

En efecto, "aparte de libros, periódicos y revistas, de la radio, del cine y de la televisión, han aparecido nuevos equipos capaces de difundir conocimientos, ideas o informaciones a centenares de millones de seres que viven en diferentes puntos del globo. Teletipos, telefotos, satélites de transmisión con alcance continental y hasta universal, computadoras, son apenas una parte de lo que la tecnología ha aportado al desarrollo de

(50) Idem. pag. 106.

(51) Novoa M., Eduardo. Op. cit., p. 139.

las comunicaciones. Junto a esto, las agencias noticiosas, nacionales e internacionales, las agencias de publicidad, los productores de programas de difusión científica, cultural, noticiosa o de puro entretenimiento, brotan por doquier.⁵²

Todo lo anterior, sin embargo, manifiesta la amenaza de consecuencias sociales e individuales peligrosas, porque "la avalancha de comunicaciones masivas ha llegado a eliminar la capacidad de reacción crítica de los individuos que la reciben. El receptor se ha ido transformado progresivamente en un elemento pasivo, al cual no resulta difícil embutir mensajes. Esto ha traído como efectos una seria preocupación, por cuanto la capacidad de cada Estado, de decidir y de poner en práctica sus planes y programas de bienestar y desarrollo nacionales, ya que podría verse afectada por reacciones individuales y sociales que son determinadas o condicionadas por las estructuras actuales de la "comunicación social" muchas de ellas provenientes del extranjero"⁵³. Es decir, constituye también un problema de soberanía nacional, agravado por el hecho de que el fenómeno de difusión masiva "guarda estrecha relación con la esfera de los valores sociales y culturales, y, a medida que se reconoce y fomenta una pluralidad de valores, es inevitable que aparezcan diversos puntos de vista."⁵⁴

Lo que es preocupante para el Estado, debido al posible fortalecimiento de las fuerzas centrifugas de la sociedad, obligándose simultáneamente a reforzar su capacidad de difundir y

(52) Ibid., pp. 139-140.

(53) Idem., p. 140.

(54) Idem., p. 140.

formar conciencia sobre los puntos básicos de la unidad nacional y del desarrollo.

Por su parte, en el caso mexicano, el Constituyente de 1856 - 1857, en el artículo sexto, garantizó la libertad de expresión y de pensamiento, objetivándolas en la libertad de prensa. El Constituyente de 1917 lo reproduce casi íntegramente a excepción de una palabra que de ninguna manera cambia el contenido. El artículo 60. Constitucional dice:

"la manifestación de las ideas no pueden ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque la moral, los derechos a terceros, provoque algún (crimen)55 delito o perturbe el orden público"56.

El término Derecho a la Información es empleado por primera vez en México, por el Partido Revolucionario Institucional en 1975, en el Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 ⁵⁷. Según este, el Derecho a la Información pugna por superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el Derecho a la Información como equivalente a la libertad de expresión; es decir, la libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si se ignora el derecho que tiene los hombres como receptores de información. El Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, propone por lo tanto, una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la

(55) Es el término que se suprimió en 1917, resabio del Constituyente del 57.

(56) Millán del P., Federico. Op. cit., pp. 106 - 107.

(57) Ibid., pag.

televisión y el cine, así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen, para que al mismo tiempo se refuerce y garantice la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información se fomenta también la expresión auténtica, se confronten opiniones, criterios y programas entre partidos políticos, los sindicatos, asociaciones científicas, profesores, artistas, agrupaciones sociales y en general, entre todos los mexicanos.

Al iniciarse los debates sobre la Reforma Política en 1977, el tema el Derecho a la Información fue nominado como un punto toral de la misma. A nivel constitucional, el Art. 60. fue adicionado con la frase: "El Derecho a la Información será garantizado por el Estado". Pero, cuando se trató de promulgar una ley reglamentaria de este derecho, se sucitó una intensa lucha entre Gobierno y empresarios de los Medios Masivos de Difusión (MMD), en la que los partido Políticos, intelectuales, iglesia y algunos otros grupos sociales, tomaron partido en uno u otro bando. Sin entrar en detalles, estas posturas pueden resumirse en tres:

- A) Postura Oficial: pugna por reglamentar el Derecho a la la Información para otorgarle al Estado instrumentos jurídicos que le permitan ejercer control y regulación sobre los MMD;
- B) Postura de Empresarios e Iglesia: se manifestaron en contra de la reglamentación jurídica, argumentando la posible manipulación de dicha reglamentación;
- C) Postura Crítica: de algunos intelectuales y grupos de oposición que criticaban ambas posiciones anteriores y apoyaban una transformación de las estructuras informativas de la sociedad.

El tema fue dejado de lado lentamente y, a fin de cuentas, no se promulgó ninguna ley reglamentaria; llegando en el sexenio de Miguel de la Madrid a conciliar con los empresarios de los MMD al firmarse un convenio de estaciones terrestres entre Televisa y la Secretaría de Comunicaciones en julio de 1982 y al ejecutarse el programa "Sistemas de Satélite Morelos" que operó en 1985.

Sin embargo, la coyuntura creada por el espíritu reformista no fue infructuosa, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de López Portillo avanzó en materia de información política de partidos al otorgar "acceso directo" a los partidos políticos de oposición, a través de la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación, a los MMD, sin restringirlo a periodos electorales y empleando el tiempo estatal reglamentario, sin costo alguno para los partidos.

Importante avance que refuerza nuestro pluralismo político - ideológico y crea un puntal más en el desarrollo democrático del país, pero simultáneamente, fortalece las fuerzas interiores del Estado.

Por otra parte, y no obstante lo anterior, es preciso rebasar el espectro político - electoral del Derecho a la Información y buscar puntos sustantivos que permitan identificar segmentos estructurales a partir de los cuales detectemos deficiencias en el cumplimiento de un pleno Derecho a la Información por parte de los actores del proceso de "comunicación social", derivadas de su posición estructural en el Sistema

Nacional de Comunicación de México y asimismo, nos permitan esquematizar dicho sistema ya que constituye el ambiente natural de nuestro objeto de estudio⁵⁸.

En cuanto al primer punto, lo negro en la parcialización del cumplimiento cabal del Derecho a la Información en México, es el reducido margen que tienen los grupos y organizaciones sociales de ser emisarios directos (productores, conductores y difusores directos de sus propios programas informativos, fuera de los partidos políticos) o participar en el proceso de elaboración de las emisiones; ocasionado por la estructuración del esquema comunicativo de la Sociedad en su conjunto, que concentra el grueso de la información en los MMD, para difundirla, pasando por emisiones hechas y controladas (como pudimos ver en el inciso uno del apartado primero del capítulo) por las agencias noticiosas transnacionales predominantemente norteamericanas. Situación que agrava si consideramos que la propiedad de los MMD pertenece al capital monopolístico nacional - transnacional y es muy factible que le impriman características fantasiosas, tergiversadas y descontextualizadas a la información⁵⁹.

En suma, que no existe una instancia en la sociedad, fuera del Estado, capaz de asegurar la integridad moral y educativa (en

(58) Hacer esto implica no reflexionar acerca de un derecho fundamental en abstracto sino sobre las estructuras sociales que lo materializan de un y otro modo.

(59) Consulte el artículo de Fernández Ch., Fátima. "El Derecho a la Información y los Medios de Difusión Masiva" en México, Hoy. México D.F., Ed. Siglo XXI., Coordinador Casanova G. Pablo., ed. octava., 1984., pp. 329 - 347.

su connotación cultural) de los contenidos emitidos por los MMD y recibidos por nuestros compatriotas, y mucho menos, su participación en la generación y difusión de esos programas.

En cuanto al Gobierno, en el período 1977 - 82, concentró en la Secretaría de Gobernación todo lo relacionado con los MMD en materia de control y censura, como un asunto eminentemente político, extrayéndole sus matices educativos o ignorándolos, soslayando lo preescrito en la fracción XXIX del art. 38 de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (LOAPF) que faculta a la Secretaría de Educación Pública a "Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial⁶⁰".

Simultáneamente, la "Coordinación de Comunicación Social" de la Presidencia de la República, elabora un Plan Nacional de Comunicación Social y se encarga de uniformar a través de los "Lineamientos de Comunicación Social" la información gubernamental, aludiendo problemas de incoherencia y falta de sistematización, a la vez que se solicita la difusión de una imagen única del gobierno, invadiendo, esta unidad de la presidencia de la República, atribuciones propias de la Secretaría de Gobernación, según la fracción XXX del art.27 de la LOAPF.

(60) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1985. Compilación Jurídica. Secretaría de Programación y Presupuesto.

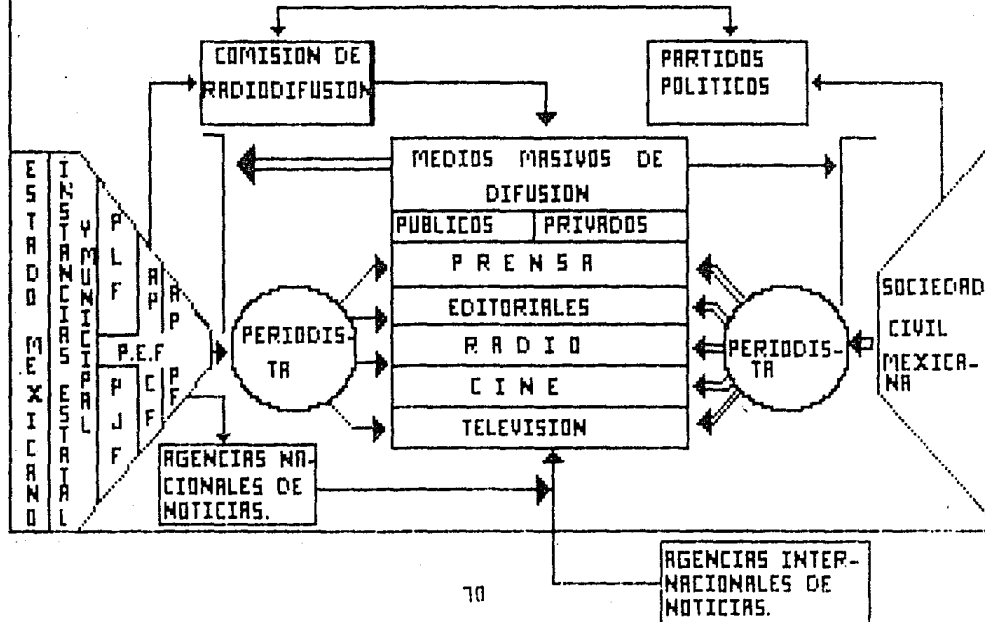
Al llegar Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, sostiene en la Secretaría de Gobernación el control de los MMD, restituyéndole además la competencia de establecer la Política de Comunicación del Gobierno Federal al autorizarle dar a conocer el Plan de Comunicación Social donde se contempla la creación de los Institutos de la Radio, el Cine y la Televisión, bajo la premisa de reordenarlas para conseguir los objetivos del Estado: "afirmar la soberanía nacional, consolidar y desarrollar valores que orienten la vida colectiva nacional; facilitar el apoyo a la educación y la cultura; descentralizar la comunicación; auspiciar la posibilidad de expresión de los grupos mayoritarios y con menos posibilidades de expresión de sus ideas, fortalecer y democratizar los medios de comunicación, apoyar con los medios el Plan Nacional de Desarrollo; impulsar la tecnología nacional de comunicación y fomentar la formación de recursos humanos"⁶¹.

En consecuencia, con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el Estado pretende incorporar a los MMD en los proyectos de desarrollo del país a través de la participación social, pero entendiéndose por ésta, la circunscrita a los partidos políticos en apego al Código Federal Electoral de 1965.

Conforme a lo expuesto, se puede elaborar un esquema general del Sistema Nacional de Comunicación de la Sociedad que plasme la posición estructural que desempeña los diferentes actores, y los

(61) Millán del Portillo, F., Op. cit., p. 118.

CUADRO II
 ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COMUNICACION



flujos principales de la información. El cuadro II describe las posiciones del Estado, los MMD, los Periodistas, la Sociedad Civil, los Partidos Políticos y no hay que olvidar las agencias noticiosas nacionales y extranjeras.

Se deja sin embargo, y es un fenómeno mundial al parecer, sin reclamar el Derecho a la Información; se deja su cumplimiento a la dinámica de la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales, por una parte y en otra, a las dictaminaciones jurídicas del Poder Judicial. A este respecto, quizá sea conveniente citar a Don Horacio Labastida, quien afirma:

"El Derecho a la Información exige que el aparato comunicativo que lo hace posible no pertenezca a ninguno de los intereses creados de la sociedad, puesto que de este modo se impedirá que tal aparato se ponga al servicio de las fuerzas dominantes tanto en el interior del país cuanto en las relaciones internacionales. El problema es más complejo porque en nuestro caso las dependencias económicas y sociales impregnan los sistemas comunicativos de las ideas, doctrinas, teorías y propósitos que tienden a reproducir y acrecentar en esas dependencias implicadas en las relaciones de colonialidad e imperialidad. En nuestro medio, como en cualquiera otro país de niveles semejantes, la declaración y realidad del Derecho a la Información, es decir, a la toma de conciencia política depende de la creación de condiciones que impidan el manejo exclusivo de los medios de la comunicación y el predominio en estos medios, de los grandes intereses políticos, sociales y económicos de los núcleos internos y externos del poder... Del mismo modo que en el pasado liberal el Derecho a la Información triunfó sobre el absolutismo en el porvenir social, el Derecho a la Información triunfará sobre los poderes dominantes"⁶².

(62) Ibid., pp 135-136.

Así, quedan en suspenso aspectos educativos, éticos, culturales y estéticos sin resolver jurídicamente en concreto, todavía. Cabe subrayar, a modo de puntualización como entre las diferentes fuentes de información (estatales y privadas) y entre los MMD, quedan los periodistas como un actor intermedio cuyo papel, pese a las limitaciones que le impone la organización para la cual trabaja, le imprimen a la información un sello particular, reflejo de su posición profesional e intereses gremiales o de grupo que influye sin duda, en los contenidos, formas y, por lo tanto, el nivel de impacto y sentido de esa información sobre la Opinión Pública.

Cabe agregar, citando a Millán del Portillo, que "la formalización del Derecho a la Información se dará cuando tengamos una real democratización social, a partir de organizaciones democráticas, cuando haya una integración social de los contenidos de la comunicación y cuando se alcance la transformación de las estructuras de comunicación en los medios masivos (de difusión, sic)"⁶³.

Por último, considerando que la Administración Pública es el subsistema ejecutivo del sistema político, a través del cual se generan normas, servicios, bienes e información que demanda la Sociedad, en cumplimiento de las decisiones emanadas del grupo gobernante y del sistema político en su conjunto y, que dicho subsistema, requiere para su efectivo funcionamiento, un conjunto

(63) *Ibid.*, p.16.

ordenado de principios, técnicas y personal sumamente capacitado, así como nuevas prácticas que apoyen eficazmente la óptima coordinación y aprovechamiento de sus recursos para la consecución de los objetivos establecidos, es necesario hacer patente que la información es un recurso estratégico para nuestra disciplina.

Ciertamente, la información hoy, por todo lo presentado en el capítulo, es indispensable para la dinámica, pervivencia y evolución de la organización contemporánea donde el Estado, no es la excepción. Las políticas aplicadas dependerán para su cabal realización que la organización gubernamental sea flexible y efectiva en el logro de sus objetivos y, en su medio ambiente, cuente con la confianza de los gobernados a fin de traducirla en solidaridad y cooperación.

Interiorizar este hecho, es comprender que el Estado como organización fundamental de la Sociedad debe asumir una posición vanguardista al respecto, para que la trascendencia del uso, procesamiento y destino de la información pública en todas sus formas: política, ideológica, tecnológica, cultural, jurídica y administrativa, adquiera el lugar preeminente que en otros países avanzados tiene, precisamente por sus posibles positivas o negativas consecuencias en millones de seres humanos, no sólo desde una perspectiva humanitaria, sino del aprovechamiento máximo de las energías y creatividad económicas.

Es responsabilidad profesional del Administrador Público

cuidar que el gobierno cumpla a plenitud sus compromisos con la sociedad marcados en el estado de derecho bajo el cual vivimos y sintetizados por Claude Heller en "organizar y regular el funcionamiento de la sociedad en sus más diversos aspectos"⁶⁴; es decir, canalizar la energía y potencialidades de la Sociedad hacia estadios de mayor democracia integral. Resoleviendo junto con la Sociedad el problema de los "comos".

Una información adecuada, oportuna y veraz, significa acceder a reopuestas y opciones adecuadas, por lo que es indispensable entenderla, profundizar en ella y dominarla para aspirar a controlar (no sustituir) su dinámica.

Al desempeñar el papel de diagnosticador y solucionador de problemas en el seno de la organización gubernamental, el Administrador Público debe tomar en cuenta que la información externa e interna, constituye, por todo lo aquí expuesto, un poderoso instrumento de cambio y, hoy por hoy, para la modernización del Sector Público y de México⁶⁵.

Para el Administrador Público como ejecutor, la información técnicamente coadyuva a definir las tareas a realizar, los errores, carencias y/o desvios con oportunidad, y precisión; porque puede estimular la acción adecuada, superar la inercia y determinar prioridades conforme a previsiones más o menos

(64) Heller, Claude. Poder, Político y Estado. México D.F. ANUIES.
(65) Martínez Ch. Víctor M. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo: un enfoque de sistemas. México D. F., Ed. Trillas. 1969. pp 13-15.

seguras, al disminuir la incertidumbre mediante técnicas de simulación y pronósticos.

Entonces, para el Administrador Público estar informado, constituye una necesidad de su campo de actividad haciéndolo más eficiente y eficaz en su modo de intervención social y en el empleo más racional de los escasos recursos del sector para objetivos políticos nacionalistas, realistas y efectivos, pero sobre todo democráticos.

También es determinante para el Administrador Público puesto que el nivel y tipo de información que reciba y procese condiciona su perspectiva y el análisis de su realidad asimismo su actitud y su conducta. Hecho, por otro lado, no privativo del Administrador Público si no también de todo actor social.

"La legalidad tecnológica se impone con tanto vigor, al menos, como la legalidad natural y, desde luego, mucho más energicamente que la legalidad normativa."

MANUEL GARCIA-PELAYO

C O N T E N I D O

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO: OBJETO, METODO Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACION

- 2.1. JUSTIFICACION DEL ENFOQUE TEORICO
- 2.2. OBJETO DE ESTUDIO Y EL METODO DE ANALISIS
 - 2.2.1. DEFINICION DEL CONCEPTO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA
 - 2.2.2. EL BOLETIN INFORMATIVO
 - 2.2.3. CONSIDERACIONES TEORICAS PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA (SASIOF)
 - 2.2.4. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION Y DE LA PRESENTACION
- 2.3. EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACION
 - 2.3.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL
 - 2.3.2. EL CONTEXTO NACIONAL
 - 2.3.3. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LOS MEDIOS MASIVOS DE DIFUSION (MMD)
- 2.4. ANALISIS HISTORICO DE LAS "OFICINAS DE PRENSA" DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FEDERAL

CAPITULO II

OBJETO, METODO Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACION

Como su nombre lo indica, en este capítulo se expone, por un lado el marco conceptual-metodológico que da la perspectiva guía de la labor, ordena y da sentido a la información obtenida, y la forma de presentación de los resultados. Por otra parte, se inserta el fenómeno en su tiempo y espacio socio-político para finalizar con un análisis histórico de la génesis y desarrollo de la inicialmente denominadas "oficinas de prensa" y, hoy, por su progreso orgánico funcional, "Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas" o "Direcciones Generales de Comunicación Social".

El capítulo se divide en cuatro apartados; el primero de ellos, contiene la justificación del enfoque teórico. En el segundo, se define y delimita el objeto de estudio, las categorías de análisis y la metodología de la investigación y de presentación del estudio; en el tercero se contiene lo referente al contexto nacional e internacional de la investigación; para culminar, el cuarto apartado expone la evolución histórica de las "Direcciones Generales de Comunicación Social" (DGCS).

2.1. JUSTIFICACION DEL ENFOQUE TEORICO

Dado que este estudio apropia de la Teoría de Sistemas una buena parte del instrumental teórico-conceptual, este apartado tiene por objeto explicar las razones que condujeron a emplear dicho enfoque; lo cual, implica brevemente, exponer el por qué surge, en qué consiste, como se relaciona con la administración y el aspecto que tendrá en un futuro próximo y, todo ello, argumenta a favor de la causa de su aplicación aquí: ante la unilateralidad e insuficiencia del aporte de una disciplina al conocimiento de la realidad administrativa y Política de la Administración Pública Federal, se ha acogido como alternativa un enfoque que permita la convergencia multidisciplinaria capaz de ser general tendiendo a proporcionar totalidad y, particular, de tal forma que permita profundidad cognocitiva acorde a las características específicas del fenómeno.

Cabe advertir que el enfoque de sistemas es desarrollado en países altamente industrializados donde las connotaciones de su aplicación son distintas a las de un país como México, v. gr., el nivel de desarrollo en el uso de sistemas automatizados en las organizaciones públicas, privadas y sociales. Sin embargo, ha habido intentos importantes, como los del Instituto Centroamericano de Administración Pública por abrir paso a nuevos procedimientos político-administrativos adecuándolos a las necesidades propias de los países de la región, que es indispensable rescatar para avanzar en la construcción de

nuestros propios modelos metodológicos aplicados a la Administración Pública. Por eso, como sostiene Julio Córdoba, debemos "mezclar la rigurosidad conceptual con una flexibilidad en la metodología de aplicación; la incursión en los conceptos más profundos con una exposición simplificada que elude ser trivial"¹.

La complejidad de los problemas que enfrenta el ser humano, hace insuficiente el conocimiento especializado aislado, por eso, cada vez es más frecuente las situaciones problemáticas en las que intervienen diversas disciplinas y con resultados muy positivos. Este hecho es alentado si consideramos que la investigación científica de los fenómenos (como los presentados en el seno gubernamental) no es patrimonio de una disciplina, sino que requiere el concurso de diversas ramas de la ciencia que permitan con sus respectivos enfoques, sus herramientas teórico-metodológicas y acervo cognocitivo, un análisis más completo y consistente de los problemas. Este hecho, cobra significado por que los procesos sociales son tan complejos que demandan investigaciones integrales; ciertamente, la realidad es "orgánica" y, para abstraerla hay necesidad de emplear no enfoques unidimensionales, si no aquéllos que permitan, al igual que la realidad, un bagaje cognocitivo más completo de la misma, partiendo del supuesto Bungeano de que el "conocimiento científico es un sistema de ideas (sobre la realidad) conectadas

(1) Córdoba, Julio (comp.) Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de proyectos. San José, Costa Rica. Ed. ICAP e INAP. 1979. p 12.

lógicamente entre sí"², por ende, no la realidad misma.

En 1951, el biólogo Ludwin Von Bertalanffy, publicó en la revista Human Biology, un artículo intitulado "Teoría General de Sistemas: un nuevo intento de aproximación a la unidad de las ciencias" que fue considerado el punto de partida de la Teoría de Sistemas, misma que "ha tenido un impacto de gran trascendencia en todas las ciencias, particularmente aquéllas en que el método de la física no resulta suficiente o no es aplicable"³. Aseguró José Leñero que "el gran aporte de Von Bertalanffy fue proporcionar el marco conceptual que permitió la integración de los trabajos de investigación en diversos campos, poniendo de relieve que la división del estudio de la naturaleza por diversas ciencias, no es más que un recurso metodológico para ahondar en nuestro conocimiento del medio en que vivimos" y, respecto al contenido central de la Teoría de Sistemas, que "enfoca el comportamiento de los elementos de la realidad frente a otros elementos, poniendo de relieve que cada uno de ellos existe dentro de un contexto con el cual tiene múltiples interrelaciones de distinto nivel de relevancia"⁴.

Basados en esta argumentación, se puede definir un sistema, parafraseando al Mtro. Victor Manuel Martínez Chávez, como un "conjunto de unidades identificables o elementos con un

(2) Bunge, Mario. La Ciencia, su Método y su Filosofía. México D.F., Ed. quinto sol, s.f., p. 26.

(3) Julio Córdoba, Op. cit., pag 35.

(4) Ibid. pag. 36.

más elevado grado de interdependencia entre ellos que con su medio, de manera que, dentro del sistema, un cambio de un elemento sigue o se asocia con otro cambio previsible dentro del mismo sistema"⁵. Como se aprecia, el concepto de sistemas es antónimo de lo caótico e implica un plan y un método.

Siguiendo las definiciones expuestas, los componentes básicos de un sistema son tres: el objetivo, los elementos y las interrelaciones entre ellas o sea, el proceso. El objetivo es la razón de ser del sistema, su finalidad, sea un producto o un servicio. Los elementos son los entes capaces de producir acciones que, debidamente combinadas, pueden generar el objetivo del sistema; en otros términos, son los insumos o recursos del sistema. Por último, el proceso son las interrelaciones o transacciones entre los elementos de modo que sus acciones (si el sistema es dinámico) o sus disposiciones (si el sistema es estático) conduzcan al objetivo deseado. Esto significa que no todas las relaciones que puedan existir entre los elementos son significativas para un sistema, si no las que conducen al logro del objetivo.

Por otra parte, un sistema no existe en forma aislada, siempre está inmerso en un ambiente que, a su vez, es otro sistema. De este modo se pueden jerarquizar los sistemas como sistema de sistema, sistema de sistema de sistema, etc.,

(5) Martínez Ch., Víctor Manuel. Teoría y práctica del Diagnóstico administrativo: un enfoque de sistemas. México D.F., Ed. Trillas, 1989. p. 209.

sucesivamente. Las interrelaciones de un sistema con su ambiente que lo contiene, genera relaciones que pueden ser de distintos tipos, por ejemplo:

- i) el ambiente recibirá y utilizará el producto u objetivo del sistema examinado,
- ii) el ambiente proporcionará los insumos que necesita el sistema para desarrollar el proceso que lo llevará a alcanzar su objetivo,
- iii) en el transcurso de ese proceso los elementos del sistema necesitan realizar ciertas transacciones con el ambiente⁶.

Así, dice José Leñero, la Teoría General de Sistemas nos permite analizar:

- a) "Como" se relacionan determinados elementos y "para que" se relacionan. (Investigación a partir de los elementos para descubrir el objetivo, el sistema y el ambiente).
- b) "Cuales" elementos son necesarios y "como" se interrelacionan para producir determinado resultado. (Investigación a partir de un objetivo que se conoce, para descubrir el sistema que lo produce).
- c) "Para qué" existen determinadas interrelaciones entre ciertos elementos y "cuales" son todos los elementos involucrados. (Investigación a partir de ciertos elementos e interrelaciones para descubrir el sistema y su objetivo)⁷.

Ahora bien, según Von Bertalanffy hay dos tipos de sistemas: Sistemas cerrados y sistemas abiertos. Un sistema cerrado no tiene la capacidad de respuestas y/o adaptación frente a los estímulos del Ambiente. En contraparte, los sistemas abiertos se caracterizan por su capacidad de respuesta y/o adaptación en y sobre el ambiente, es decir, guardan una relación homeostática (proceso de equilibrio-dinámico) con el medio. En esta tipología se pueden considerar algunas clasificaciones como la de Kenneth Boulding (1956) quien los agrupo de la siguiente manera:

1. Sistemas de las estructuras rígidas (vigas, puentes y edificios)

(6) Julio Cordoba, Op. cit., pag. 38.

(7) Julio Cordoba., Op. cit., pag. 40.

2. Sistemas de los mecanismos simples (reloj, máquinas simples)
3. Sistemas cibernéticos (termostato, reguladores de velocidad)
4. Sistemas de célula
5. Sistemas de plantas o reino animal
6. Sistemas de animales o reino animal
7. Sistemas de seres humanos
8. Sistemas de organizaciones sociales
9. Sistemas trascendentales⁸.

Por otra parte, una clasificación menos elaborada pero más consistente es la de Walter Buckley en 1970, citada por José Leñero en la compilación de Julio Córdoba, quien agrupa los sistemas en tres grupos, a saber: "1) el modelo de equilibrio, que corresponde a los sistemas cerrados, indiferentes al medio, 2) el modelo homeostático organismico que corresponde a los sistemas con la facultad comentada de interacción con el medio, pero limitada a la adaptación del sistema al medio y 3) el modelo procesal o de sistemas adaptivo, que corresponde a los sistemas que al interactuar con el medio -adicionalmente a las capacidades de las otras categorías- son capaces de modificar el ambiente de acuerdo a sus necesidades o intereses"⁹.

Por otra parte, una característica inherente a los sistemas, cualquiera que estos sean, es que el funcionamiento de los sistemas conforme avanza el tiempo, va perdiendo su capacidad de lograr el objetivo. Sin embargo, la degradación paulatina de la capacidad para lograr el objetivo del sistema puede prolongarse en el tiempo empleando la capacidad negantrópica o lo que es

(8) Ibidem. pag. 40-41.

(9) Ibid. pag. 43.

igual, importar la energía del medio para generar capacidad interna de recuperación y mantenimiento del sistema. Sin embargo, existe, argumentan R. A. Johnson y coautores, otra forma de terminación de un sistema y es, cuando ha cumplido su cometido, razón de ser o "su tarea particular"¹⁰.

Por otra parte, el enfoque sistémico orientado a la solución de problemas entendiendo por tal, una situación en la cual hay que decidir entre dos o más cursos de acción posibles y/o como este estudio, la identificación, descripción, explicación e impacto del sistema en su ambiente, está basado en el análisis de sistemas, cuyo método central "es el de constituir un modelo con el cual experimentar, (ya que), el empleo de modelos para experimentación es la única alternativa viable para el examen profundo de las posibles soluciones a un problema complejo"¹¹.

Un modelo es una construcción física o intelectual representativa de la realidad por tener comportamiento análogos a los manifestados por la realidad y dado el caso, de aplicar técnicas de simulación y estudiar sus posibles comportamientos atribuyéndoselos a esa realidad. En la construcción y manipulación ordenada de los modelos se requiere extraer los elementos esenciales de la situación real para describir el sistema. Así, la exactitud o inexactitud de un modelo, entonces, estará determinado por el distinto grado de fidelidad que guarde

(10) Johnson, R.A., et. al., Teoría, Integración y Administración de Sistemas. México D.F., Ed. Limusa. 1980. p. 129.

(11) Julio Córdoba, Op. cit., pags. 26-27.

respecto a la realidad que pretende representar. Al respecto, Julio Córdoba señala, "es claro que el análisis que se haga de un sistema dependerá en gran medida de la idoneidad del modelo que se emplee para representarlo, y también de las técnicas que se ocupen para operar el modelo en búsqueda de las mejores soluciones"¹².

A la Administración, la Teoría de Sistemas le proporciona una cosmovisión metodológica, constituye una herramienta que coadyuva a la solución de los problemas propios de la disciplina. De este modo, la gestión es el proceso mediante el cual los recursos materiales, técnicos, financieros y humanos se integran para obtener los objetivos organizacionales; es la fuerza principal dentro de las organizaciones, coordina las actividades de los subsistemas y las relaciones con el medio.

Por otra parte, aunque no se seguirá el esquema del proceso administrativo básico: planeación, organización control y comunicación; como actividades básica del mismo, de manera clara y explícita; éstas, se contemplan en el presente estudio, como más adelante se manifiesta, implícitas en las categorías de análisis empleadas para los estudios de caso de esta investigación. Empero, es importante desglosar en qué consiste cada una de esas actividades en términos de la teoría de sistema:

- "a) Planeación: comprende los objetivos, políticas, programas, procedimientos y métodos de trabajo de la organización;

(12) Ibid. pag. 28.

- b) Organización: unidad social que establece relaciones impersonales de trabajo entre individuos y grupos, que determinan las divisiones, la especialización de labores y opera bajo una jerarquización formal de posiciones y cargas de trabajo para la actividad de los objetivos organizacionales;
- c) Control: cuyo objetivo es detectar logros y errores durante la ejecución de los programas o el funcionamiento de la organización y proponer las medidas correctivas pertinentes;
- d) Comunicación: comprende el subsistema de flujo de información ascendente, descendente y horizontal de la organización¹³.

Estas funciones no deben ser entendidas separadamente, ni llevarlas a cabo en forma rigurosamente secuencial ya que esto depende de las necesidades propias de la organización en cuestión. Además, la realización adecuada de cada una de las funciones expuestas, en lo individual depende de la óptima coordinación en la actuación de las otras tres.

Con estos elementos "el enfoque de sistemas aplicado a la Administración parte de la definición precisa del propósito de cada sistema, para luego analizar las alternativas de proceso que permiten alcanzar tal propósito; en cada una de ellas examina los elementos que se necesitan para ejercer el control y el consiguiente sistema de información que permita mantener la fluidez de las informaciones para la adopción de decisiones y su cumplimiento (...) Como corolario del enfoque de sistemas en la administración, se tiende a cambiar las estructuras organizacionales aplicables a propósitos múltiples, por esquemas

 (13) Extraído de la obra de R.A. Johnson y coautores., Op. cit., pp. 25 y 26.

especificos a cada propósito que recojan las relaciones entre los elementos que concurren a la realización del proceso seleccionado"¹⁴.

En la Administración Pública, campo donde se desarrolla la investigación de esta tesis, el enfoque sistemático la entiende como un sistema general, "por cuanto está formada por un conjunto de unidades ministerios, oficinas públicas, empresas autónomas, etc., cuyo propósito es cumplir con las funciones del Estado. A partir de este propósito general es posible ir encontrando diversos subsistemas dentro de la Administración Pública, en la medida que se definan los subconjuntos de unidades relacionadas con propósitos específicos dentro de la administración gubernamental (...) Estos propósitos se identifican con planes y programas que se deben cumplir, y para los cuales se especifican mecanismos de control y necesidades de información"¹⁵.

Así, podemos afirmar que cada "unidad administrativa es un sistema en sí mismo, cuyo propósito es cumplir su parte dentro de la programación general. Para este propósito, cada unidad consta de varios subsistemas, en los cuales se dan situaciones - problemas que requieren análisis sistémicos, adopción de decisiones que consideren el conjunto de factores involucrados, y el desarrollo de procesos que se deben controlar, contando con un sistema de información"¹⁶.

(14) Julio Córdoba., op. cit., pag. 26

(15) Ibid., pag. 30.

(16) Idem., pag. 31.

El enfoque de sistemas también es aplicado al comportamiento posible del Sector Público, ejemplos de estos modelos son el Plan Nacional del Desarrollo y los Programas Sectoriales. Sin embargo, el control del proceso de ejecución en la aplicación del enfoque padece actualmente, de debilidad, cuestión que se debe al poco desarrollo de las unidades encargadas de ello, y lo más grave, que trae "como consecuencia una escasa comprensión de las necesidades de intercambiar información, y de ahí, un débil desarrollo de los sistemas de información, a nivel global de la administración pública (sic)"¹⁷.

Para concluir, resumiremos, dado que: a) los avances a partir de la necesidad de estudiar y resolver, los problemas organizacionales a través de grupos y enfoques interdisciplinarios aunado al nacimiento de nuevas teorías como la cibernética, de información, de decisiones, etc., b) el uso creciente del enfoque de sistemas en todos los ámbitos profesionales, técnicos y científicos, donde la Administración Pública no es la excepción y c) las aportaciones metodológicas y tecnológicas para una administración integrativa que incorpora la especialización funcional de la escuela administrativa tradicional y rebasa las rigideces propias de sus estructuras departamentales, que condicionan un solo conducto bidireccional de comunicación, (insuficiente) con enorme resistencias al cambio y sus poca capacidad de adaptación a las cambiantes necesidades y exigencias del ambiente porque la "forma de abordar

(17) *Ibid.*, pag. 31.

la resolución de problemas que procura el enfoque sistémico está centrada en el propósito que se persigue, considerando el efecto de cada acción no solo en las unidades que deben ejecutarla, sino como suplidores de insumos o receptores de productos de esa acción¹⁸.

Constituye, pues, un marco metodológico adscuado para analizar las unidades administrativas que tienen por objetivo producir la información (materializada en el Boletín Informativo) gubernamental con destino a la sociedad Civil; con el cual sin duda, se pretende cumplir con el mandato del artículo sexto constitucional pero sin descuidar también, el propósito legitimador de todo gobierno, limitado por el espacio social que ocupa en la Sociedad Mexicana, donde "no es más que un elemento, entre otros, de un dispositivo más general de normalización de los comportamientos y de inculcación de los valores dominantes"¹⁹.

2.2. OBJETO DE ESTUDIO Y METODO DE ANALISIS

Una vez que ha quedado en claro el modo en que se aplicará el enfoque de sistemas, el vínculo con la Administración Pública, las razones de su aplicación en el presente estudio. El propósito de este inciso es la de fijar el objeto de conocimiento, las

(18) Ibidem., pag. 31.

(19) Chavallier, Jaques y Loschak, Daniele. La Ciencia Administrativa. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica-INAP. 1983. p. 37.

motivaciones que orillaron a que se haya elegido como objeto de estudio y bajo que supuestos lo es, su localización en la estructura orgánica de las Secretarías de Estado, describiendo los aspectos que comprende, el por qué se le denomina Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Pública (por sus siglas y facilidad de manejo: SAGIOP), las categorías de análisis empleadas para su abstracción y el procedimiento de investigación y presentación; para ello se ha considerado conveniente dividir el apartado en tres secciones.

2.2.1. DEFINICION DEL CONCEPTO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA (SAGIOP)

Cada Secretaría de Estado cuenta con una unidad administrativa encargada de la información al público, es decir, de la información exterior al sistema administrativo de la Secretaría. Esta unidad administrativa recibe la denominación de "Dirección General de Información y Relaciones Públicas" o "Dirección General de Comunicación Social", según la Secretaría en cuestión. Este último término, más moderno y que muestra un perfil comunicativo más desarrollado o al menos, con pretensiones en este sentido, se localiza en dependencias como la Secretaría de Salud y la de Programación y Presupuesto.

Dichas unidades administrativas, además, se encuentran en línea de mando directa con los titulares de las dependencias, según se manifiesta por organigrama; excepción hecha en la Secretaría de Gobernación, donde formalmente está subordinada a una Subsecretaría encargada de los asuntos relativos a los medios de difusión.

Gracias a esta cercanía con los titulares de las dependencias de Estado, se les puede considerar una "oficina privada de apoyo" de suma trascendencia en la proyección social de la imagen personal del funcionario y del papel que desempeña y cómo lo hace, la dependencia a su cargo en la dinámica del Gobierno en turno. Más aún, cuanto que los titulares de las dependencias revisten un doble carácter constitucional: son órganos políticos y administrativos simultáneamente. Políticos porque se relacionan directamente con los otros Poderes, con las otras instancias territoriales del Estado, y la dimensión política nacional de la toma de decisiones del sector que les ha tocado coordinar, en suma, porque las bases de su creación y atribución provienen de la propia Constitución. Y, son órganos administrativos en tanto que sus competencias abarcan o un servicio público a la sociedad o un servicio de apoyo al Sector Público, v.gr., los que ofrecen la Secretaría de Educación Pública y la de Programación y Presupuesto, respectivamente.

Por otra parte, en el seno de estas unidades administrativas, se lleva a cabo el proceso de elaboración y distribución del Boletín Informativo, una de las formas que asume la información al público a través de los Medios Masivos de Difusión (MMD); el Boletín es entregado a los periodistas que cubren la fuente (designados por los propios medios) quienes a su vez lo hacen, previa reformulación, con el MMD para el cual trabajan y, finalmente llega a la Sociedad.

Dicho lo anterior, el objeto de estudio es describir y

analizar el subsistema (sistema para efectos de su análisis) administrativo que produce la información gubernamental con destino a la Sociedad Civil vía Boletín Informativo. Entendiendo por información no únicamente el estímulo o insumo para el subsistema administrativo que la procesa, funcione, sino un producto consumible en el ambiente del sistema administrativo (igual a: Secretaría de Estado) a la cual pertenece y como ahí, por la posición que tiene en el Sistema Nacional de Comunicación Social, adquiere dimensiones socio-políticas que, por sus efectos requiere de calidad, seriedad y profesionalismo en su estudio para poder manejarlo con mayores ventajas no solo particulares (de los titulares de las dependencias y del grupo gobernante) sino también colectivas²⁰.

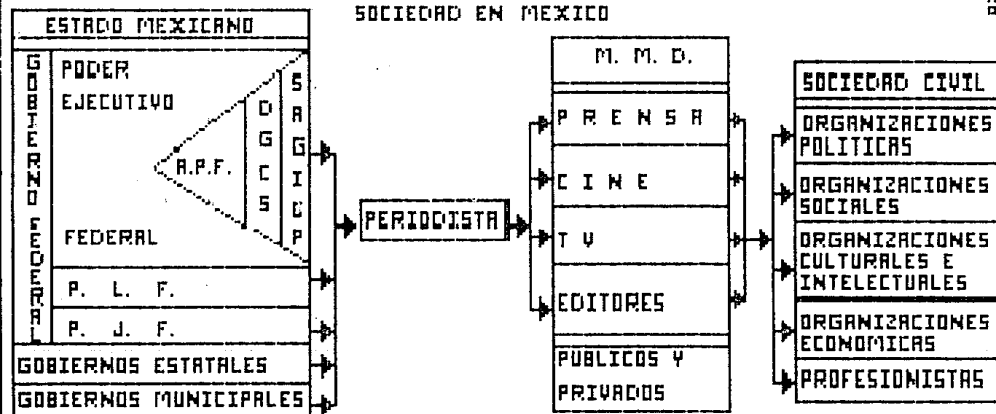
Para este fin, se seleccionaron cuatro dependencias de Estado bajo los siguientes criterios:

- a) que sus competencias fueran lo suficientemente diferentes para constituir un argumento válido en caso de que se identifique y describa el hipotético MODELO ADMINISTRATIVO básico de información pública para la Opinión Pública que ha desarrollado el Sector Público Central Federal;
- b) que su creación haya correspondido a distintos momentos históricos del país y por ende a distintas necesidades del poder político para equilibrar el binomio Estado-Sociedad;
- c) que fueran de distinto tamaño organizacional y, en consecuencia, de distinto monto financiero y volumen de recursos;
- d) que sus ámbitos de competencia abarcaran aspectos torales de la política, la economía, la seguridad social y la cultura;
- e) que dado todo lo anterior, sus informaciones tuvieran un impacto significativo en la concepción que se tiene del Gobierno en turno.

(20) Ver cuadro III.

CUADRO III
 ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO DE
 INFORMACION DEL ESTADO HACIA LA
 SOCIEDAD EN MEXICO

83



NOTA: ESTA GRAFICA MUESTRA SOLO EL PROCESO DE EMISION DE INFORMA-
 CION DEL ESTADO, LA POSICION DEL SAGIOP Y LA DE LOS OTROS COM-
 PONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COMUNICACION.

La muestra se conformó, entonces, en génesis cronológica, por la Secretaría de Gobernación, la de Educación Pública, al de Salud y la de Programación y Presupuesto. Las particularidades de cada una, en relación a estos criterios se expone al principio de cada estudio de caso, en una sección del capítulo tercero denominada: "Aspectos Generales".

Por otra parte, el Boletín Informativo constituye hoy por hoy, el medio cotidiano a través del cual el Gobierno Federal vierte la información. El Boletín Informativo juega un papel muy importante en la "oficialización" de la información, cuestión que se revela en el apartado cuarto de este capítulo y se constata a lo largo de la exposición²¹. Por tanto, reviste especial atracción analizarlo a la luz del enfoque sistémico-administrativo, a fin de determinar las características de la organización que lo genera (nivel micro-administrativo) y del enfoque político (nivel macro-administrativo), a fin de identificar el papel de sus componentes y sus interrelaciones con el sistema Nacional de Comunicación Social que ocasionan, sumado a las deficiencias propias de las unidades administrativas encargadas del SAGIOP, la parcialización en el cumplimiento al Derecho a la Información, en su doble connotación: derecho de emitir y derecho de recibir información.

De cada nivel a tratar, se derivaron sendas hipótesis de trabajo que constituyen los objetivos centrales de la

(21) Ver Anexo III.

investigación. La primera hipótesis es:

- Las unidades de prensa de las dependencias del Ejecutivo Federal se rigen por un modelo administrativo básico poco desarrollado que presenta en su organización y funcionamiento deficiencias que, independientemente de la política pueden ser resueltas administrativamente.

Esta hipótesis presenta dos aspectos vinculados; el primero de ellos es la existencia de un modelo o modo común de realizar funciones administrativas de modo uniforme y difundida por toda la Administración Pública Central Federal en materia de información pública a través del Boletín Informativo y, en cuanto al segundo aspecto, que este modelo básico poco desarrollado por el atraso de nuevas tecnologías administrativas, propio de nuestra Administración, presenta deficiencias que pueden resolverse técnicamente con independencia de la política, por consistir, por ejemplo, en adecuaciones mínimas de las tareas o una modificación en algún procedimiento de trabajo.

La segunda Hipótesis dice:

- Los productos de este modelo de Sistema Administrativo Gubernamental de información para la Opinión Pública (SAGIDP), son determinados políticamente, pero condicionados administrativa y técnicamente, que sumado a implicaciones políticas negativas hacen que el precepto del Derecho a la Información sea solo parcialmente cumplido.

Al igual que la anterior, esta hipótesis también conlleva dos aspectos inseparables, el primero hace referencia a la posición que guarda respecto al titular de la dependencia, quien gira las instrucciones pertinentes a fin de fijar el tema, el contenido y la forma y tiempo de un Boletín Informativo; sin

embargo, la ejecución de esta instrucción depende de las condiciones organizacionales de la unidad administrativa encargada (de aquí en adelante Dirección General de Comunicación Social, DGCS); en otros términos, esta condicionada a la situación de los insumos y los procedimientos en el seno del SAGIOP; por otro lado, las implicaciones políticas derivadas tanto del Boletín Informativo (por constituir un instrumento de propaganda) como la posición estructural del SAGIOP en el seno del Sistema Nacional de Comunicación Social y que ocasionan distorsiones que limitan gravemente, en la práctica, el espíritu del Derecho a la Información en México.

Por otra parte, empleando el enfoque de sistemas, aplicado en la Administración Pública, expuesto en el inciso primero del capítulo, se obtuvo el material conceptual con el cual se pudo acuñar el término Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Pública (SAGIOP) con el cual se denomina y define nuestro objeto de estudio.

Efectivamente, el SAGIOP, constituye una categoría que permite comprender la realidad de la organización y funcionamiento de las DGCS en uno de sus productos. Es una categoría que alude a una unidad administrativa que tiene por objetivo generar, debidamente preparada, información del seno de la gestión gubernamental acorde a una política general y una normatividad, y que se compone de recursos y procedimientos de trabajo que procesan datos. Es un sistema, porque contiene

elementos que se interrelacionan e interactúan para lograr un determinado objetivo, por ejemplo, la normatividad, procedimientos y recursos que se traducen en un Boletín.

El carácter administrativo del término reside en la forma en que los recursos debidamente integrados y coordinados, y mediante un proceso, generan un producto. La materia prima en este caso son los datos producidos por la actividad de la dependencia; el producto la información; la forma, el Boletín Informativo y el destino, la Opinión Pública a través de los Medios Masivos de Difusión (MMD).

Cabe resaltar, el hecho por el cual se llevó a cabo la investigación sobre el Boletín Informativo:

- a) en opinión de los propios periodistas "constituye una de las formas habituales de transmisión (de información) a los medios de comunicación"²².
- b) en opinión de los funcionarios de las DSCS, es el producto principal del SAGIOP y columna vertebral de la transmisión de información del Sector Público a los MMD.

Por otra parte, pese al enfoque sistémico, nos permitimos interpretar algunos aspectos del estudio desde una perspectiva dialéctica, sobre todo los que tengan que ver con el modo de ejercicio del poder político. Aunado a esto, la formulación del concepto SAGIOP, conlleva un propósito adicional: manifestar los propios deseos, pero sobre todo la necesidad real e impostergable de modernizar la Administración Pública en México, bajo un esquema que logre sintetizar crítica, funcionalidad y eficacia.

(22) Moreno Valencia, Hector. Las Oficinas de Prensa: noticiosa o propagandística. Tesis Profesional. México D.F., Escuela "Carlos Septien García". 1988. pag. 92.

2.2.2. EL BOLETIN INFORMATIVO

El Boletín Informativo constituye una de las formas más habituales de transmisión de información del Estado hacia la Sociedad, a través de los MMD; es un documento breve que contiene información respecto algún aspecto importante de la actividad de la Administración Pública, tanto de sus medidas asumidas, los planes y programas hechos y los avances que se hayan efectuado al respecto, también de declaraciones o aclaraciones que sean pertinentes hacer en el marco del acontecer de la nación.

El Boletín Informativo es un documento que está puesto a consideración del MMD para su publicación, ya que constituye una noticia por la forma de presentación. Sin embargo, si en el interior del SAGIOP se ha considerado publicarlo, se distribuye como "inserción pagada".

El Boletín Informativo se estructura a partir de un tema central y conforme se desarrolla, se van agregando detalles acerca del mismo hasta que se le ha dado una conformación que responda a las interrogantes básicas de: cómo, qué, cuándo, para qué, porque y quién. Dada la brevedad del documento y la concisión de la información, así como su institucionalidad, es conveniente indagar para profundizar y descubrir nuevas dimensiones del fenómeno.

Sin embargo, esta indagación no se lleva a cabo con mucha frecuencia por los periodistas de la fuente, quienes fungen como los actores indicados para obtenerla.

El Boletín Informativo tiene la fuente de su continuidad de uso en la sistemática forma de presentación de la información: concisión, suficiencia noticiosa, veracidad y oportunidad. También la versatilidad de los tópicos a tratar y las posibilidades de complementación con grabaciones y fotografías, video, ecc.

Cabe advertir que la concisión es porque el espacio de difusión en los MMD es muy costoso y éstos lo aprovechan al máximo.

La estructuración de la información del Boletín se hace situando en el primer párrafo, bajo un titular atractivo, un párrafo de cuatro o cinco líneas donde se responde a las preguntas básicas acerca del tema. En los subsecuentes párrafos, también redactados cortos, se agregan pormenores en orden decreciente de interés, de modo que, si el periodista o en la redacción del MMD, se llega a suprimir párrafos sea de menos importancia posible.

Las ventajas del Boletín Informativo pueden sintetizarse así:

- 1) "difundir mensajes perfectamente estudiados, con mínimo de errores y posibles contradicciones.
- 2) contestar con oportunidad, calidad y rapidez alguna información negativa aparecida en la prensa.
- 3) aclarar posibles tergiversaciones o manipulaciones en cierta información.
- 4) evita las deformaciones, el manipuleo informativo, la divagación de la noticia y las cifras o declaraciones inexistentes.
- 5) los enfrentamientos con periodistas no afines, los mercaderes o mercenarios al servicio de fuerzas extrañas.

- 6) contestar, o negarse a contestar, preguntas de temas diferentes que harían que el entrevistado la hiciera de "todólogo, con riesgo de perder, por este motivo, credibilidad ante la opinión pública"²³.

Sin embargo, los boletines de Información también tienen algunas contrapartes:

- 1) Impiden el contacto directo con los representantes de los medios de comunicación.
- 2) de no tener buena redacción o sea de poco interés para la opinión pública, representan poco o nulo impacto.
- 3) en algunos casos, muy pocos, se puede perder la información por la tendencia existente en algunos medios a no publicar -por sistema- boletines de prensa²⁴.

Por otra parte, pareciera ser, conforme se observa el comportamiento histórico de este medio de transmisión de información entre instituciones que, conforme se generaliza su uso, se formalizan las relaciones entre el Gobierno y los MMD. Así, el Boletín Informativo es la manifestación inequívoca de que el poder ha aplicado un instrumento de control que le da seguridad, al reducir el margen de maniobra de los periodistas, margen que les permitía elaborar un Boletín redactado a partir de valoraciones personales casi exclusivamente o los de la Secretaría de Gobernación que los coisionaba. Pero, básicamente, a partir de la forma personal de como entendía el suceso, visión que no coincidía precisamente con la de los estratos más altos de la burocracia política, pues tampoco era un enterado reconocido (el periodista) de todo o alguna parte del acontecer gubernamental.

El Boletín Informativo refleja por otro lado el modo de

(23) Ver tesis de Hector Moreno Valencia en bibliografía, revisar pag. 94.

(24) Idem., p. 95.

relación que guardan el Estado y los MMD, basada en la confianza, arreglos no reglamentados, la libertad de los MMD de difundir información gubernamental conforme sus esquemas políticos y organizacionales con ciertas consecuencias para el Derecho a la Información en México, cuestión descubierta y entendible a partir de explicar el Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Pública en el Sector Central y posiblemente contrarrestada por los MMD estatales y los centrales informales que ejerce la Administración sobre los Medios Masivos de Difusión (MMD)

2.2.3. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACIÓN PARA LA OPINIÓN PÚBLICA (SAGIOP).

La Sección que sigue, expone las categorías y técnicas analíticas empleadas, el orden de presentación en los estudios de caso y un modelo hipotético gráfico para el "análisis teórico del SAGIOP", elaborado a partir de las exposiciones planteadas en lo que va del capítulo.

La elaboración del marco teórico y conceptual, declara Raúl Rojas Soriano que "requiere manejar tres niveles de información. El primer nivel es el manejo de las teorías o elementos básicos existentes sobre el problema; el segundo consiste en analizar la información empírica secundaria o indirecta proveniente de distintas fuentes, por ejemplo: investigaciones o informes publicados en revistas y periódicos, así como estadísticas u otros significativos que puedan localizarse en archivos

públicarse en archivos públicos y privados, y el tercer nivel implica el manejo de información empírica primaria o directa obtenida mediante un acercamiento con la realidad, a través de guías de observación y de entrevista a informantes clave"²⁵.

En cuanto al primer nivel de información, ha sido ponderado en los apartados precedentes; toca entonces en este espacio discurrir en torno a los dos niveles restantes situados a nivel conceptual, donde se generan las ideas y los términos a "partir de la observación sistemática de los fenómenos en cuestión"²⁶.

Ya se ha definido el primer gran concepto: el SAGIOP; sin embargo, por sí mismo no explica la realidad de nuestro objeto de estudio, es preciso "dividirlo" en una serie de categorías particulares de análisis que permita identificar sus elementos y relaciones, abstraerlos y darles sentido bajo los postulados teóricos arriba expuestos.

Las categorías de análisis son: Análisis Histórico, Marco Jurídico, Localización Orgánica, Identificación Funcional, Objetivos y Propósitos, Recursos, Organización y Funcionamiento, Producto y Observaciones. Antes de definir en que consiste cada una, se muestra la forma de presentación del estudio de caso: en

(25) Rojas Soriano, Raúl. Guía para Realizar Investigaciones Sociales. México D.F., ed. UNAM., Col. Textos Universitarios., 1982. pp. 64 - 65.
(26) *Ibid.*, p. 65.

primer lugar "Aspectos Generales" de la Secretaría, en segundo el "Marco Jurídico" de la misma específicamente en lo relativo a la DGCS, en tercero, el "Proceso de Elaboración del Boletín Informativo", posteriormente, las "Observaciones" y por último, un "Cuadro Sinóptico" donde se concentran los resultados del estudio de caso siguiendo el esquema teórico de análisis presentado en esta misma sección.

En "Aspectos Generales" se contiene de modo sucinto antecedentes históricos de la Secretaría en cuestión, la coyuntura política de sus creación, su estructura orgánica, sus objetivos y programa de acción, y algunos padecimientos administrativos que presenta, así como de la Dirección General de Comunicación Social.

Por Marco Jurídico se entiende las atribuciones de la dependencia indicadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de las Unidades Administrativas de la Información para la Opinión Pública, presentadas en el Reglamento Interior, y el postulado específico que da legalidad al SAGIOP.

En cuanto a la descripción del Proceso de Elaboración del Boletín Informativo se comprende en base a las siguientes categorías:

- a) La Localización Orgánica describe en el contexto del sistema administrativo de la Secretaría en cuestión el organigrama formal y real de la DGCS y las subunidades

que la componen;

- b) La Identificación Funcional contiene el desarrollo del proceso de producción del Boletín Informativo conformado por los subprocesos decisorio y operativo, y las áreas que participan, definiendo su papel en el proceso de producción;
- c) En Objetivos y propósitos se contempla el fin y la razón de ser del SAGIOP en el seno de la dependencia y su apego a las disposiciones en materia de Comunicación del Gobierno Federal;
- d) Los Recursos describe los insumos humanos, técnicos, materiales y financieros que intervienen en el proceso y como influye en él, el procedimiento mediante el cual se abastecen o manejan;
- e) La Organización y Funcionamiento explica el modo de operar a detalle del proceso de generación del Boletín Informativo, es decir, de la información pública. Paso a paso se va describiendo la integración de los diferentes elementos de la organización y sus relaciones, además los factores que influyen hasta obtener el producto;
- f) En el Producto se contemplan como son las características del Boletín Informativo, su contenido, el promedio de producción mensual y la distribución de los MMD.

Por último, las Observaciones plasman los comentarios acerca

de los procedimientos del SAGIDP, algunas advertencias y evaluaciones que sirvan para los capítulos cuarto y quinto a fin de integrar un diagnóstico general y el argumento de la propuesta, respectivamente.

Respecto a este punto, hay que agregar las características de la "adecuación teórica", si se me permite el término del Maestro Rojas Soriano, realizada en las denominadas "categorías particulares de análisis" empleadas, orillado por la condición pionera de la investigación. Estas son:

a) no se emplean explícitamente la denominación previamente citadas de las cuatro actividades del proceso administrativo, no obstante si se cumple con sus contenidos. A continuación se expone para cada función la categoría o categorías que se abocan a proporcionar sus contenidos:

- i) Para la función de Planeación: las categorías de Marco Jurídico, Objetivos y Propósitos, Localización Orgánica e Identificación Funcional;
- ii) Para la función de Organización: las categorías de Identificación Funcional, Recursos y Organización y Funcionamiento cubren su contenido;
- iii) Para la función de Control: las categorías de Identificación Funcional, Organización y Funcionamiento y Producto;
- iv) Para la función de Comunicación: las categorías de Localización Orgánica, Identificación Funcional y Organización y Funcionamiento.

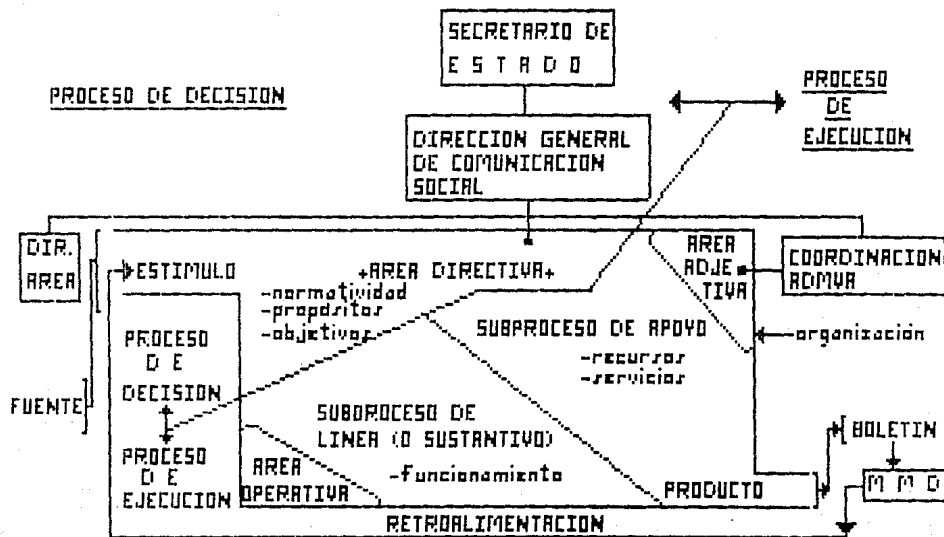
- b) La formulación de las categorías particulares de análisis corresponde a la necesidad de coadyuvar exclusivamente a identificar, describir y analizar el SABIOD en todos sus elementos y relaciones, bajo criterios de sencillez, flexibilidad, confiabilidad, economía y aceptabilidad señalados por R.A. Johnson²⁷.
- c) Por la carencia total de referencias bibliográficas y hemerográficas directas, complementada con una abundante literatura principalmente de corte periodístico dedicada a lo sumo al estudio administrativo formal de las "oficinas de prensa" como tal le denominan; el nulo empleo del enfoque sistémico y mucho menos, el análisis político - administrativo del fenómeno.
- d) El propósito del autor de hacer un esfuerzo por sintetizar la dimensión del objeto de estudio haciendo converger tres aspectos fundamentales de su complejidad: el político, el administrativo y el técnico.

Para ello, se recurrió al Maestro Raúl Rojas Soriano quien en relación con el obstáculo señalado en el inciso "b" indica que cuando "se realiza una investigación concreta es necesario ajustar o adecuar la definición teórica del concepto a los requisitos y objetivos de la investigación (...) y para manejar el concepto (...) a nivel empírico, debe procederse a buscar los elementos concretos, indicadores o las operaciones que permitan medir (su) influencia"²⁸.

(27) Johnson y coautores., Op. cit. pp. 126 - 128.

(28) Rojas Soriano, Raul., Op. cit. pag. 103.

CUADRO IV
 MODELO TEORICO DE ANALISIS PARA EL SAGIOP: LOCALI-
 ZACION ORGANICA E IDENTIFICACION FUNCIONAL



Por último, en base a lo expuesto acerca del SAGIOP se elaboró un modelo teórico general para su análisis (ver cuadro IV) donde se integran:

- a) el esquema teórico general de sistemas: entrada (insumo), proceso, salida (producto), retroalimentación y ambiente;
- b) Los procesos que intervienen en todo sistema: el decisorio y el de ejecución, dividido éste en subproceso sustantivo o de línea y el subproceso de apoyo;
- c) las categorías particulares de análisis ya mencionadas; y
- d) las áreas formales que realizan las diferentes actividades directivas, operativas y de apoyo.

Apoyándonos en este modelo, cada estudio de caso contiene, en base a él, un cuadro sinóptico con especificaciones de cada uno de los componentes teóricos que lo integran. Estos cuadros son el marco de referencia para identificar, describir y analizar el hipotético Modelo Básico de la Administración Pública Federal Central en materia de Información Pública, contenido en el capítulo cuarto.

2.2.4. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION Y DE LA PRESENTACION

Considerando que "la investigación no es errática sino metódica"²⁹ y que esta investigación pretende ser científica, es

(29) Bunge, Mario. La Ciencia, su Método y su Filosofía. México D.F. ed. Quinto Sol., s.f., p. 48.

preciso apearse a las reglas del método científico; Bunge lo concibe como la técnica de planteo de hipótesis y de comprobación; para él, el método científico es "el conjunto de procedimientos por los cuales a) se plantean los problemas científicos y b) se ponen a prueba las hipótesis científicas"³⁰, concepción que se comparte. Por lo tanto, a continuación se citan las reglas del método científico propuestas por Mario Bunge y se hace una argumentación, una por una, en lo que compete a la investigación en cuestión, tratando de distinguir y resaltar los elementos por los cuales se apega a esas reglas.

La primera regla dice a la letra, "el análisis lógico (tanto sintáctico como semántico) es la primera operación que debiera emprenderse al comprobar las hipótesis científicas sean fácticas o no"³¹. Este análisis ya se efectuó en el inciso primero de este apartado, también en las aportaciones del apartado primero del presente capítulo al exponer todo lo relativo a los modelos teóricos desde el enfoque de sistemas, y en la última parte del capítulo antecedente (la Información como un Derecho Fundamental del Ser Humano) donde se destacaron las posibles causas de deficiencias estructurales del Sistema Nacional de Comunicación para el cumplimiento del Derecho a la Información. Además el inciso anterior a éste y la riqueza de las conclusiones que habla por sí misma de la lógica de los enunciados.

La segunda regla es que "el método científico, aplicado a la comprobación de afirmaciones informativas se reduce al método

(30) Ibid. pp. 48 - 49.

(31) Ibid. pag. 52.

experimental"³², caso específico del estudio por ser pionero en su tipo y en su tema. Esta regla se ha asumido al proponer para el análisis de los SAGIOP, el modelo teórico de análisis del inciso tercero, ya que ello implica la sujeción deliberada del objeto de experimentación a estímulos controlados³³ y al cotejarse con los resultados del capítulo cuarto se podrá verificar su utilidad como instrumento de abstracción.

En cuanto a la tercera regla que dice "observense (enunciados) singulares en busca de elementos de prueba universales"³⁴. También se cumple esta regla, prueba de ello es el estudio caso por caso de una muestra de cuatro Secretarías de Estado representativas por sus ámbitos de competencia: una de lo político (tradicionalmente entendido), la segunda de lo cultural, la tercera de lo social y la última de aspectos económicos.

La cuarta regla dice "formúlense preguntas precisas"³⁵, regla seguida al pie de la letra a todo lo largo de la investigación y del proceso de recopilación de información a través de las entrevistas como puede comprobarse en el Anexo I al compaginarse con la argumentación de los estudios de caso y el ordenamiento de la presentación de la tesis.

La quinta regla declara que "la recolección y el análisis de

(32) Ibid. pag. 52.

(33) Bunge también lo menciona en su obra.

(34) Mario Bunge, Op. cit. pag. 54.

(35) Ibid. pag. 55.

datos deben hacerse conforme a las reglas de la estadística"³⁶. Pese a que no se aplicaron cuestionarios para levantar encuestas por considerarse la proximidad del término del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid (a dos meses de distancia), de costo³⁷ y la resistencia del personal a ser sometido a tal procedimiento, se buscó el modo de, por diferentes vías, suplir esta omisión técnica. Así, mediante la técnica de la entrevista estructurada a funcionarios (jefes de Departamento, Subdirectores y Directores), así como a algunos elementos operativos del SAGIOP; la técnica de la observación ordinaria y participante durante las horas laborales matutinas y vespertinas, durante un periodo corto (cinco días laborales) pero constante de tiempo (Ambas técnicas fueron empleadas simultáneamente). Además, la incorporación crítica de las propuestas teóricas y metodológicas de otros trabajos bibliográficos sobre la materia o que de alguna forma se relacionan con el tema y el empleo de modelos teóricos como PERT, Cuadros Sinópticos del estudio como puede ser apreciado a detalle en los subsecuentes capítulos. En suma, se recurrió, diciéndolo en palabras de Bunge incluso, al "argumento de la autoridad atenuada"³⁸.

Por otra parte, para quienes puedan dudar de las técnicas empleadas en áreas de las técnicas cuantitativas, es necesario agregar que conforme a la sexta regla del método científico, "no existen respuestas definitivas y ello, simplemente, porque no

(36) Idem. pag. 55.

(37) Costo que va más allá de lo meramente monetario y atiende a aspectos que el Mtro. Matinez Chavez califica de "enfrentar la desconfianza con los funcionarios y la posibilidad de fricción personal".

(38) Idem. pag. 42.

existen preguntas finales"³⁹. No obstante, la verificación de las hipótesis fue sometida a dos tipos de procedimientos: a) exógeno, el trabajo fue analizado y criticado por los funcionarios del SAGIOP, asimismo se compararon e incorporaron los resultados de otros estudios bibliográficos, mismos que se citan y b) endógeno, la coherencia entre la realidad administrativa y política y el enfoque empleado, es decir, entre la organización administrativa descrita por observación, entrevistas y análisis documental, y el modelo de sistema derivado de la convergencia de la Teoría de Sistema y el proceso administrativo (desglosado en las categorías particulares de análisis); coherencia fruto de su cotejación en los capítulos cuarto, "Análisis Comparativo: un Modelo a Identificar", y quinto, "Consideraciones Finales de los SAGIOP: Problemática, Papel Social y Propuesta de Mejoramiento".

De este modo, el método científico, aplicado, tiene dos vertientes, una analítica y una experimental; su simbiosis hacen factible la rigurosidad de un estudio, cuestión que es asumida modestamente en este trabajo, como ya se destacó: una, a partir del enfoque de sistemas y, el otro, a partir de la organización y funcionamiento real de las Direcciones Generales de Comunicación Social, (DGCS). Asimismo, cabe advertir, que el logro de este estudio es solo un "grano de arena" en la inmensidad del fenómeno de la Administración Pública Mexicana.

(39) Ibid. pag. 55.

Por último, resta desarrollar la forma de presentación de la investigación por la importancia que adquiere para el lector, a fin de proporcionarle un bosquejo y una guía de su interés en el cuerpo de la obra.

En primer término, lo hasta aquí visto, constituye el "encuadre teórico conceptual y metodológico" de la investigación en sus distintas dimensiones reales.

En segundo término, antes de concluir el presente capítulo, se expone un tercer apartado donde se analiza el "Contexto de la Investigación", contemplándose tanto las condiciones socio-políticas y económicas del Sector Público y del país a fines de 1988, v. gr., el fenómeno de la sucesión presidencial por sus efectos en la dinámica y actitud de la Administración Pública. Asimismo, un cuarto apartado donde se elabora, a partir de varios autores, un análisis histórico del surgimiento, desarrollo y papel de las DGCS y su producto informativo fundamental: el Boletín Informativo.

Ya en el tercer capítulo, se presentan los cuatro estudios de caso de la muestra, siguiendo para su exposición el criterio cronológico de su génesis como dependencias del Poder Ejecutivo Federal: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, y la de Programación y Presupuesto. Cada uno de estos apartados se integran por cinco partes, a saber: un "Análisis Histórico" de la Secretaría, el "Marco Jurídico" de la dependencia y de la DGCS correspondiente,

el "Proceso de Elaboración del Boletín Informativo" comprendiendo su "Localización Orgánica", "Identificación Funcional", sus "Objetivos y Propósitos", "Recursos", "Organización y Funcionamiento" y el "Producto"; las "Observaciones" y el "Cuadro Sinóptico" donde se resumen y ordenan conforme al "Modelo Teórico de Análisis del SAGIDP"⁴⁰, los elementos esenciales obtenidos en los estudios de caso.

En el capítulo cuarto, "Análisis Comparativo: un Modelo a Identificar", se desglosan, siguiendo el mismo esquema de los estudios de caso, las constantes que nos permiten describir el Modelo Básico hipotético empleado en la Administración Pública Central Federal y analizar posteriormente, en el capítulo quinto, "Consideraciones Finales acerca de los SAGIDP: Problemática, Papel Social, y Propuesta de Mejoramiento", sus características.

La descripción del Modelo Básico, como se menciona arriba, sigue la presentación de los estudios de caso, salvo algunas pequeñas adecuaciones más sistemáticas, si se le permite la expresión, quedando de la siguiente manera: "Marco Jurídico", "Fuentes", "Recursos", "Organización", "Funcionamiento" y "Producto". Como se observa, quedan de lado:

- a) el "Análisis Histórico" porque cumple su función a nivel de estudio de caso particular del SAGIDP;
- b) las "Observaciones" porque se integran en la argumentación; y

(40) Ver Cuadro IV.

c) la "Localización Orgánica" e "Identificación Funcional" porque una se comprende en el término "Organización" y la otra, especialmente en el "Funcionamiento".

Lo relativo a los "Objetivos y Propósitos" pasan al capítulo quinto en el apartado referente al "Papel Social" del SAGIOP, donde se combina con varios niveles de interrelación de SAGIOP manifestándose la magnitud de su influencia.

El capítulo quinto se integra por dos grandes apartados. En el primero, denominado "Diagnóstico Global de la Problemática de los Sistemas Administrativos Gubernamentales para la Información Pública", se hacen converger todos los resultados de las pesquisas a modo de sumario en cuatro secciones: el primero, "El contexto", enuncia la relación jerárquica de sistemas del SAGIOP y las principales variables que influyen en su organización y funcionamiento; en el segundo, llamado "El Grado de Desarrollo" versa sobre la naturaleza del SAGIOP y el grado de avance administrativo de su organización y funcionamiento, haciéndolo esquemáticamente a través de dos vertientes: una política-administrativa y la otra, periodística. En la "Problemática" se expone los factores, la naturaleza de los mismos y cómo actúan, negativamente sobre el SAGIOP; y en "El Papel del SAGIOP" se logra obtener algunas relaciones en varios niveles, del SAGIOP con su ambiente o Sistema Nacional de Comunicación, a partir de los cuales se deducen (apoyándose además en otros estudios bibliográficos) los diferentes papeles que juega el SAGIOP en el fenómeno del Derecho a la Información.

La segunda parte del capítulo quinto, denominada "Propuesta para el Mejoramiento de la Organización y Funcionamiento de los SAGIOP", donde se ofrecen una serie de propuestas de carácter interno y de carácter externo del SAGIOP que pueden, de aplicarse, resolver las anomalías diagnosticadas en el apartado precedente; para rematar con una brevisima exposición del futuro de la Administración Pública Mexicana; del examen de ambas, es posible apreciar la concatenación de las propias propuestas y las tendencias de la Administración Pública Mexicana y, en consecuencia, la viabilidad de su instrumentación.

Por último, en las "Conclusiones" se aborda el procedimiento de verificación de las hipótesis, desagregando sus enunciados y vinculándolos con los resultados obtenidos por capítulo; se examinan y se derivan las conclusiones. Cabe destacarse, con dejo de satisfacción, que se rebasa el esquema planteado por las hipótesis, encontrando algunos otros puntos del fenómeno informativo público, v. gr., la oficialización de la información que está dada incluso, desde antes de que el SAGIOP intervenga y, por otra parte, se bosqueja un proyecto de modernización del procedimiento de elaboración del Boletín Informativo en base a la tecnología computacional.

En cuanto a los demás apartados, son de material de apoyo y protocolizados por los cánones clásicos de la presentación de investigaciones: los Anexos y la Bibliografía; cuyas referencias se enuncian en el transcurso del texto.

2.3. EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACION

El apartado presente tiene el propósito, grosso modo, de enunciar las condiciones políticas, económicas y sociales del país y del mundo al realizarse la investigación, y sobre todo, como afectaron la dinámica del Sector Público, es decir, qué posición asumió, qué medidas y acciones se llevaron a cabo y que transformaciones consecuentes trajeron consigo para el aparato gubernamental, especialmente en la Administración Pública Central Federal mismas que afectaron de una u otra forma la organización y funcionamiento del SAGIOP.

2.3.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

México vive en el concierto de países subdesarrollados o en vías de desarrollo y, en tanto, deriva su posición en la estructura del sistema económico internacional, aunque la situación geopolítica le "favorece" para obtener marcadas preferencias económicas en el trato comercial y financiero preferencial con Estados Unidos de Norteamérica, no deja de verse afectado por lo que José R. Ramírez Brun califica de neoliberalismo que es la "nueva política colonial del imperialismo que una vez se vió forzado a abandonar los métodos clásicos que antaño aplicaba a las colonias y semicolonias, y a sustituirlos por otros más sutiles y enmascarados, pero encaminados al mismo objetivo: preservar mercados y fuentes de materias primas, incremento en las ganancias monopolizadas, impulsar y reforzar el capitalismo contrarrestando el movimiento

de liberalización nacional y la influencia del socialismo, y garantizar en fin, las posiciones económicas, políticas, ideológicas y estratégico - militares del propio imperialismo"⁴¹.

Pero, sin alterar en detalles⁴², ha sido un fenómeno arraigado en la historia de los países periféricos, actualmente se vive la denominada "tercera etapa" de la relación centro - periferia que es la trasnacionalización del capital y sus instrumentos las corporaciones trasnacionales; en los países periféricos estas empresas se convierten en la fuerza dominante de todas las actividades que le son lucrativas; es decir, se concentran en industrias económica y políticamente estratégicas, v. gr., alimenticia, farmacéutica, automotriz, minera, etc. Por otra parte, la inversión extranjera (producida por dichas corporaciones) es favorable en un periodo económico muy corto y crea un flujo de salida creciente de capital de la periferia hacia el centro por concepto de ganancias y, cuando son préstamos financieros, por concepto de pago de intereses, casi nunca del propio monto del capital prestado.

Esta situación, provoca desequilibrios financieros en la balanza de pagos que se agravan por el deterioro de las condiciones de intercambio y, aún más, porque los gobiernos

(41) Ramírez Brun, José R. Países en Desarrollo y Sistema Internacional. México D.F., Ed. UNAM., Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. No. 47. 1986. pag. 7.

(42) Si se desea profundizar se puede remitir a la obra arriba citada de José R. Ramírez Brun.

periféricos vuelven a pedir préstamos, volviendo a abrir el círculo vicioso con deterioros más profundos en los procesos políticos internos porque "los países periféricos viven bajo una esclavitud (bananera, sic) por deuda, como los peones que jamás han estado libres de sus deudas"⁴³. No obstante, la oligarquía nacional sigue progresando dentro del marco de la estructura interna de clases y codyuva, a fin de evitar casos de violencia extrema, a recurrir con frecuencia a la inversión extranjera como solución atenuante, "en consecuencia, existe un sistema político muy inestable, porque la élite dominante consiste en alianzas inestables de la burguesía compradora, burguesía nacional, pequeña burguesía y la clase terrateniente; y sin la hegemonía de una clase que realmente se dedique al desarrollo. Este sistema político inestable ayuda a reforzar la relación periférica porque no tiene fuerza interna y su temor a las masas le impide hacer los cambios que se requerirían para obtener una verdadera independencia económica...⁴⁴. Asimismo, por el mismo tono, ocurre con la cultura al observarse dos características preocupantes: a) un sentimiento de inferioridad a la tecnología y falta de confianza para dominarla y emprender la propia evolución tecnológica e industrial; y b) el intento infructuoso en términos totales, de imitar los patrones de consumo centrales.

Por otra parte, probablemente dentro de este esquema, se afirma que las cosas están cambiando; como se puede observar de

(43) Ibid., pag. 9.
(37) Idem., pag. 10.

propia voz de quien dirige los destinos de la Nación. Empero, tratemos de avanzar más, remitiéndonos a la exposición del Dr. Domingo Cavallo, Director del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea en su participación en Seminario de Modernización Económica y Cambio Estructural: Principales Tendencias a Nivel Mundial organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1967, donde manifestó que la interdependencia de las economías nacionales ha aumentado considerablemente, primero por "la expansión del Comercio Internacional, y más recientemente, por la intensificación de las transacciones financieras y los flujos de capital (...) promovida -también- por los progresos de las comunicaciones, la computación y los transportes"⁴⁵.

Continúa afirmando que la interdependencia acarrea amplios beneficios a todas las economías nacionales, sobre todo, "oportunidades de progreso", cuando la economía mundial está en expansión, pero crea "complicaciones adicionales cuando (...) tiende a contraerse". El experto alude tres fenómenos que durante la década de los ochentas han sido muy importantes factores que han influido en los procesos económicos y son "importantes para descubrir el tipo de acciones nacionales e internacionales conducentes al crecimiento de la economía

(45) Miguel de la Madrid, Op. cit., pp 29 - 32. Las subsecuentes citas o entrecomillados son tomadas del mismo texto, por lo cual se suprimen las frecuentes referencias al quedar sobreentendidas que corresponden al mismo autor. mundial".

Estos factores son:

- a) la sostenida elevación de las tasas reales de interés de los mercados financieros del mundo causados en buena medida por el excesivo gasto público y los déficit fiscales de los países;
- b) la elevada variabilidad e impredecibilidad de los precios relativos de bienes y activos en los mercados mundiales, por ejemplo, el shock de los precios del petróleo; y
- c) la creciente capacidad de las naciones para encontrar soluciones negociadas a situaciones críticas que en el pasado hubieran conducido a interrupciones drásticas de la dinámica económica internacional.

Por otro lado, "los países latinoamericanos, fuertemente endeudados, enfrentan nuevos requerimientos de ajuste externo por la reiniciación -a mediados de 1987- de la tendencia ascendente de las tasas de interés, mientras sigue siendo difícil la expansión de las exportaciones a los países acredores". Ante ello, las soluciones básicas que propone son:

- a) de los países industrializados, "la elevación del nivel de inversiones en los países endeudados como alternativa a la expansión de los mercados internos (...)" y
- b) de los países deudores, "lograr una mayor disciplina (económica) y mejor planteamiento en el sector público, a la par que se aumenta el grado de competencia con que opera el sector privado".

Y, específicamente del sector público, sector que nos

interesa por la naturaleza del estudio, dice que:

"Este avance simultáneo, en un mayor uso del sistema de los precios en mercados competitivos para promover la eficiencia en la utilización de los recursos y elegir las mejores oportunidades de inversión y las mejores tecnologías, debe ser paralelo a la utilización del presupuesto, sobre todo por el lado del gasto para, a través del gasto en educación, del gasto en salud, del gasto en vivienda y del gasto de reentrenamiento de la fuerza laboral, e incluso algunos subsidios que se consideren indispensables, atenuar los efectos sociales de aquella utilización de los precios, promover la eficiencia debe ser el objetivo del presupuesto"⁴⁶.

Por su parte, el Lic. Miguel de la Madrid se mostró consciente del cambio en la economía mundial al aseverar:

"La economía mundial está hoy cambiando aceleradamente. En el centro de este proceso se encuentran dos elementos fundamentales: una revolución tecnológica de alcance considerable y desequilibrios macroeconómicos insostenibles en la economía mundial, ahora ya no sólo afectando a las economías de los países en proceso de desarrollo sino, con la magnitud correspondiente, a los propios países industrializados o ricos"⁴⁷.

En consecuencia, "políticas que en el pasado considerábamos progresistas, hoy aparecen obsoletas y retardatarias", por eso:

"La historia nos enseña que para vencer una crisis de la magnitud que ahora vivimos es necesario innovar e impulsar cambios estructurales, tecnológicos, productivos, financieros, pero también políticos, y realizar un profundo reacomodo económico y social para sentar las bases de una nueva y diferente época de crecimiento sostenido, estable y sobre todo más justo, a nivel tanto interno como internacional"⁴⁸.

(46) Miguel De la Madrid, Op. cit., pag. 49 - 50.

(47) Idem. pag. 9.

(48) Ibid. pag. 9.

Y lo que es mucho más convincente, cuando patentizó las características que contiene este cambio internacional, al decir:

"Hoy no es posible repetir este esquema de transformación con recetas universales que se elaboran en las oficinas de la burocracia internacional o de gobiernos extranjeros. Cada país tiene que afrontar, conforme a su propia idiosincracia, a su propia estructura social, cultural e institucional, su propia estrategia de cambio. Pero la interdependencia de la economía internacional nos impone situaciones que tenemos que afrontar. Ya no es posible que cada nación busque solamente mirándose hacia adentro, la solución de sus problemas. La autoarquía es una hipótesis ingenua pasada ya de la realidad que afronta la contemporánea era planetaria en la que vivimos los hombres de hoy"⁴⁹.

Una vez teniéndose en claro el panorama internacional de lo que ocurría al iniciarse la investigación, es conveniente observar sus efectos en el interior del país y las medidas que asumió el gobierno federal, en consecuencia.

2.3.2. CONTEXTO NACIONAL

Dados los fenómenos manifestados a nivel internacional de tipo político y económico, el marco interno del país tiende a engarzar en determinados elementos. Estos, hay que identificarlos y analizarlos a la luz de ambas vertientes; y al respecto, esta sección presenta el panorama interno socio - económico, partiendo de que las medidas (o políticas) internas afectan primera y directamente la organización gubernamental; no importa la orientación, siempre se manifiestan transformaciones

(49) Ibid., pag. 10.

equitativa de alimentos; apoyar las actividades que generan ahorro o divisas, foratalecieron la planta productiva, contribuyeran al abatimiento de la inflación y crearan fuentes de empleo; racionalizar el gasto público; modernizar el aparato público en proyectos con recubrimientos mínimos de insumos y materias primas importadas; propiciar la descentralización de la actividad económica; ampliar las atribuciones a los municipios en la participación presupuestaria; orientar las divisas al pago de los intereses y gastos de la deuda externa, a la compra de alimentos y a la adquisición de insumos y medios de producción necesarios para la planta industrial del sector público⁵⁴.

Así, entre 1983 y 1984, se logró disminuir a la mitad los niveles de inflación y déficit público, el sostenimiento y disminución de las tasas de desempleo, a un leve crecimiento económico y la reconstitución de las reservas internacionales monetarias, según información oficial. Sin embargo, en 1985, aumentó la inflación, fue difícil el saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la crisis debido a la caída de los precios del petróleo, lo que originó cambios y ajustes en la política económica; siguieron manifestándose las tendencias a la baja productividad, desempleo, deterioro del nivel de vida y la reducción del consumo interno. En suma, en 1985:

"La inflación continuó creciendo, el PIB se contrajo, el déficit público fue mayor de lo previsto, aumentaron los pagos por intereses de la deuda externa y la economía mexicana fue más vulnerable frente al

(54) Ibid., pag. 328.

ámbito internacional. Resultó difícil, por tanto, evitar el deterioro de la actividad económica, superar la falta de divisas y sanear las finanzas públicas"55.

Bajo estas condiciones, el seis de febrero de 1965 en el marco de la caída de los precios del petróleo y por tanto, de los ingresos públicos en un 20%, aproximadamente el 6 % del producto nacional, se reunió el Gabinete Económico en pleno y acordó:

"aplicar un programa de ajuste que consistió en la reducción del gasto corriente, la suspensión de programas y proyectos de inversión no prioritarios, cancelación de plazas de confianzas y de plazas vacantes vigentes a la fecha citada, prohibición de contratación por honorarios en el gobierno y recorte de subsidios. Sólo que el ajuste del gasto y de los ingresos fue insuficiente para compensar los efectos de la inestabilidad del mercado petrolero, la tendencia a la reducción de precios de las materias primas de exportación y la especulación"56.

Y, por lo tanto, el 22 de julio del mismo año, resolvió tomar las siguientes acciones:

"Abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, mediante el redimensionamiento de la administración pública; instrumentar acciones para mejorar la recaudación fiscal y reducir la evasión; fortalecer la intermediación financiera y canalizar selectivamente el crédito a actividades prioritarias; acelerar el proceso de sustitución de permisos previos a la importación por un sistema arancelario moderno y eficaz, y estabilizar el mercado cambiario mediante una política de cambio flexible y realistas en el mercado libre y adoptando un nuevo esquema de flotación regulado en el mercado controlado"57.

(55) Idem., p. 339

(56) Ibid., p. 345-346.

(57) Idem., p. 346.

Esta disminución adicional del gasto público dió lugar "a la desaparición de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales, e incluyó el despido de empleados de confianza del sector central. Adicionalmente, se anunció la venta, liquidación, fusión o transerencia de 234 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos"⁵⁸ y el recorte de subsidios corrientes.

Estas medidas y acciones estuvieron respaldadas en los Diez Lineamientos pronunciados el 21 de febrero por el gobierno federal que permitían corregir los desequilibrios económicos sin alterar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de este modo:

"se revisaron y ajustaron los objetivos y metas de los programas estratégicos, se definieron prioridades y se realizó una distribución de recursos. La política económica se concentró en avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas, mejorar el bienestar social, impulsar los programas de reconstrucción, acelerar el proceso de cambio estructural y lograr la reconversión industrial. Con ello, se pretendió disminuir la inflación y el déficit del sector público, estabilizar el sistema financiero y el mercado cambiario, de tal forma que se recuperara el crecimiento económico"⁵⁹.

Aunado a la difícil situación económica, el 19 de septiembre del mismo año, ocurrió un temblor en la Cd. de México, cuyos efectos sobre la economía se traducen en, además de las vidas humanas, en pérdidas inmediatas por 24 mil millones de pesos y del 27 % del PIB.

(58) Ibid., pag. 346.

(59) Idem., pag. 347.

Cabe mencionar que ese año, 1985, también se abrieron "válvulas de escape" a la creciente inconformidad social por el agravamiento de la crisis económica, v. gr., se echó a andar el programa de descentralización de la Administración Pública Federal, se creó el sistema nacional de fomento a la Reforma Municipal, reubicación de la industria del valle de México y la convocatoria a la Reforma Electoral; asimismo, se reforzó el sistema de control de la Gestión Gubernamental al crear y operar el sistema nacional de control, fiscalización y evaluación para garantizar la efectiva aplicación de los recursos públicos, ampliando el ámbito de competencia contralor a aspectos: legales, financieros y operativos.

A lo anterior, se agrega que durante el primer trienio del periodo presidencial de Miguel de la Madrid, se autorizaron y publicaron muchos programas para el desarrollo socio-económico del país como: en 1983, el Programa de Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, el Programa de Acciones Inmediatas de Apoyo a la Frontera y Zonas Libres, el Programa de Desarrollo Cultural de las Fronteras; en 1984, el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, el Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria, el Programa de Apoyo al Desarrollo Integral del Campo, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, el Programa Nacional de Simplificación de la

Administración Pública Federal, el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Energía, Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, el Programa Nacional de Minería, el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar, el Sistema Nacional para el Abasto; y en 1985, el Programa Nacional de Turismo, el Programa Nacional de Desarrollo Integral, el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal. Sin embargo, por desgracia, a raíz de los sucesos económicos de 1985 arriba descritos, algunos fueron suprimidos, otros ajustados o reelaborados como el PIRE que se transforma en Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), tras "el replanteamiento y revisión de la estrategia económica"⁶⁰ en junio de 1986.

El PAC tiene por objetivos:

"sentar las bases para la recuperación sostenida, controlar la inflación, alentar la inversión, lograr mayores ingresos de las exportaciones, modificar los términos de la renegociación de la deuda externa y mantener austeridad en el gasto público"⁶¹.

Y, reafirma la ruta para superar los desequilibrios:

Adecuar el tamaño del sector público; acelerar la descentralización de la vida nacional; aumentar la competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior; activar la conversión industrial y fortalecer las finanzas públicas y el ahorro interno"⁶².

(60) *Ibid.*, p. 351.

(61) *Ibid.*, p. 351.

(62) *Ibid.*, p. 352.

Por otra parte, del lado del cambio estructural, la empresa pública se destaca en la historia de México Contemporáneo por el papel trascendental que ha desempeñado para el desarrollo económico y social del país; empero, con la situación financiera crítica, le tocó replantear su función, en consecuencia, se procedió a vender y desincorporar del Estado, aquellas empresas públicas que no fueran calificadas como prioritarias y, en cuanto a las que permanecieron en el campo estatal, adoptaron las directrices emanadas del Programa de Reconversión Industrial del Sector Paraestatal publicado en 1986, donde se pretende:

"fortalecer los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizando en el territorio las actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo, preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país"⁶³.

Situación que se reforzó con el decreto presidencial de Austeridad del 4 de enero de 1986, donde se dictaminó la reducción del gasto público en términos reales respecto del efectuado en 1987, el reordenamiento restrictivo de la estructura orgánica y ocupacional y la disminución del personal de apoyo.

Todas estas medidas, tomadas el último año de Gobierno, tuvieron, desde la perspectiva de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto, los siguientes resultados:

"Dado que las finanzas públicas tuvieron un superávit primario, las reservas internacionales se

(63) Idem., p. 353.

fortalecieron, las tasas de interés bajaron y la tasa de inflación disminuyó, la comisión concluyó que la evolución económica durante la vigencia del Pacto era favorable" 64.

Por ello, podemos sintetizar las condiciones en 1988 así:

"Las perspectivas de México para 1988 no son fáciles. La estrategia económica para este año es fundamentalmente antiinflacionaria. Se intenta lograr el crecimiento y la distribución adecuada de los recursos mediante el combate de la inflación, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la aplicación de tasas de interés bajas, la transformación de la planta productiva, la competitividad de las mercancías en el exterior y una menor vulnerabilidad de la economía mexicana ante los cambios del mercado mundial. Así como el mantenimiento de precios de garantía en su valor real de 1987, la aplicación de una política de apertura comercial, la reducción del gasto público, la racionalización del tamaño del sector público y la continuación de la política de liquidaciones, quiebras o fusiones o ventas de empresas no estratégicas ni prioritarias" 65.

Aunado al redimensionamiento y reconversión del sector paraestatal, racionalizándolo de manera gradual y selectiva para volverlo eficiente y competitivo, se han implementado otras políticas, en 1987, el Lic. Mauricio de María y Campos, Subsecretario de Fomento Industrial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dijo que:

"en el ámbito general hemos puesto en marcha muy diversas acciones dentro de las cuales destacan: a) la reacionalización de la protección; b) el programa de fomento integral a las exportaciones; c) la política de estímulo fiscal y financiero al empleo, la inversión en actividades prioritarias y la descentralización industrial; d) la sustitución de una política defensiva en materia de inversión

(64) *Ibid.*, p. 361.

(65) *Ibid.*, 359-360.

extranjera por una de promoción selectiva; e) el impulso a la incorporación de tecnología moderna, y al desarrollo tecnológico propio; f) un nuevo esquema de negociación e inserción en el contexto internacional, fincado tanto en acciones bilaterales, como regionales y multilaterales, destacando la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)⁶⁶.

Asimismo, destacan la liberalización de las importaciones, la diversificación de las exportaciones y la simplificación administrativa en la materia; todas estas acciones se centran, al igual que en el proceso de modernización del Sector Público en criterios de elevación de la productividad, competitiva, la drástica reducción de subsidios y de transferencias que proporciona el gobierno federal.

Por tanto, subraya el subsecretario:

"a través de un marco congruente de política y mediante acciones y apoyos concentrados para el cambio estructural, ha sido posible racionalizar la estructura productiva y comercial de las ramas, fomentar inversiones competitivas, a escala internacional, impulsar la sustitución de importaciones y revertir la tendencia de la balanza comercial en sectores tradicionalmente deficitarios"⁶⁷.

Hasta aquí, hemos manifestado programas, acciones y avances en materia de modernización socio-económica y política del país y el importante papel que ha desempeñado el sector público, pero así también como ha tenido que cambiar su "fisonomía" a partir de los recortes presupuestales en la política de saneamiento de las

(66) Miguel De la Madrid, Op. cit., p. 94.

(67) Ibid., p. 96.

finanzas públicas, y sus criterios de organización y funcionamiento a partir de las políticas del ejercicio presupuestal restringido a nivel de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, cabría reflexionar acerca de la exposición sobre el panorama nacional y el papel del sector público, remitiéndonos para ello a lo que acertadamente el Dr. Domingo Cavallo puntualiza, respecto a la visión financierista, al estilo monetarista, de la problemática económica:

"El mundo en que vivimos presenta síntomas contradictorios, por un lado asusta la acumulación de deudas de gobiernos y naciones que surgen como resultado de decisiones de incurrir en gastos de defensa, o como refinanciamiento obligatorio de capital e intereses de deudas que aparecen cada vez más como impagables. Asusta, aún más, que alrededor de este proceso de acumulación de deudas se desarrollan actividades financieras de gran sofisticación técnica que atraen a una enorme cantidad de inteligencia que, naturalmente dejan de estar aplicadas a los procesos productivos para pasar a operar en el entorno de los que cada vez se parece más a una monera burbuja especulativa"⁶⁸.

Cuestión a la que alude respaldado en que:

"uno de los problemas institucionales más serios de los países latinoamericanos, según yo lo percibo, ha sido la exagerada utilización de los precios como herramienta para redistribuir ingresos, y a la vez, una exagerada utilización de los presupuestos públicos como herramientas de crecimiento económico"⁶⁹.

Sin embargo, en contraparte, a nivel social, cabe

(68) Idem., pag. 32.

(69) Idem., pag. 49.

preguntarse ¿cuál ha sido el resultado de la política económica aplicada por el gobierno federal?. A fin de responder con objetividad y a grosso modo, este cuestionamiento, se reproducen algunos párrafos del estudio realizado en 1967 por la Facultad de Economía de la U.N.A.M.; estudio que, pese a haberse realizado a una año de diferencia con respecto a la realización de la investigación, arroja importantes observaciones que pueden emplearse como referencia comparativa a la visión oficial de los fenómenos socio - económicos y obtener más elementos de juicio que puedan tomarse para explicar ciertas modalidades administrativas en el manejo de los insumos detectados durante la investigación y reseñadas en el transcurso de la exposición, v. gr., como afectan los criterios presupuestales (meramente financieristas) en la organización y funcionamiento del SABIOF.

El punto de partida del Profr. Benjamin Retchkiman⁷⁰ y su equipo de colaboradores, es que la política económica gubernamental ha atacado los efectos de la crisis y no sus causas por ellos:

"si bien la política económica tiene la suficiente capacidad de alterar el rumbo de uno o varios sectores de la economía nacional, en un momento o periodo determinado, esa alteración será únicamente coyuntural, y sus resultados parciales y de corto plazo, en tanto no se modifiquen las condiciones estructurales que dieron origen al desequilibrio que se pretende corregir"⁷¹.

(70) Acaecido meses antes de la publicación de dicho estudio.

(71) Universidad Nacional Autónoma de México. Antologías para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior. "Política Económica y Subdesarrollo en México, una actualización. México D.F. Ed. Porrúa. 1967., p.4.

La visión de estos especialistas tampoco es buscar

soluciones radicales en la estructura económica, política y social, si no están convencidos de que existen caminos alternativos⁷² que no han sido explorados; pero se han asumido decisiones antipopulares, sean deliberadas o no, v. gr.:

"Un ejemplo de gran actualidad será muy útil para ilustrar lo anterior: con el fin de hacer frente a la grave escasez de divisas a juicio de quienes dirigen la economía nacional, indispensable para cubrir algunas importaciones indispensables y los pagos de la deuda externa, se decidió llevar adelante una política de fomento a las exportaciones no petroleras, por medio de garantías de importación, subsidios, exenciones fiscales y otras facilidades para empresas e individuos que desearan vender productos mexicanos al exterior"⁷³.

No obstante, la cosa no se detiene ahí, porque:

"Otros instrumentos de orientación económica, ya mencionados, han tenido el mismo destino, y en general no han cumplido las metas que, al menos en las declaraciones de principio se les habían asignado, y así lo demuestran los trabajos sectoriales que se incluyen en las próximas páginas. Los datos disponibles comprueban que en vez de dinamizar el ahorro y la inversión interna, y disminuir el déficit público, la política fiscal ha contribuido a la caída de la captación, en términos proporcionales al PIB y según las organizaciones empresariales, ha fortalecido la economía subterránea y acrecentado la evasión de impuestos, además de que es uno de los responsables de la concentración del ingreso; por su parte, la política agropecuaria, aunque ha logrado pequeños aumentos en la producción de básicos y de algunos significativos alimentos destinados al ganado o a la industrialización, ha sido incapaz de lograr el acceso generalizado a los mínimos de calorías y proteínas vitales para la salud humana y la desnutrición crece y se extiende en amplias capas de la población"⁷⁴.

(72) Incluso desarrollan propuestas concretas en la obra.

(73) Ibid., p. 5.

(74) Idem., p. 5.

Otro elemento a tomar en consideración para ponderar con justeza el contexto de la investigación, es que se realizó durante los dos últimos meses de un sexenio, el del Lic. Miguel De la Madrid. El cambio de turno o relevo presidencial en su etapa final, como es bien sabido, conlleva características muy especiales que afectan la dinámica del aparato administrativo, pero paradójicamente una mayor apertura (relativa, por supuesto) por parte del personal de confianza, quizá porque ya no tienen "nada que perder" ante la inminencia de los cambios en los cuadros políticos.

Con el ánimo de señalar algunas características observadas a nivel microadministrativo, se enumeran las siguientes:

- a) descenso de la dinámica directiva;
- b) minimización del gasto corriente;
- c) expectativa e incertidumbre del personal, tanto a nivel individual como grupal, respecto al futuro laboral;
- d) baja producción y productividad laborales;
- e) trato menos reservado del personal, mostrando cierta liberación de la opinión, conciencia crítica y actitud abierta e inclusive, respecto a evaluar la gestión.

Estas cinco características fueron observadas en el caso específico de la investigación de campo, de la cual pueden desprenderse un sinnúmero de causales y de manifestaciones a otros niveles políticos - administrativos, sobre los cuales no se ahonda, por rebasar el esquema de la investigación aquí propuestos; sin embargo, si se desea profundizar, se sugieren las obras de Ignacio Pichardo Pagaza, "Introducción a la

Administración Pública de México", y de Jorge Carpizu, "El Presidencialismo Mexicano".

Por último, se debe patentizar que esa coyuntura política, asumida al proceso económico descrito y a los efectos sociales causados, conjuntado con las transformaciones del sector público, específicamente a nivel de la Administración Pública Central Federal y con las medidas de austeridad y control presupuestales (y financierista, permitáseme el término) crea un escenario extraordinariamente rico para la investigación de nuestra Administración Pública y particularmente de los SAGIOP, porque se puede estar seguro que cualquiera sean las variantes en la relación Estado - Sociedad, inevitablemente la instancia encargada de promover y regular la satisfacción de las necesidades sociales del ser humano, sea a través de leyes y normas, al ejecutarse, o bien intervención directa en los procesos productivos y de distribución de bienes y/o servicios, es y lo seguirá siendo, la Administración Pública.

2.3.3. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LOS MEDIOS MASIVOS DE DIFUSION

Se estimó conveniente incluir en este apartado una esfera contextual más enfocada a la temática del estudio: la Administración Pública y su vinculación con los MMD; se trata de apuntalar matices y variables sobresalientes, sin pretender agotarlos.

Dado que, en consonancia con lo redactado en el capítulo primero, apartado primero, los MMD proporcionan "la base de una conciencia y de un gobierno comunes a grupos de personas demasiados numerosos y dispersos como para que entren en otra forma posible de interacción"⁷⁵; así, "el aspecto revolucionario de la comunicación colectiva en nuestra época es, su poder de formar público, o sea, crear nuevas bases institucionales de pensamiento y acción colectiva en una forma rápida, continua y persuasiva; franqueando las barreras del tiempo, del espacio y de la cultura. La lucha por el poder y los privilegios, por la participación en la conducta de los negocios y por todas las formas de consagración social y de justicia se aparta cada vez más de los antiguos campos de batalla. El terreno sobre el cual se coloca de ahora en adelante para llamar y controlar la atención del público, por medio de las comunicaciones masivas, es el de la política cultural"⁷⁶.

Este hecho, ha dado pauta a afirmar que detectan "un poder comparable al de los gobiernos o incluso a veces mayor todavía, debido a la importancia de los recursos financieros que están en juego"⁷⁷, en consonancia, una posición imprescindible en la estabilidad política y social del régimen, esgrimiento el recurso

(75) Masse Narvaez, Carlos E. Discurso Cultural del Poder y Resistencia en el México Actual. Tesis de Maestría. México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1987. pag. 57.

(76) Idem., p. 57.

(77) Idem., p. 52.

ideológico; por ello, Fernando Mejía Barquera afirma:

"La casi totalidad del aparato de radio y televisión del país y de manera especial el consorcio Televisa, constituye uno de los principales pilares que dan soporte ideológico al sistema político aún vigente en México" 78.

Sin embargo, esta posición se ha ido dando históricamente y en la actualidad, puede explicarse en base a cuatro circunstancias esenciales:

"1. La radio y la televisión tal y como funcionan hoy constituyen un elemento fundamental para la preservación del actual sistema político, pues aunque en ella sea posible encontrar cuestionamientos y aún impugnaciones hacia ciertos aspectos de gobierno, la cantidad de mensajes de apoyo e incluso de propaganda favorable a la política gubernamental es siempre mayor... Asimismo, al estar estos medios prácticamente cerrados para la oposición política (79), el gobierno tiene que preocuparse por enfrentar solamente una crítica, la que eventualmente realizan las radiodifusoras, que (...) no es, salvo casos excepcionales, antagónica al gobierno y al sistema político.

2. La existencia de un número mayoritario de estaciones de radio y televisión privadas permite al gobierno mexicano exaltar la idea de que en el país existe una situación democrática en el campo de la comunicación social, al tiempo que lo provee de un argumento para impugnar a los "regímenes totalitarios" en donde los medios "son monopolizados por el gobierno".

3. Sin embargo, es claro que lo que el gobierno entiende por democracia en la comunicación es la diversidad, por cierto solo aparente, de empresarios o empresas propietarias de esos medios y no la pluralidad de contenidos políticos y el acceso real a los medios de la más amplia gama posible de sectores sociales y organizaciones constitutivas de la sociedad civil. Esta interpretación de lo que es democracia resulta, por supuesto, sumamente favorable a los intereses del gobierno, pues es evidente que una radio y una televisión manejadas por un grupo de empresarios a

(78) Fernando Mejía Barquera., Op. cit., p. 11.

(79) Cuestión que ha sido mejorada durante el sexenio 1982-1988.

los que se les otorga amplias facilidades para la acumulación son mucho más fáciles de controlar de lo que serían unos medios en donde se expresaran con libertad y amplitud las necesidades, demandas y proyectos de los diversos sectores sociales y fuerzas políticas (...)

4. Pero evidentemente no es sólo la posibilidad de la expropiación o la requisa lo que limita la crítica de los radiodifusores. La gran mayoría de empresarios no tiene, en realidad, ningún interés en que desaparezca un régimen que les ha proporcionado tantas facilidades de enriquecerse. No obstante, sí tiene interés en que el gobierno adopte posiciones cada vez más cercanas a los intereses empresariales y hacia ese objetivo dirigen su eventual actividad crítica contra actos de gobierno (...)⁸⁰.

Por todo lo anterior, la reflexión de Rocío Solís Unzueta adquiere una significativa relevancia:

"Así, un negocio que se inició valiéndose del entretenimiento como base de sus operaciones, ha ido acentuándose para situarse, sin lugar a dudas en el centro mismo de las decisiones culturales y políticas"⁸¹.

Estas opiniones nos llevan a una conclusión: que la radio y la televisión en México, tienen posibilidades más o menos amplias "de comunicar o en su caso, lejos de ello, enajenar, manipular, desinformar, etc."⁸²; ante lo cual, el gobierno ha sido complaciente e impulsor del modelo. Y, en efecto, a pesar de cierto control que el Estado ejerce a través del Poder Ejecutivo Federal, sobre los MMD, "tampoco se puede negar que ante los hechos nacionales, el consorcio televisivo interpreta y distorsiona, generando su propia versión del acontecer,

(80) *Ibid.*, p. 12-13.

(81) Solís Unzueta, Rocío. El Poder Político ante los Medios de Información. México D.F., Tesis Profesional, Escuela "Carlos Septien García". 1987. pag. 105.

(82) *Ibid.*, p. 99.

convirtiéndose en fuente"⁸³.

El margen entre apoyo irrestricto y oposición de los MMD ante el Gobierno, lo explicita Fernando Mejía Barquera en el siguiente párrafo:

"Por todo lo anterior, resulta comprensible que entre gobierno y los industriales de la radio y la televisión se haya establecido una relación en la que la negociación y el mutuo conceder evitan y reducen enfrentamientos. Los empresarios de radio y televisión han acumulado una considerable fuerza política que oscila entre el apoyo irrestricto a aquellos actos gubernamentales acordes con los intereses empresariales y la censura e incluso impugnación contra las acciones que afectan sus intereses gremiales o de clase. Ante esta actitud el gobierno mantiene una posición cautelosa caracterizada por el cuidado extremo de no llegar a enfrentamientos graves con estos empresarios. Esto es así no sólo porque en la fracción hegemónica en el gobierno existe en general una identificación franca con los intereses empresariales, sino porque este sector de la burocracia política prefiere gobernar con el apoyo de la radio y la televisión privadas y no enfrentando al grupo empresarial que las controla"⁸⁴.

Por otra parte, las relaciones con los MMD, desde 1920 hasta la Reforma Política de López Portillo, estuvieron a cargo, en su dimensión política, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (anteriormente Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas), como componente sustancial al desarrollo económico nacional impulsado por el gobierno; actualmente, dichas relaciones están a cargo de la Secretaría de Gobernación, lo cual "deja claro que éstas fueron definidas como medios vinculados a la política interna y no a la educación, ciencia y a la cultura (sic)"⁸⁵.

(83) Ibid., p. 96.

(84) Fernando Mejía Barquera. Op. cit., pag. 13-14.

(85) Ibidem., p. 105.

En el caso de la Prensa escrita, el gobierno recurre principalmente a los controles directos sobre el periodista, a través del "chavote" o "embute", la amenaza e incluso la muerte, y en cuanto a la empresa periodística, se recurre a la publicidad, la inserción pagada y el uso de Pipsa (Productora e Importadora de Papel, S.A.), empresa estatal única en su tipo a nivel nacional que administra el papel, como medida de presión al cancelarle el contrato de aprovisionamiento o al retrasarle el abasto del mismo, aunque por lo regular, con la sola amenaza basta.

Pero, para conocer en breve la situación de esta rama de los MMD, se reproduce una parte del artículo de un periodista de El día citado por Petra Ma. Secanella:

"...Otros medios de información en el campo del charrismo, esencialmente se caracterizan por su mercantilismo, fenómeno que los hace derivar hacia la subjetividad, adulteración informativa, y otras degeneraciones de la palabra impresa porque tienen que servir a sectores concretos en el campo económico, religioso, político, etc. e incluso a intereses extranacionales. Existen periódicos de corte descaradamente fascista, al servicio de intereses que no son los nacionales que sirven a la industria de sus dueños. Así, hacen política y promueven sus empresas; otros cumplen una función informativa con caracteres muy peculiares, orientada a estratos intelectuales que no son revolucionarios, y al servicio de la burguesía financiera y del clero, llenos de frivolidad en las secciones sociales, en las que se exhibe esa aristocracia de presencia exultante. Otros casos llevan fácilmente a equívocos, cuando se habla de periódicos populares de gran circulación que llegan a estratos de niveles económicos y culturales muy bajos con fuerza de opinión muy limitada. Sin embargo, la información que manejan coadyuva a una deformación en mayor grado de la mentalidad del pueblo que debería ser eminentemente clasista y patriótica" 86.

(86) Secanella, Petra Ma. El Periodismo Político en México. México D.F., s.f., pp. 17-18.

De este modo, se puede concluir en lo relativo a la política del Poder Ejecutivo Federal respecto a los MMD, a parte de que juegan un papel determinante operando como base de equilibrio entre el sistema político y las bases sociales y, aunque ejerce cierto control sobre ellos, lo hace casi estrictamente en materia de información gubernamental presidencial o del régimen; sin embargo, deja un margen de acción en otros ámbitos periodísticos e ideológicos asumidos por las propias políticas empresariales de los MMD, que en muy raras ocasiones alientan la crítica profunda y atacan contra el Sistema Político - Social vigente.

Por último, respecto a los MMD estatales, podemos puntualizar que su propia naturaleza empapa toda la organización y funcionamiento de éstos, y que sufren constantemente de "autocensura y una permanente (incertidumbre) por no saber si lo que difunden contradice los deseos no explícitos del gobernante en turno"⁶⁷, opina Rocío Solís U., si bien no se le debe restar méritos en tratar de contrarrestar la programación demasiado alienante de los MMD privados, mediante tibios intentos o difusiones de mala calidad de índole netamente cultural y educativa.

En esta realidad, cabe advertir y constituye una veta al peligro producido por la ausencia de una reglamentación jurídica que nadie tiene una opinión mejor que la información de que dispone, porque nadie puede opinar seria y verazmente sobre lo

(67) Rocío Solís, Op. cit., pag. 96.

que desconoce y que mientras más se deje a la libre concurrencia de fuerzas la desventaja instrumental y estructural de cientos actores del Sistema Nacional de Comunicación los seguirá poniendo en desventaja en la interlocución de la Sociedad Mexicana perdiendo, importantes elementos energéticos y creativos que la dinamizarían de manera distinta.

En el apartado subsecuente, se analiza de manera complementaria a lo hasta aquí expuesto, el desarrollo histórico de las formas administrativas específicas de las que se ha valido el gobierno federal a través del Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Central en concreto, para ejecutar la política de relación con los Medios Masivos de Difusión (MMD), dichos son: el Boletín Informativo y las Direcciones Generales de Comunicación Social de las Secretarías de Estado.

2.4. ANALISIS HISTORICO DE LAS "OFICINAS DE PRENSA" DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FEDERAL (APCF)

Encontrar información de los antecedentes y de la evolución histórica de las "oficinas de prensa", de fuentes históricas o en textos y fuentes hemerográficas resulta de desalentador, el tema brilla por su ausencia, al parecer la Ciencia de la Administración todavía no aterriza a este nivel, incluso los funcionarios públicos -sin detrimento de honrosas excepciones- que hoy tienen a su cargo el despacho de estos asuntos desconocen la procedencia y el desarrollo orgánico - funcional de las denominadas antiguamente "oficinas de prensa" y que hoy, por su

fisonomía administrativa y status legal, se han convertido en "Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas", teniendo la tendencia a convertirse en "Direcciones Generales de Comunicación Social" por ser una denominación más moderna y amplia que abarca, además de los aspectos tradicionales que manejan estas áreas, el manejo de recursos electrónicos con el predominio de éstos.

No obstante, de la consulta de varias tesis profesionales encontradas en la Escuela de Periodismo "Carlos Septien García" y de la obra del comunicólogo Fernando Mejía Barquera, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, "La Industria de la Radio y la Televisión y la Política del Estado Mexicano" (citado en la Bibliografía); fue posible integrar una interesante argumentación acerca de la génesis y evolución de las DGCS, en el marco de la evolución del Estado Mexicano de 1917 a la fecha, así como su relación con los empresarios de los PMD, expuesta en la tercera sección del apartado antecedente.

La exposición de este apartado nos revela las dimensiones y complejidad del fenómeno informativo, en el cual el estudio de las DGCS es una de tantas variables que se dan en el esquema general del proceso informativo del Estado hacia la Sociedad Civil, del Sistema Nacional de Comunicación (ver cuadro III y II, respectivamente).

Pese a que no hay consenso acerca de cuando surgen las "oficinas de prensa" en el mundo, si lo hay en cuanto al motivo

por el cual fueron creadas: la creciente influencia de los MMO escritos sobre la Opinión Pública. Este hecho, a algunas instituciones particulares y públicas "que se mantenían en la noticia, a disponer de una fuente de información propia y oficial que se encargara de vigilar y aclarar ante las noticias que las agencias (de prensa) distribuían"⁸⁸.

En el caso del Estado Mexicano, sin menoscavo de otros antecedentes decimonónicos, a partir de 1915 bajo la Presidencia de Carranza, fue nombrado Santiago R. de la Vega, titular de la "Oficina de Publicidad y Prensa de la Revolución", quien se encargaba de allegarle periodistas de los medios escritos, en aquel entonces, únicos, en una época donde aún no existía el Boletín de Prensa y la información pública se vertía a través de articulistas simpatizantes y amigos del régimen.

De este modo, anteriormente, Francisco I. Madero tuvo a su lado a periodistas y articulistas vigorosos ("que fueron en realidad sus voceros de comunicación e información")⁸⁹ como Juan Sánchez Azcona, Filomeno Mata, Fernando Iglesias Calderon y los hermanos Vázquez Gómez, entre otros distinguidos intelectuales.

Victoriano Huerta contó con Querido Moheno y Nemesio García; Carranza por su parte a Don Luis Cabrera y Felix Palavicini entre

(88) Hector Moreno Valencia, Op. Cit., pag. 16.

(89) Flores Ramirez, María Luisa. Las Oficinas de Prensa: ¿Apoyo y Obstáculo a la labor del Periodismo?. México D.F., Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien Garcia". 1987. pag. 48.

otros; Obregón fue respaldado por la pluma de José Vasconcelos. Por su parte, " Calles se comunicaba con la prensa a través de su yerno que, como Secretario Particular, era el verdadero "director" de prensa de aquel entonces"⁹⁰. Así, se establecían las relaciones Gobierno - MMD escritos, en una época en que el aparato burocrático estatal era de proporciones reducidas y el poder político nacional no acababa de institucionalizarse, en consecuencia, los canales de información se basaban en relaciones personales directas.

Durante el Maximato (1928-1934) la Secretaría de Gobernación creó la Dirección General de Información, unidad que empleó personal, encargado de coordinar la información gubernamental emanada de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, donde no existían todavía "Oficinas de Prensa". Esta actividad se reservaba a los secretarios particulares como responsabilidad inherente a sus funciones, y se coordinaban directamente con los denominados "reporteros oficiales", clasificados como publicistas que cubrían las distintas fuentes públicas, distribuidos uno por cada dependencia de Estado; era pues, un reportero comisionado de la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación a quien se le encargaba la función de proporcionar el contacto personal e institucional con los periodistas de los MMD y de otorgarles todo lo necesario a su labor.

(90) *Ibid.*, p. 49.

Cabe señalar la inexistencia del Boletín Informativo (conocido también como Boletín de Prensa porque originalmente se les asignaba a la Prensa de entonces) en el uso actual el cual se otorga a cada periodista de la fuente e incluso al MMD. En aquel entonces, la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación, emitía un Boletín de Prensa de todo el Poder Ejecutivo Federal que se enviaba a los periódicos.

Al respecto, el Sr. Juan Martínez Ruiz, ex-empleado de la Secretaría de Gobernación y quien vivió este período afirma lo siguiente:

"No tenía el cargo específico de jefe de prensa todavía, pero yo era el que se encargaba de coordinar a los reporteros que cubrían la fuente, en el sentido de conseguirles y darles información. Yo era el reportero por parte de la Presidencia para coordinar tanto a los reporteros de otras dependencias como a los periodistas que acudían por la información"⁹¹.

Este mismo protagonista asegura que los Boletines Informativos no se formulaban y ello era mejor, "porque cada reportero interpretaba la información como a él le parecía y la escuchaba y obtenían conforme su capacidad"⁹²; cuestión en realidad muy delicada para un Gobierno debido a los riesgos políticos que puede acarrear el manejo personal y unilateral de la información gubernamental pública.

(91) Caloca Carrasco, Eloy. El proceso de la Difusión Oficial (Coordinación de Información, Publicidad y Relaciones Públicas). Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien García". 1982. pag. 35.
(92) Idem. pag. 36.

Sin embargo, dicha apreciación, tomada por cierta, obliga a preguntarse ¿dónde se encuentra el contrapeso a la posible "libertad" del reportero? Pues, aguzando el análisis, precisamente en el Boletín Informativo emitido por la Secretaría de Gobernación, en aquel entonces a media tarde como lo señala el texto de Caloca⁹³: ahí, podemos asegurar que se encuentra el sutil contrapeso ya que el Jefe de Redacción del Periódico compaginando ambas versiones, llevaba a cabo, sin olvidar la política del periódico, la determinación de su publicación.

Posteriormente, al crearse el Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, el control de estas funciones pasan de la Secretaría de Gobernación a éste. Fue el entonces Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas quien lo crea el 31 de diciembre de 1936 (ver cuadro V) y funciona hasta diciembre de 1939 cuando se le suprime.

El periodo cardenista fue una época de profundos cambios económicos, políticos, culturales y sociales en México, en consecuencia, de agudos conflictos interclasistas con un auge del movimiento de masas, es pues una importante encrucijada de nuestra historia; no es, por ello, sorprendente que "durante este periodo, la radiodifusión en México asume el carácter de un auténtico medio de difusión masiva y su estructura y régimen legal adquieren los rasgos económicos y políticos que habrían de distinguir su desarrollo en los años ulteriores. En el sexenio

(93) Idem., pag. 34.

CUADRO V

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
31-XII-1935

PRESIDENTE

SECRETARIAS

- RELACIONES EXTERIORES
- GOBERNACION
- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
- GUERRA Y MARINA
- ECONOMIA NACIONAL
- AGRICULTURA Y FOMENTO
- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS
- EDUCACION PUBLICA

DEPARTAMENTOS

- TRABAJO
- AGRARIO
- SALUBRIDAD PUBLICA
- FORESTAL, DE CAZA Y PESCA¹
- ASUNTOS INDIGENAS²
- EDUCACION FISICA²
- DISTRITO FEDERAL
- PUBLICIDAD Y PROPAGANDA³
- ASISTENCIA INFANTIL⁴

PROCURADURIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA

- 1.- SE SUSTRAN ESTAS ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y F.
- 2.- SE SUSTRAN DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
- 3.- CREADO EL 31-XII-1936
- 4.- CREADO EL 30-VI-1937.

cardenista la radiodifusión se caracteriza, en primer lugar, por su utilización en gran escala por parte del gobierno para controlar, organizar y guiar la acción de las masas y enmarcar sus luchas y su fuerza política dentro del proyecto estatal. Se caracteriza, asimismo, por haber permanecido cerrada para la expresión libre y autónoma de las clases populares y de las organizaciones sociales y políticas. Y se caracteriza, finalmente, porque a pesar de que durante él, la radio comercial fue duramente criticada e incluso surgieron proyectos muy serios en las esferas de mayor jerarquía del gobierno que tenían a limitar el dominio que la burguesía iba adquiriendo en las actividades radiofónica, fue justamente en este sexenio cuando, gracias los beneficios otorgados por el gobierno a la industria de la radiodifusión, ésta alcanza su consolidación definitiva y preparó las bases para su acelerada expansión en los años cuarenta"⁹⁴.

Cárdenas empleó la radio como instrumento imprescindible y esencial de su política de masas, dotó incluso de aparatos de radio a muchas poblaciones pequeñas y alejadas de los centros urbanos, pero estratégicos; durante los dos primeros años de gobierno, los esfuerzos por "utilizar eficazmente los medios masivos se enfrentaron (...) con un grave problema: la falta de coordinación entre las diferentes dependencias de gobierno que

(94) Mejía Barquera, Fernando. La industria de la Radio y la Televisión y la Política del Estado Mexicano (1920 - 1960). México D.F., Ed. Fundación Manuel Buendía. 1969. p. 62.

emitían información oficial"⁹⁵, con graves riesgos de interpretaciones parciales o contradictorias en la difusión particularizada de las dependencias de Estado. "Por ello, era necesaria la creación de un organismo vinculado directamente con el Presidente de la República que se encargara de centralizar la información proveniente de todas las Secretarías de Estado y Departamentos, de procesarla de acuerdo a la política del régimen y difundirla masivamente siguiendo los lineamientos de ésta"⁹⁶.

De este modo, conforme a la reforma y adición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, en 1936 realizada por el Gral. Lázaro Cárdenas, se crea el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda (DAPP), cuyas funciones son conforme al Art. 15b de la citada ley:

"I. Publicidad y propaganda oficiales.

II. Dirección y administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la publicidad y la propaganda especial o general de las dependencias del Ejecutivo; así como la dirección y administración de los nuevos órganos periodísticos que se considere necesario editar.

III. Información Oficial:

- a) A la prensa nacional y extranjera.
- b) A las agencias cableográficas e informativas.
- c) A las autoridades civiles y militares.
- d) A los representantes de México en el extranjero.

IV. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero.

V. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes y medios semejantes).

(95) Ibid., pag. 65.

(96) Ibid., pag. 65.

- VI. Edición de películas cinematográficas, informativas, educativas y de propaganda.
- VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.
- VIII. Dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que dependen de la Secretaría de Guerra y Marina.
- IX. Supervisión y reglamentación de la propaganda y publicidad hecha por medio de radiodifusores comerciales y culturales establecidos en la República.
- X. Propaganda directa por circulares, cartas y otros medios semejantes.
- XI. Propaganda indirecta por medio del teatro, carteles, periódicos, murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.
- XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda.
- XIII. Diario Oficial de la Federación y compilación y publicación de toda clase de leyes y disposiciones del Gobierno Federal.
- XIV. Archivo General de la Nación.
- XV. Talleres Gráficos de la Nación, su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los talleres anexos a las Escuelas Técnicas de la Secretaría de Educación Pública"97.

Fernando Mejía Barquera resume: "Como puede observarse, a través del DAPP el gobierno se proponía ejercer el control

(97) Ididem., p. 65 - 66.

estricto no sólo de la información oficial, sino de cualquier información (gubernamental) que se transmitiera a través de los medios masivos"⁹⁸ y más adelante ratifica, sin embargo "este control político sobre los medios de difusión masiva nunca constituyó un freno para el establecimiento y expansión de empresas que, con el tiempo, obtendrían enormes ganancias a través de la explotación comercial de esos medios. Por el contrario, si bien el gobierno limitó la expresión política de los propietarios de los medios, como una medida de protección para sí mismo y para tratar de eliminar los obstáculos que pudieran oponerse a la realización de su proyecto político, les otorgó, en cambio, enormes facilidades para la acumulación de capital"⁹⁹.

Por otra parte, el DAPP justificó el ejercicio presupuestal asignado al presentar al Congreso de la Unión en 1938 un informe de actividades que además, nos refleja el por qué los profundos impactos en la opinión pública de la época al crear las posibilidades de movilización de masas para llevar a cabo actos de gobierno como expropiaciones y nacionalizaciones, por un lado, y por otro, efectuar campañas de contrainformación efectivas en el interior y exterior del país para contrarrestar las campañas de desprestigio que simultáneamente venían desarrollando los intereses transnacionales afectados.

(98) Idem., pags. 65 - 66.

(99) Fernando Mejía B., Op. cit., pág. 67.

Dicho informe, fue presentado por el encargado del DAPP, Agustín Arroyo Cár. y dá cuenta de las siguientes actividades:

- a) Envío de 6,053 noticias procedentes de todas las dependencias del Poder Ejecutivo a los diarios de la capital.
- b) Producción de 1,301,300 ejemplares correspondientes a 19 publicaciones oficiales; 35 carteles offset distintos con un tiro de 843,934 ejemplares relativos a campañas políticas, culturales, educativas y de salubridad; 842,687 ejemplares de carteles de tipografía y grabado; y 89 modelos de volantes que se repartían en mítines y manifestaciones.
- c) Producción de 12 películas (y el inicio de 8 más) "de tipo educativo y documental" con títulos como "Danzas Autóctonas", "La Nacionalización del Petróleo", "México y su Petróleo", etc. De todas ellas se hicieron 116 copias en versiones en español, inglés y francés.
- d) Creación y puesta en práctica de un programa de "Teatro Revolucionario" para "lograr que las compañías teatrales cooperen en la tarea de divulgar al ideología que sustenta el Gobierno de la República, procurando representar obras que orienten a las masas trabajadoras y evitando las que propagan ideas retardatarias o contrarias a las tendencias del movimiento social (...).
- e) Transmisión, a través de la radio, de 5,207 programas correspondientes a las diferentes dependencias oficiales en los cuales se invirtieron 3,265 horas de trabajo. Estas transmisiones se realizaron fundamentalmente a través de las estaciones del DAPP fundadas en 1937 (la XEDP en amplitud modular y la XEXA en onda corta), pero en muchas ocasiones se realizaron cadenas, encabezadas por estas emisiones, en las que participaron estaciones como la XEW, XEWN (y la NBC de los Estados Unidos), XEUZ, XECR, XEFO (del PNR), XEB y XBT. A través de ellas se transmitieron mítines y manifestaciones en apoyo del régimen cardenista"100.

Al inicio del período Avilacamachista, las funciones del DAPP habían sido restituidas a la Dirección General de Información (DGI) de la Secretaría de Gobernación, la estación

(100) *Idea.*, p. 69.

XEFX de la SEP cierra sus micrófonos y en cada dependencia comienzan a surgir las "oficinas de prensa", v. gr en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas bajo la denominación de "oficina de información y propaganda" que, incluso, no definía aún claramente sus funciones, encontrándose a su cargo la administración del Archivo y de la Biblioteca de la dependencia¹⁰¹.

La etapa de Avila Camacho (1940-1946) marca un cambio de rumbo en el trato con los MMD, debido a que las relaciones con los MMD, especialmente la Radio, se basarían en adelante, en la "cordialidad, la confianza y su colaboración al Estado" cuando así lo solicitase (sic); de ese modo, Fernando Mejía B. declara: "Fortalecidos tanto política como económicamente, los radiodifusores dejarían a partir de 1940, de centrar sus esfuerzos hacia el logro de objetivos gremialistas y pasarían a intentar utilizar la radio como eficaz medio de difusión de sus concepciones políticas e ideológicas o, más exactamente, del proyecto político-ideológico de la fracción de la gran burguesía a la que el grupo dirigente de los radiodifusores había empezado a vincularse"¹⁰².

Este proceso fue fortalecido durante el período Alemanista (1946-1952): la XEFD del PRM deja de transmitir, aunque en el

(101) Al respecto consultar la tesis profesional de Mario Maraboto "La Funcionalidad Informativa de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México D.F., 1978. pp 36 - 37.

(102) Fernando Mejía B., Op. cit., pag. 93.

período presidencial anterior, "difundió esporádicamente mensajes" y mantuvo un par de estaciones radiales administradas por la Secretaría de Gobernación, aunque a partir de la desaparición del DAPP perdió mucha capacidad para mantener apoyos propagandísticos continuos y directos; ahora lo hacía a través de la Radio Comercial, a la que impulsó porque correspondía, plenamente:

"a las concepciones políticas de los nuevos gobernantes del país que veían en la "iniciativa privada" el factor fundamental para impulsar el progreso de la nación, y, por otro lado, a que, como ya se afirmó también, en la óptica de la burocracia gobernante las necesidades de propaganda y de difusión general de la imagen del Estado y de sus proyectos podían ser cubiertas por el conjunto de estaciones comerciales (junto con las pocas que el Estado decidió conservar), pues dichas estaciones tenían la obligación, según las leyes y reglamentos relativos a la materia, de transmitir de manera prioritaria los mensajes de carácter oficial cuando el gobierno se los solicitara"103.

Cabe mencionar que esta relación de "cordialidad" no se limita, sin embargo, en meras actitudes y conductas intencionadas y comprometidas, sino que también está garantizada por la capacidad instrumental de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (hoy SCT) de emplear los recursos que le concede la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939 y el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y Aficionados; por ejemplo el régimen tarifario, de concesiones, electricidad, entre otros.

El presidente Alemán permite la creación de los "Departamentos de Prensa" en cada dependencia gubernamental para

(103) Ibid., pag. 107.

tomar una posición amenazante de volver a lanzar una ofensiva empresarial en esta rama de la actividad económica¹⁰⁶. Por su parte, los Departamentos de Información y Relaciones Públicas se adscriben al C. Secretario de la Dependencia de Estado y la definición de su perfil conjunta ya difusión, publicidad y propaganda (aproximadamente hacia 1956).

Durante el período de Adolfo López Mateos (1956-1964), los Departamentos de Prensa y Propaganda o de Relaciones Públicas de las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Entidades Paraestatales, hacen su status administrativo a Direcciones de Área en correlación a la expansión de la Administración Pública Federal, proceso descoordinado pero constante. Ello se explica también por la política global del mandatario, al proponerse disminuir el gasto económico y aumentar el gasto social y administrativo bajo el objetivo de tratar de corregir el desequilibrio social causado por el hasta entonces rápido proceso de industrialización y la poca participación social en este beneficio¹⁰⁷.

Con Díaz Ordaz (1964 - 1970), la cuestión de la información pública a través de los MND adquiere el nivel administrativo que presenta actualmente: Dirección General. La dimensión de las unidades que la componen han ido cambiando, estilizándose,

(106) Fernando Mejía B., Op. cit., pag. 163

(107) Dives, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821 - 1940. México D.F., Ed. INAP, Serie II. 1964. p. 366.

especializándose y expandiéndose hasta 1962, para, a partir de allí, decrecer en volumen, pero no es especialización funcional. También refleja la influencia que adquieren los MMD en ejecución de la política gubernamental, a quienes se les trata de reglamentar en 1969 en un intento por recuperar nuevamente el control político que respecto a los medios de información alguna vez mantuvo Cárdenas. Erróneamente, por afanes de mayor poder público este intento fructificó sólo a nivel fiscal, al cederle al Estado el 12.5 % del tiempo transmitido, es decir, entre los MMD y el Estado.

Con el presidente Luis Echeverría (1970 - 1976) el Estado insiste en el intento de legislar en el marco de la apertura democrática sobre la materia, porque:

"los medios electrónicos dejaron de ser, paulatinamente desde 1940 y más enfáticamente desde 1970, instrumentos de legitimación del Estado mexicano, para convertirse fundamentalmente en instrumentos ideológicos del capital nacional e internacional, en oposición frecuente a los proyectos de la burocracia política"¹⁰⁶.

Como reacción, surge Televisa S.A., de la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México. El sector público se expande en la actividad de difusión con la compra del Canal 13, surge en el sector público central la Subsecretaría de Radiodifusión y las Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal mismas que incluyen funciones de análisis de contenido, breviarios (síntesis) informativos, preparación de

(106) Fátima Fernández. Op. cit., p. 340.

ruedas de prensa conferencias de prensa, elaboración de boletines, trabajos especiales de análisis y seguimiento de información, atención de protocolo entre otros y siguen bajo línea de mando directa de los C. titulares de las Secretarías de Estado. Cabe destacar que inicia la televisión estatal con el Canal 13 (hoy Imevisión).

Durante el período de López Portillo, la actividad informativa del Estado denota serias contradicciones que sin duda reflejan:

- a) las contradicciones de la gestión pública
- b) la irracionalidad administrativa y financiera del gasto corriente
- c) la expansión orgánica de la Administración Pública Federal paraestatal
- d) la carencia de controles y mecanismos de coordinación entre la APCF y la APPF. corregida en buena parte con la reforma administrativa.
- e) y las limitaciones del proyecto gubernamental, representado por la Alianza para la Producción, Reforma Política, Reforma Administrativa y Reforma Fiscal que o sufren serios reveses, o se posponen, o existen imparcialidades notorias en su aplicación y ejecución.

En consecuencia, la imagen se deteriora, pese a la infraestructura administrativa contenida en las DGCS incluyendo la creación sistemática de "oficinas de prensa" en muchos organismos públicos¹⁰⁹.

Este período muestra especialmente los estragos de una política informativa descoordinada y desarticulada, hecho que se manifiesta, v. gr., cada Secretaría de Estado, interpretó muy

(109) Petra Ma. Scanella., Op. cit., pag. 102.

particularmente el manejo de la información gubernamental pública haciéndose patente en una referencia a las distintas denominaciones con que se designaron dichas unidades administrativas:

- a) en la Secretaría de Comercio, D.G. de Difusión
- b) en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, D.G. de Información y Relaciones Públicas.
- c) en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, D.G. de Información y Difusión.
- d) en la Secretaría de Programación y Presupuesto, D.G. de Comunicación Social
- e) en la Secretaría de Gobernación, D.G. de Información.

y, la principal pretensión del titular del Ejecutivo Federal, al denominar en la Presidencia de la República a la unidad respectiva, "Coordinación General de Comunicación Social" como medida tendiente a corregir los desequilibrios informativos, producto de la carencia de integración administrativa, pero, por lo que se verá más adelante, también de la naturaleza política de la DGCS. Quizá por eso, Rocío Solís U. llega a concluir:

"lo que hace 30 años era un mecanismo de control eficiente para un Estado corporativo, ahora en momentos de crisis económica es un ejército de declarantes que amenazan con poner en entredicho lo que se ha dado en llamar "los ejes ideológicos" del gobierno"¹¹⁰.

y constituir una fuente de fuga financiera muy fuerte a través del concepto presupuestal de "gastos de oficina de prensa" como se muestra en la Tabla I.

Por otra parte, las DGCS a estas alturas habían desarrollado aspectos funcionales muy importantes y que tienen

(110) Op. cit., pag. 92.

T A B L A I

BASTOS EN OFICINA DE PRENSA

(en miles de pesos constantes de 1968)

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
- Gobernación	8.600	531.796	788.121	1.252.356
Hacienda	-----	176.271	144.295	273.622
Asentamientos Humanos	-----	4.688	5.369	71.728
- Programación y Presupuesto	26.900	64.661	57.718	61.780
Agricultura	52.500	27.385	47.745	53.403
Pesca	6.334	16.949	13.814	53.403
Comercio	6.026	26.695	29.799	39.791
Comunicaciones y Transportes	25.100	31.093	26.376	31.414
Turismo	20.490	22.576	24.899	27.749
Trabajo y Previsión Social	20.200	15.254	14.161	24.084
- Educación	10.000	28.631	25.705	23.560
Reforma Agraria	15.000	21.288	18.255	16.754
Patrimonio y Fomento Industrial.	8.300	8.474	8.456	15.183
Exteriores	7.400	11.949	9.799	11.518
- Salud	-----	133.203	7.315	10.995
T O T A L	206.850	1.121.133	1.221.827	1.967.540

que ver con los MMD electrónicos como la producción de programas especiales y videos que refuerzan por lo general, los programas de acción gubernamentales. Empero, el Boletín Informativo continúa siendo el canal principal de información del gobierno federal por su bajo costo de producción y el carácter opcional de difusión que tiene para el periodista de la fuente y el MMD.

La inestabilidad de la política informativa del régimen Lopezportillista fue asentada por las consecuencias del proceso de Reforma Política (descrito en el último apartado del capítulo primero); la relación con los MMD principalmente electrónicos se hacen tensas durante todo el sexenio y, aunque al final hubo reconciliación, el enorme poder de los empresarios de los MMD impidió cambiar estructuralmente la posición y función de los MMD y retuvo la preeminencia en una "industria" que hoy puede calificarse de estratégica para la soberanía del país y la perdurabilidad del régimen. No obstante, se alcanzó a obligárseles a ceder tiempo y espacio de difusión de los partidos políticos a costa del tiempo estatal, y contribuir a crear la imagen presidencial y la política de gobierno.

No obstante, en opinión personal, es posible que se trate de problemas más bien estructurales de la relación Estado-Sociedad y la inclinación terca de dejar inalterados espacios sociales del Estado y compensar la rudeza de la dialéctica política y económica con sus lasterantes impactos sociales, aún más, tratar de buscar una opción ideológica a fin de no mover el status, pese a que las bases materiales del modelo del Estado de bienestar ya

estaban acabadas.

El Lic. Miguel De La Madrid hereda una economía en estado crítico y, ante ello, propuso un programa antiinflacionario que merma el nivel de vida de la población por sus efectos indirectos; Pero es una política gubernamental que requiere de unidad social para concentrar y aprovechar mejor los recursos, asumir responsabilidades en lo que se lleva a cabo y absorber el sacrificio socio-económico que conlleva las medidas financieras aplicadas.

Ante esto, el papel de los MMD y la política informativa gubernamental deben marchar de la mano (este hecho puede explicar los convenios que hizo MMH con Televisa por el cual se puso a funcionar el sistema de satélites "Morelos" y dejar la reglamentación del Derecho de la Información para épocas más propicias), pero, previamente, integrar hacia el interior, los mecanismos de coordinación en materia de información gubernamental, y acondicionar la organización y funcionamiento de las DGCS a las condiciones financieras del Estado: restricción presupuestal, austeridad en el gasto, redimensionamiento de la estructura orgánica y/o de los recursos, minimizando el gasto corriente y maximizando su aprovechamiento.

Con el fin de conseguir coordinar todas las acciones gubernamentales informativas, el régimen ha asumido solicitar a los encargados de las Secretarías de Estado y del DDF que, por una parte, "el manejo político de las situaciones especiales o de

emergencia que afecten a nuestro país, la línea a seguir en la información oficial será delineada sin excepción por la Secretaría de Gobernación" y por otra, "que atiendan a una lista de características que debe tener la información gubernamental; estas características son de orden técnico, como la claridad y precisión, y de orden político, como sería la planificación de las posibles consecuencias y reacciones desfavorables"¹¹¹.

En cuanto al aspecto de acondicionar la organización y funcionamiento de las DGCS, constituye el punto de partida de la investigación y enfocarlo al análisis particular de los aspectos organizativos y funcionales en lo relativo al Boletín Informativo, el punto neurálgico; puntos que se exponen en los capítulos subsecuentes.

En suma, para cerrar éste capítulo cabe recalcar que, el enfoque sistémico aplicado a la Administración trae consigo notables aportes para la visión integradora que proporciona versatilidad de orientación bajo los esquemas multidisciplinares, acorde a los fines y las necesidades del investigador y la complejidad del objeto de estudio. En este caso, de la Ciencia de la Administración por el objetivo y consecuencias políticas del producto del SABIDP.

En otros términos, la teoría de sistemas permite conciliar realidad e idea, generalidad y particularidad, extensión y

(111) Rociónio Solís Unzueta. Op. cit., p. 93.

profundidad, y descripción y análisis interpretativo. Sobre todo, permite coadyuvar a analizar aspectos internos de la gestión estatal¹¹², recursos y elementos, e interrelacionarlos en un marco de las relaciones Estado-Sociedad mexicanos; sin olvidar circunscribir el aporte del trabajo, como queda demostrado en el capítulo quinto y las "Conclusiones", al propósito sustancial de nuestra Ciencia: "Como hacer que el Estado incremente sus fuerzas y se desarrolle en cuanto tal"¹¹³.

Así, en el objeto de estudio se permite converger en el marco de la Ciencia de la Administración, al derecho Administrativo y las ciencias administrativas.

El objeto de estudio, el sistema administrativo gubernamental de información para la opinión pública, en su producto principal: el Boletín Informativo, es un sistema abierto, es decir, se inserta en un medio, el sistema administrativo federal central; influido por éste el SABIOP asume ciertas modalidades funcionales, pero a su vez, lo hace sobre su ambiente, cuanto más por que su producto -la información gubernamental dirigida a la opinión pública- conlleva implicaciones políticas enormes por su impacto en la psicología social de los mexicanos.

Hasta aquí, podemos identificar y entender el objetivo del SABIOP, generar una información verídica, oportuna y útil para la

(112) Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México D.F., Ed. Harla. 1966., p. 31.

(113) *Ibidem*. p. 31.

Opinión Pública; pero también sus propósitos: crear, mantener y desarrollar la legitimidad de ejercicio del poder político a través de la difusión de contenidos acorde a los valores e imágenes inculcados por los MMD en los grupos y clases sociales, a la vez de cumplir con la prescripción constitucional del Derecho de la Información. Saber como lo hace es un propósito central de la investigación.

El SAGIOP como objeto de estudio ha sido enmarcado en un contexto general hasta llegar gradualmente a su ambiente primario, siguiendo variables económicas y políticas principalmente. v. gr., las restricciones presupuestales y las relaciones entre el Ejecutivo Federal y los MMD. Asimismo se incorporan otras dimensiones históricas administrativas, técnicas y sociales del fenómeno tanto a nivel teórico como práctico. Sin olvidar que es un fenómeno inmerso en la forma que asume el Estado para ejercer el Poder.

Por todo ello, observamos como el Boletín Informativo se convierte en un instrumento de la Administración Pública que:

- a) informa, institucionaliza e interioriza en la sociedad la cosmovisión gubernamental, evitando el trabajo reportil independiente y sometido a la subjetividad personal a través de otras instituciones los MMD;
- b) El Boletín Informativo como herramienta de divulgación es una de las formas que materializan la institucionalización de las relaciones entre el Estado y los MMD, es decir, es una forma de intervención social de la Administración Pública.
- c) Se presentan, sin embargo, posiciones estructurales en desventaja desde el punto de vista de la difusión de la información para al Estado que pueden producir distorsiones sutiles pero efectivas en el modo de difusión de la información inculcando versiones ideologizadas o

esterotipadas, que llevan a asumir actitudes o generan reacciones contrarias a los fines gubernamentales.

Las distorsiones económicas que ha sufrido el Sector Público y la nación entera, obligaron a tomar medidas administrativas de corte financiero como las restricciones presupuestales al gasto corriente y limitaciones a la inversión, bajo criterios aservadamente monetaristas, mismas que han causado consecuencias distorsionantes en la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal (como recortes de personal, en la estructura orgánica de las dependencias y el manejo austero de los insumos cotidianos) que afectan la dinámica del SAGIOP y explican la permanencia de los defectos funcionales con posibilidades de corrección interna dejándose patente la necesidad de modernizar tecnologías a las que deben asumir en el Sistema de Comunicación Social en México.

En consecuencia, no se puede prescindir de la concepción clasista del Estado, de la posición que guarda el Estado y el SAGIOP en el Sistema Nacional de Comunicación para entender su papel social y político y su problemática lo cual tiene mucho que ver con el problema real del Derecho a la Información.

"La realidad formal puede ser completamente diferente a la realidad efectiva, mientras que la manera de ver el problema únicamente a través del prisma de las declaraciones generales o de las disposiciones jurídicas pueden inducir al error".

JANUSZ LETOWSKI

C O N T E N I D O

CAPITULO III

ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA (SAGIOP); ESTUDIO DE CUATRO CASOS

3.1. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

- 3.1.1. ASPECTOS GENERALES
- 3.1.2. MARCO JURIDICO
- 3.1.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO
- 3.1.4. OBSERVACIONES
- 3.1.5. CUADRO SINOPTICO

3.2. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 3.2.1. ASPECTOS GENERALES
- 3.2.2. MARCO JURIDICO
- 3.2.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO
- 3.2.4. OBSERVACIONES
- 3.2.5. CUADRO SINOPTICO

3.3. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE SALUD

- 3.3.1. ASPECTOS GENERALES
- 3.3.2. MARCO JURIDICO
- 3.3.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO
- 3.3.4. OBSERVACIONES
- 3.3.5. CUADRO SINOPTICO

3.4. EL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

- 3.4.1. ASPECTOS GENERALES
- 3.4.2. MARCO JURIDICO
- 3.4.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO
- 3.5.4. OBSERVACIONES
- 3.5.5. CUADRO SINOPTICO

CAPITULO III

ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y FUNDIONAMIENTO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA

En este capítulo se contienen los cuatro estudios de caso del Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Públicas (SABIOP), mismo que se presentan en orden cronológico de aparición en la Administración Pública Mexicana, a saber:

- a) SABIOP de la Secretaría de Gobernación;
- b) SABIOP de la Secretaría de Educación Pública;
- c) SABIOP de la Secretaría de Salud, y
- d) SABIOP de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Conforme a lo explicado en el capítulo antecedente, dónde se detallan las razones de esta forma de presentación y qué comprende cada apartado¹, es conveniente recordar que cada SABIOP cuenta con: "Aspectos Generales", "Marco Jurídico", "El Proceso de Elaboración del Boletín Informativo", "Observaciones" y el "Cuadro Sinóptico".

A través de este esquema el lector identificará y analizará los elementos de la organización y del funcionamiento de los SABIOP y detectará las constantes estructurales e interrelaciones que se generan en el seno y hacia el exterior del Sistema Administrativo Gubernamental para la Información Pública². Cuestiones, estas últimas tratadas en los capítulos subsecuentes.

(1) Ver "Metodología de la Investigación y la Presentación".

(2) Y, en esta medida, la profundidad y alcances de la Investigación.

3.1. SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

3.1.1. ASPECTOS GENERALES

El antecedente más remoto de la Secretaría de Gobernación en la etapa independiente, se localiza precisamente en sus albores cuando se formula la Constitución de Apatzingan en 1814 y, "hasta la fecha -señala Ignacio Pichardo Pagaza- por su importancia esta dependencia ha figurado siempre en el ámbito de la Administración Pública, con algunas variantes en su denominación y en las facultades a su cargo"³. Así, desde 1821 hasta el 19 de abril de 1837, se le denominó "Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores", a partir de esta fecha y hasta el 10 de Octubre de 1841, "Ministerio del Interior"; en 1841, "Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía"; en 1842 vuelve a denominársele "Ministerio Relaciones Exteriores e Interiores"; en 1851, se transforma en "Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía". La década de los 50's decimonónicos, al final de su primer lustro presencia nuevas variantes en la denominación, ahora el motivo de la disputa se centró en denominársele "Ministerio" o "Secretaría de Estado", finalmente, quedó, desde el 15 de Agosto de 1855 hasta el 19 de Enero de 1858 como Secretaría de Estado y de Gobernación; de nuevo algunas variantes en el que se cambian gobiernos, quedando hacia 1867 en "Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación" hasta que en 1911, Francisco I.

(3) Pichardo P, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México D.F., Ed. INAP, Tomo I. 1985. pag. 335.

Madero le bautisa "Secretaría de Gobernación", Venustiano Carranza le denomina en mayo de 1917 "Secretaría de Estado" (uniendo asuntos exteriores con interiores) y el 31 de diciembre del mismo año, le rebautisa como "Secretaría de Gobernación", el cual ostenta hasta la fecha⁴.

Por otra parte, las principales disposiciones que regulan la estructura y funciones de esta dependencia del Ejecutivo Federal son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 27)
- Ley Federal de Radio y Televisión
- Código Federal Electoral
- Ley General de Población
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
- Decretos por los que se crean los Organismos Públicos Descentralizados que integran el sistema de comunicación social.

La Secretaría de Gobernación coordina dos organismos descentralizados, cuarenta empresas de participación y un fideicomiso (Ver Anexo II). Cabe señalar que entre las entidades paraestatales que coordina, se encuentra PIPSA (Productora e Importadora de Papel S.A.) de la que Pichardo Pagaza afirma que "a través de ella, el gobierno puede ejercer alguna influencia sobre la prensa escrita, pues esta entidad se ocupa de periódicos y editoriales"⁵.

(4) Ruiz Massieu, Armando y Flores Maldonado, Efraín. Gabinetes Presidenciales. México D.F., Costa Amic Editores. 1988. pp. 230.
(5) Ignacio Pichardo Pagaza, Op. cit., p. 337.

En cuanto a la estructura orgánica, la Secretaría de Gobernación conforme a su Reglamento Interior cuenta con tres Subsecretarías, una Oficialía Mayor, cinco Comisiones, una Contraloría Interna, quince Direcciones Generales, seis Organismos Descentralizados y cuarenta y tres Entidades Paraestatales.

Siguiendo al maestro Pichardo Pagaza, los objetivos de la Secretaría de Gobernación son:

- contribuir a mantener la estabilidad política nacional
- garantizar el libre y ordenado ejercicio de los derechos políticos
- coordinar y organizar el proceso electoral
- fortalecer el federalismo y la unidad nacional
- coordinar los servicios migratorios, la política de prevención y readaptación social (reclusorios), y vigilar el cumplimiento de las políticas en materia de comunicación⁶.

Y, su programa de acción en base al Plan Nacional de Desarrollo y metas sectoriales se transcribe en:

- fomentar el desarrollo político del país, tanto en lo individual como en lo colectivo, con objeto de contribuir al logro de la estabilidad política y seguridad de la nación.
- organizar el proceso electoral en un clima de respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y organizaciones políticas.
- regular la comunicación social, estableciendo las medidas necesarias para reafirmar los principios de la dignidad humana y contribuir a elevar el nivel cultural y educativo de la población (7).
- establecer la política de población y servicios migratorios, controlando los flujos migratorios nacional y extranjero; colaborar para la protección de los mexicanos emigrantes y en su caso facilitar su repatriación.

(6) Ibid., p. 337-338.

(7) Este punto programático constituye una evidencia de la información funcional en aspectos legalmente encomendados a la Secretaría de Educación Pública.

- establecer un padrón homogéneo que vincule los sistemas de registro para obtener información completa sobre los residentes en el territorio nacional.
- coordinar la política de prevención y readaptación social en todo el país, sobre la base de sistemas penitenciarios modernos que permitan la readaptación efectiva de los delincuentes y menores infractores.
- suministrar papel a la industria editorial del país, adquiriendo del mercado nacional e internacional, celulosa, papel y derivados en calidad y cantidad suficiente"8.

La Secretaría de Gobernación, por otra parte, presenta problemas administrativos particulares, a saber: a) el primero se relaciona con el criterio político de aceptar pocos extranjeros, aplicado en los procesos de migración y naturalización, lo cual proyecta una falsa imagen de ineficiencia; b) el segundo se relaciona con la reclusión de los reos en tanto la dificultad que se cierne sobre cómo integrar reclusión, rehabilitación y disciplina; c) por último, la implantación de la cartilla única de identificación nacional que presenta dificultades técnicas, tales que a la fecha de redacción de estas líneas todavía no se hechaba a andar este programa.

3.1.2. MARCO JURIDICO

Conforme a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), artículo 27:

"A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Presentar ante el Congreso de la Unión Iniciativas de Ley del Ejecutivo;

(8) Idem., p. 338.

- II.- Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o el Presidente de la República;
- III.- Publicar el Diario Oficial de la Federación;
- IV.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;
- V.- Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
- VI.- Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
- VII.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;
- VIII.- Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;
- IX.- Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- X.- Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;
- XI.- Tramitar lo relacionado con los nombramientos, renunciaciones, licencias y de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;
- XII.- Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por ley a otras dependencias del Ejecutivo;
- XIII.- Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores de los estados, y legalizar las firmas de los mismos;

- XIV.- Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al Servicio del Estado;
- XV.- Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal.
- En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales en mayor cercanía geográfica;
- XVI.- Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;
- XVII.- Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- XVIII.- Manejar el Archivo General de la Nación;
- XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;
- XX.- Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y la moral pública y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;
- XXI.- Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;
- XXII.- Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;
- XXIII.- Reivindicar la propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XXIV.- Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;
- XXV.- Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

- XXVI.- Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárteles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención de delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 Constitucional;
- XXVII.- Fijar el Calendario Oficial;
- XXVIII.- Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;
- XXIX.- Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
- XXX.- Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y las relaciones con los medios masivos de información;
- XXXI.- Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal; y
- XXXII.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos⁹.

Este artículo condensa el ámbito de competencia de tipo de información pública que maneja la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación.

Es el Reglamento Interior¹⁰, las atribuciones de las Fracciones XXX y XXXI, se desglosan en funciones más concretas, a saber: "Artículo 17. A LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION CORRESPONDE:

I.- Aplicar la política de comunicación social del Gobierno

(9) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Compilación Jurídica. Secretaría de Programación y Presupuesto. México D.F., 1985.

(10) Diario Oficial de la Federación, miércoles 2 de agosto de 1985.

Federal de acuerdo con las instrucciones del Secretario;

- II.- Orientar, autorizar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal, de acuerdo con las instrucciones del Secretario;
- III.- Proporcionar la información oficial que disponga el Ejecutivo Federal y dirigir el sistema informativo de la Secretaría;
- IV.- Coordinar la información sobre las actividades de la Secretaría;
- V.- Publicar la memoria de labores de la Secretaría;
- VI.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquéllas que le confiera el titular del ramo".

Las funciones de la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación, como único caso en este tipo de unidades administrativas, se derivan directamente de las atribuciones encomendadas por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) así, ésta, constituye un órgano de línea y no de apoyo como en los demás casos.

3.1.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO

LOCALIZACION: Según el organigrama de la Dirección General de Información (DGI en adelante), fechado el 10 de marzo de 1967¹¹, la estructura es la siguiente:

- 3.0 Dirección General de Información
- 3.11 Dirección de Información
- 3.111 Subdirección de Información
- 3.1111 Departamento de Medios Masivos Metropolitanos
- 3.1112 Departamento de Medios Masivos Estatales
- 3.1113 Departamento de Coordinación de Comunicación Social
- 3.1114 Centro de Documentación 12

Esta organización formal ha variado, según señaló el Director de

Información Nacional (DIN), quien aseveró que la estructura organizacional en realidad se compone así:

- 3.0 Dirección General de Información
- 3.11 Dirección de Información Nacional
- 3.111 Subdirección de Información
- 3.1111 Departamento de Redacción
- 3.1112 Departamento de Información
- 3.1113 Departamento de Monitoreo de Radio y Televisión
- 3.1114 Departamento de Banco de Datos
- 3.1115 Departamento de Fotografía¹³.

IDENTIFICACION FUNCIONAL: En base a los organigramas arriba expuestos, las instancias directivas del SAGIOP se encuentran en el Director General de Información y en el Director de Información Nacional. La instancia operativa se localiza en los Departamentos de Redacción, de Fotografía, de Monitoreo, y Banco de Datos.

Ahi, se capta, procesa e integra la información para redactar y producir los Boletines Informativos, que son los productos acabados del SAGIOP y que pasan por el Director de Información Nacional quien lo supervisa y el Director General de Información quien lo autoriza.

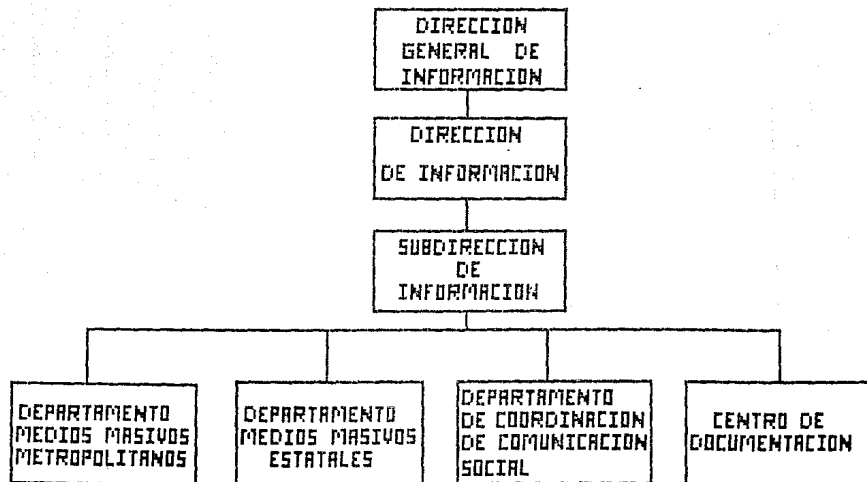
La Jefatura de Redacción se apoya en los demás Departamentos, por ejemplo, en la Jefatura de Fotografía para la cobertura de actos oficiales de los funcionarios de la dependencia o en la de Banco de Datos si es preciso recuperar

(11) Oficio No. 254 - 393/87. Dictaminado por la Secretaria de Programación y Presupuesto.

(12) Ver Gráfica No. 1.

(13) Ver Gráfica No. 2.

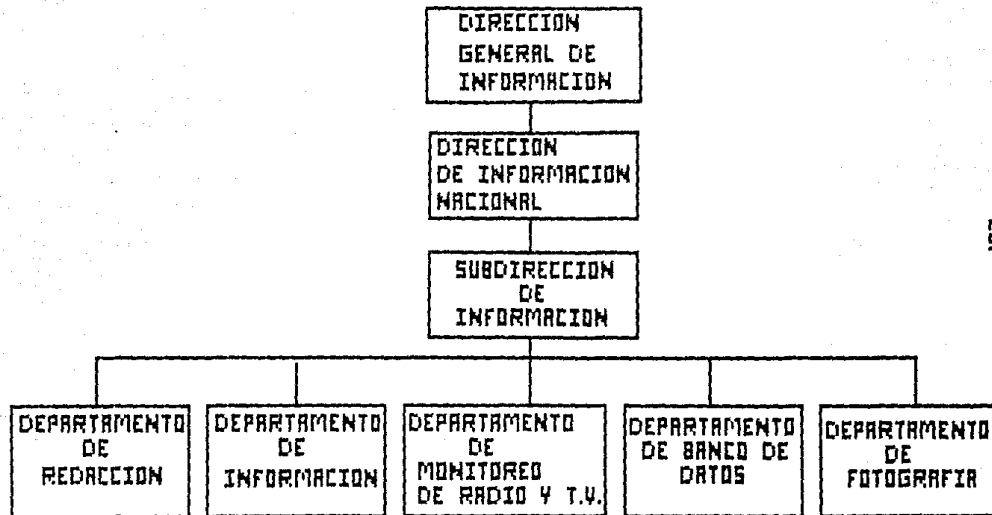
GRAFICA 1
ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION DE
LA SECRETARIA DE GOBERNACION



181

MAYO 1988

GRAFICA 2
ORGANIGRAMA REAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION DE
LA SECRETARIA DE GOBERNACION



ERI

MAYO 1988

algún Boletín para formular una aclaración; con los del Departamento de Monitoreo, a fin de efectuar seguimientos a la difusión cotidiana de los MMD, con el objetivo de observar su desenvolvimiento frente al acontecer cotidiano, ya que se encargan diariamente de analizar la información que vierten, a través de las "síntesis informativas" y las "carpetas de recortes" que son otros tantos servicios que presta la Dirección General de Información¹⁴, distribuyéndola internamente a todos y cada uno de los funcionarios de nivel superior de la Secretaría, quienes de acuerdo a los asuntos que despachan analizan dicha información para decidir la acción administrativa adecuada, volviendo a la Dirección General de Información para que apoye con difusión esa acción administrativa.

Por otra parte, los estímulos para activar el funcionamiento del SAGIOP provienen:

- a) de la agenda oficial y privada del titular de dependencia;
- b) de la agenda oficial de los altos funcionarios de la Secretaría;
- c) de los casos en que es preciso hacer una declaración en el marco de una coyuntura política adversa o que así lo amerite;
- d) de la respuesta aclaratoria cuando se presenta el caso de confusión, mala interpretación o declaración agresiva de alguna institución social acerca de la política y acción gubernamentales;
- e) de las iniciativas de Ley y/o Decretos sobre las que se desee ampliar la información.

(14) Función en conformidad con la fracción III del Reglamento Interior

El estímulo a la gestión del proceso de boletineo proviene del mismo Secretario de Estado, quien instruye al Director General de Información y éste a su vez, al Director de Información Nacional, quien como ya se indicó arriba, hecha a andar las fases operativas.

OBJETIVOS Y PROPOSITOS: El objetivo principal es difundir la información que genera la Secretaría, de donde se desprenden objetivos particulares, como los siguientes:

- a) mantener y entablar buenas relaciones con los periodistas y los MMD;
- b) desarrollan una red interna y externa de información que permita conocer la situación sobre asuntos que competen a la Secretaría;
- c) proporcionar información fresca, oportuna, suficiente y útil para los MMD;
- d) proscribir trámites engorrosos que perjudican su funcionalidad.

En cuanto a los propósitos, como ya se mencionó, se buscan interiorizar entre la ciudadanía en general una imagen¹⁵ de legalidad, justicia, capacidad de dirección, manejo honesto y adecuado de los asuntos públicos, en suma, la proyección de una imagen que gane consenso y estima (¡ el sueño dorado de todo gobernante !).

RECURSOS: EL SAGIOP cuenta con personal de nivel profesional, joven y en reducido número; ocho analistas técnicas especializados denominados "reporteros", adscritos al

(15) Ver "El Papel de la Información en las Funciones de Gobierno" y "El Poder Ejecutivo Federal y los Medios Masivos de Difusión".

Departamento de redacción. El proceso de reclutamiento fue conducido por la propia Dirección de Administración de la Dirección General de Información, empleando la técnica de "encadenamiento"¹⁶, facilitándose la integración del equipo por inmiscuirse factores psico - sociales como la simpatía, conocimiento y amistad entre sus miembros, pudiéndose estandarizar más un criterio de institucionalidad con compañerismo; en otros términos, interiorizar el lenguaje, simbología, discurso y actitudes oficiales, es decir, "las reglas de la organización".

El personal es de confianza y, aunque recibe sueldos bajos, se les trata de incentivar reconociendo su labor y privilegiándolos con horarios de siete horas diarias, anulación de tarjeta de checar y días de descanso.

Al interrogar sobre las ventajas o desventajas que trae consigo el que se cuente con un personal muy reducido en el área, se afirmó que se transforma en ventaja desde el punto de vista del cumplimiento de los requerimientos de prudencia y discreción en el manejo de la información.

En cuanto a recursos materiales (o de oficina), la Dirección de Administración ha logrado una excelente coordinación con la

(16) El "encadenamiento" es una técnica tradicional en nuestro sistema administrativo, consiste en aprovechar los lazos amistosos exteriores a la organización de los empleados para reclutar y contratar personal nuevo, favoreciendo la ambientación del nuevo individuo.

Dirección de Información Nacional, al evitar papeleo engorroso¹⁷, revalorizando la confianza y la comunicación verbal entre los jefes, posibilitando la fluidez de las respuestas de la Dirección de Administración a los requerimientos e imprevistos de la Dirección de Información Nacional, elevando los niveles de eficiencia de esta última en situaciones de emergencia y con más razón las cotidianas. Esto sólo se logra mediante una fuerte integración en la cúpula de la Dirección General de Información; por otra parte, los materiales más demandados por el SAGIOP, son: hojas de fotocopidora y mecanografía, etiquetas, sobres membretados tamaño oficio, hojas membretadas, lápices y plumas, y el rubro de servicios generales como mensajería y fotocopiado.

En materia financiera, el presupuesto en término absolutos ha crecido aproximadamente un 80%, pero en términos porcentuales y a costos reales, ha tenido una disminución calculada de 50%¹⁸.

(17) Los términos los hace la propia Dirección de Administración, encargándose de llevar los controles correspondientes sobre entradas y salida de recursos, de los servicios y del consumo, dejando libre de dicha responsabilidad a la DIN, dinamizando sus actividades.

(18) Los anteriores datos son arrojados por un balance estimativo del período de 1982 - 1989, en voz directa del Director de Administración. Cabe resaltar que este fenómeno ha obligado a la dependencia a reducir en este sexenio las publicaciones gubernamentales en los MMD en 2/3 partes en relación a 1981 (ver Tabla I). A un presupuesto tan limitado se le podría atribuir la ausencia del "embute" en la Dirección General de Información (sic), pero más bien parece una política muy acertada del Ejecutivo Federal (según el Director de Administración), lo que propicia un clima periodístico favorable a la "libertad de expresión", aunque es aprovechada por otros grupos de interés poderosos y por los grupos políticos de oposición, prueba de ello son los acontecimientos pre y poselectorales de 1988, así como las "sorpresitas" del Informe Presidencial del mismo año, donde los MMD han tenido importante papel; la frase "a mayor embute, menos eficacia del comunicólogo", manifiesta la actitud de los funcionarios.

Disminuyendo considerablemente el uso de difusión pagada por el Gobierno, a diferencia del sexenio de José López Portillo.

Entre los recursos técnicos destacados con los que cuenta el SAGIOP, son el Telex, el Teléfono y la Fotocopiadora, mismos que poseen una enorme capacidad de vencer los enemigos más acérrimos: el tiempo y el espacio físico que, como veremos más adelante, son médula espinal del sistema.

No obstante, es imperativo calcar la relevancia que tiene un sistema computarizado hoy en día para la Administración, y especialmente para aquélla que genera información. A pesar de no adaptarse totalmente todavía, sus efectos serían benéficos para incrementar los niveles de rapidez en la distribución de los Boletines, en la minimización de esfuerzo para su elaboración y en su archivamiento y conservación; parte esta última donde sí se ha implementado recientemente con excelentes beneficios de aprovechamiento de espacios por ampliar la capacidad de tener más archivos en mínimos espacios ocupados¹⁹; anteriormente, solo se tenía dos años de archivos en sus propias oficinas, el resto era enviado al Archivo General de la Nación, donde el tratamiento, conservación y clasificación es distinto, aunado a la lentitud para recuperar la información.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO: Al solicitarse la cobertura de un

(19) Las Oficinas de Gobierno en México, por lo regular padecen de poco espacio, ocasionándose pequeños pero ostigantes problemas de tráfico, apiñamiento de materiales y dificultades para llevar un buen archivo, problema del que no es ajeno al SAGIOP de la Secretaría de Gobernación.

evento de la Secretaría, fuente principal y oficial de información, el Director de Información Nacional designa quienes van a cubrirlo enviándose tres elementos (dos del Departamento de Redacción y uno de Fotografía) cada uno se encargará de un aspecto del evento, de la manera siguiente: sonido, nota y fotografía. Si el acto es en el D.F., se les otorga transporte y alimentación como viáticos; si es provincia, los viáticos cubren transporte, hospedaje y alimentación.

Al estar en provincia la transmisión de la información se efectúa vía telefónica o vía telex, para que las oficinas centrales reciban la información inmediatamente, se formule el Boletín, se revise, autorice, reproduzca y distribuya lo más rápidamente posible adelantándose a los horarios de salida de los noticieros de TV y Radio, y de impresión en los diarios²⁰.

La formulación del Boletín se cubre en varias etapas; el reportero directamente elabora un borrador, lo mecanografía, lo turna al jefe de Redacción para revisar el estilo de redacción, según la trascendencia de la nota y lo autoriza personalmente, o a su vez, lo turna al Director de Información Nacional quien lo turna a su superior en caso de un tópico muy delicado²¹, decide el abanico de MMD a distribuirles el documento y/o la coordinación del Sistema de Comunicación Social del Sector

(20) Es importante señalar que desde 1942, existen acuerdos con los empresarios de los MMD a fin de que los noticieros pasen a determinadas horas, según afirma Fernando Mejía B.

(21) En las comparecencias del C. Secretario ante la Cámara Baja, el DGI, personalmente revisa y autoriza la salida de información.

Público, a partir del enlazamiento entre el Instituto Mexicano de la Radio, el Instituto Mexicano de Televisión y el Instituto Mexicano de Cinematografía en conjunto con la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía.

La etapa de supervisión es realizada por el Director de Información Nacional, quien revisa el texto del discurso, su estructura, ortografía, uso adecuado de conceptos y categorías conforme a la retórica empleada en curso. El Boletín es sometido a autorización ante el Director General de Información, se autoriza y se envía a reproducción tantas veces como MMD se haya decidido distribuir. Mientras tanto, se remite un Telex o un Fax, a la redacción de los MMD. Simultáneamente, la distribución física se lleva a cabo con destino personal al periodista, articulista o comentarista ya acreditado. En el paquete que se les envía, contiene el Boletín Informativo y algún tipo de respaldo, v. gr., el discurso del funcionario en cuestión, fotografía o información adicional del mismo tema. Asimismo, al igual que el periodista de fuente, a las redacciones de los MMD se les envía también el Boletín Informativo.

El discurso es entregado previamente al efectuarse un acto oficial, en la Dirección General de Información, se incorpora al paquete por si el periodista prefiere remitirse directamente a las palabras del funcionario y/o hacer un comentario posteriormente.

Una vez efectuada la etapa de distribución de la

documentación a los MMD, entran los Departamentos de Monitoreo y Banco de Información en actividad para hacer el seguimiento o "feed back" del Boletín.

Siguiendo el proceso del Boletín Informativo, la Dirección de Información Nacional turna un paquete al Banco de Información, donde éste lo dá el tratamiento necesario a su archivamiento, conservación y recuperación, capturándolo (el Boletín) en el sistema de cómputo que al momento de la investigación, estaba en la etapa de programación y prueba. Por ello, todavía subutilizado. Sin embargo, se estaba capturando y sistematizando la información seleccionada en base a grandes rubros: seguridad nacional, partidos políticos, procesos electorales, etc..

Debemos advertir la presencia constante de dos factores que condicionan la funcionalidad de este SAGIOP y de la Dirección de Información Nacional en su conjunto: el tiempo y la imprevisibilidad. En efecto, si el acto es matutino, se debe tener listo y distribuir el Boletín antes de las 14:00 horas para los MMD vespertinos; la radio no presenta tanto problema por contar con una programación de noticias cada hora y enlazada con los sistemas nacionales de noticias del país (Notimex y SNN) que coadyuvan a su distribución; asimismo en TV, donde los horarios son aproximadamente cada tres o cuatro horas en los canales de cobertura nacional, v. gr. Imevisión con el canal 13 y Televisa con el canal 5, excepción hecha con la programación ECO, del canal 2.

Si el acto es vespertino o nocturno, los diarios en sus redacciones pueden "aguantar" hasta las 2:00 AM y si no ha sido concluido, se envía un "avance". El tiempo es el factor más importante y el criterio indiscutible para "medir" la eficacia del SAGIOP.

Por otra parte, la imprevisibilidad es otro de los factores mencionados que hacen casi imposible la programación a mediano y largo plazo de las actividades del SAGIOP, aunque la atribución de la Secretaría de Gobernación de fijar el calendario político oficial, crea la posibilidad de plantear algunos eventos como los electorales de la Comisión Federal Electoral, los informes, fechas históricas, entre otros. No obstante, cotidianamente se producen coyunturas políticas que exigen respuestas y cuya constante es la imprevisibilidad porque dependen de variables sociales exteriores a la acción administrativa.

PRODUCTO: La información de los Boletines se integra en forma piramidal por orden de importancia, encontrándose en la parte superior o primer párrafo, el tópico fundamental sobre el que gira toda la argumentación subsecuente y, en orden decreciente, se van articulando los tópicos que lo califican, dan matiz, contextúan, dan orientación y relevancia a aquél.

El tópico central es determinado por la coyuntura político - social, la agenda del funcionario y la política general del Gobierno Federal, pero siempre en el marco de las atribuciones que la LDAPF prescribe a la Secretaría de Gobernación, las

indicaciones de la Ley Suprema y los acuerdos con el C. Presidente de la República.

Por otra parte, todos los rubros de las demás dependencias del Ejecutivo Federal, son actos de naturaleza política en cuanto inciden en el marco de las relaciones Estado - Sociedad Civil y pese a que sus atribuciones correspondan a características de otra índole en el concierto de las actividades humanas; los hechos e ideas a nivel gobierno son siempre indiscutiblemente y en esencia, políticos. Por eso, la Secretaría de Gobernación, les da un seguimiento y respaldo en caso de que afecten la operatividad normal del sistema político mexicano, donde los Boletines tienen una función imprescindible en las condiciones de organización y funcionamiento del SAGIOP y su articulación con los NMD, para difundir los actos, discursos y programas del Gobierno Federal.

Otros datos que lleva el Boletín Informativo son la fecha, denominación del evento y funcionario o funcionarios participantes y asistentes así como otras figuras de prestigio social reconocido, citados en orden jerárquico.

Al elaborar el Boletín informativo, se deben omitir hechos comprometedores, bochornosos y/o alguna expresión inadecuada para la imagen gubernamental; también, la prescripción de frases o palabras que sean proclives a tener trasfondo o implicaciones negativas que propicien mofa, crítica o confusión en la Opinión Pública.

Una vez acabados los paquetes y debidamente etiquetados con las referencias de a quien se dirigen y donde, después de la reproducción, el abanico de difusión territorial y demográfico depende del nivel de auditorio con que cuenten cada uno de los MMD a los que se les entregue el documento. Ello es importante, porque la amplitud de cobertura está en relación directa con el hecho antes mencionado, pero también de la decisión del Director de Información Nacional de designar el número de MMD a distribuirles y a que hora se hará.

El SAGIDP, consecuentemente, condiciona su efectividad a la decisión tomada por las áreas directivas, en el sentido de evaluar ellos mismos, el tiempo de cobertura, acabado, entrega, difusión e impacto del Boletín, a partir del abanico de MMD a distribuirseles. En cuanto al seguimiento del Boletín, lo efectúan el Departamento de Monitoreo y el de Información.

3.1.4. OBSERVACIONES

Formalmente la Dirección General de Información, está bajo las órdenes de la Subsecretaría de Gobernación encargada de los asuntos relativos a la "industria cultural", pero en realidad opera bajo las órdenes directas del titular de la Secretaría de Gobernación, se cumple así, un requisito de coherencia normativa y funcional porque la naturaleza de los asuntos a tratar han centralizado las decisiones para no incluir "mandos intermedios" en la información, obedeciendo al principio de que "no es conveniente triangular la información, si es confidencial",

manifestada por el Director de Información Nacional. Otro punto a este respecto, es la cercanía de las oficinas de la Dirección General de Información y las de C. Secretario; prácticamente abajo de las oficinas del Secretario.

Por otra parte, la Dirección de Información Nacional posee una importancia funcional secundaria en comparación con las áreas que derivan sus funciones de las atribuciones de la LOAPF y que se relacionan directamente con temas como seguridad nacional, sistema de partidos, política interna y estabilidad social. Pero, es de primerísima, por tratarse del órgano bucal y auditivo de la Secretaría de Gobernación, por divulgar las actividades que realizan aquéllas y, servir de enlace entre los grupos políticos y sociales (la opinión pública), los MMD y el Gobierno Federal en asuntos de su competencia administrativa. Es decir, fungiendo como "emisor" ya que distribuye la información producida en su interior, es decir, de la gestión gubernamental al ambiente social.

Sería recomendable que la Secretaría de Gobernación, cuyas funciones se articulan a asuntos políticos fundamentales para la estabilidad y mantenimiento del orden jurídico existente, implantara una tecnología que le permitiera mayor eficacia, reducción de márgenes de errores burocráticos, de tiempo, de espacio y consumo de recursos. Asimismo, un mecanismo que le permita en el esquema de comunicación de la sociedad acceder directamente como productor y conductor de su propia difusión informativa.

Para muestra, basta un ejemplo, si la distribución llega después de que el periodista del MMD pasó la información, entonces, ¿qué caso tienen los Boletines? si se deja que ellos resalten, critiquen, o manipulen la información con sus criterios de empresa a la que pertenecen o el subjetivismo de su interpretación personal, sin que se identifique expresamente con la versión propia del Gobierno.

Por otro lado, factor interno de primerísimo orden es la integración del equipo humano de trabajo; integración que hay que alimentar diariamente, limando asperezas, conciliando y reconciliando, fortaleciendo el sentido de la unidad y apego espontáneo a las reglas de la Dirección de Información Nacional y del SABIOP, efectividad, capacidad, rapidez, lealtad y discreción, a fin de obtener un óptimo rendimiento del sistema en su conjunto. La calidad de empleados de confianza y el modo de reclutamiento facilitan esta labor, haciéndola menos espinosa. De esta manera, al igual que señala Manuel García Pelayo²², la racionalidad jurídica está, hoy por hoy, siendo sustituida por la racionalidad técnica que prioriza la funcionalidad y eficacia en base a un objetivo y un resultado, mientras aquélla, juzga la acción por su licitud y apego a la normatividad²³.

En cuanto a las relaciones de mando, éstas son rígidas, de

(23) García Pelayo, Manuel. Burocracia y Tecnocracia. México D.F. Ed. Alianza Universidad. ed. Segunda. 1982. pag. 30.

(24) Fortalecida por las medidas financieras aplicadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los criterios de aprovechamiento de recursos que se están aplicando.

rápida atención y los esquemas personales sumamente institucionales a la ultranza del sistema político mexicano de la posrevolución.

Por último, cabe señalar que se cuenta con una excelente y cómoda Sala de Prensa con espacios individuales para cada periodista, atención de cafetería y de material de oficina.

3.1.5 CUADRO VI

CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
ACLARACIONES EVENTOS ANUNCIO DE INICIATIVAS DE LEY.	<p>NORMATIVIDAD: Art. 27, Fracc. XXX y XXXI de la LOAPF; Reglamento Interior Art. 17, fracc. III y V.</p> <p>OBJETIVO: " Regular la comunicación social estableciendo las medidas necesarias para reafirmar los principios de la dignidad humana y contribuir a elevar el nivel de la cultura política de la población acorde a la visión del gobierno".</p> <p>Tener buenas relaciones con los MMD y periodistas de la fuente; y proporcionarles información fresca, oportuna y veraz</p> <p>PROPOSITOS: Crear y mantener una imagen positiva y bondadosa de legalidad, justicia, capacidad de dirección, manejo honesto y democrático de los asuntos públicos.</p> <p>AREAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directivas: <ul style="list-style-type: none"> - C. Secretario de Estado - C. Subsecretario - C. Director General de Información - Director de información - Ejecutivas <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Redacción - Apoyo: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Fotografía. 	<p>PROCESO DECISORIO: se genera la necesidad de difundir una información en base a acuerdos o la agenda del C. Secretario se transmite la orden al Director de Información Nacional, éste Jefe del Departamento de Redacción (PROCESO DE EJECUCION en fase sustantiva) se designan tres elementos se cubre el evento en audio foto y nota informativa.</p> <p>Se redacta y secanografía el Boletín, se somete a corrección de estilo ante el Jefe de Redacción, éste lo pasa al DIN (PROCESO DECISORIO) este lo pasa al DGP, se autoriza y se ordena y ejecuta el (PROCESO DE EJECUCION, fase de apoyo) reproducción, espaldado y distribución del Boletín Informativo a los MMD.</p> <p>Entran en acción el Depto. de Monitoreo para llevar a cabo el "feed back".</p>	<p>BOLETIN INFORMATIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - carácter no obligatorio para los MMD - Es informativo no analítico - promedio de producción al mes 64 - Vía de distribución: telex, mensajería y teléfono - Duración del Proceso de Elaboración, cinco horas.

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
	<ul style="list-style-type: none"> - Depto. Banco de Datos. - Dirección Administrativa. <p>INSUMOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - RECURSOS <ul style="list-style-type: none"> - Financieros <ul style="list-style-type: none"> - viáticos - inserción pagada - Materiales <ul style="list-style-type: none"> - material de oficina - Personal <ul style="list-style-type: none"> - ocho reporteros - tres fotógrafos - Técnicas: <ul style="list-style-type: none"> - Máquina de escribir, mecánicas y electrónicas - telex - teléfono - fotocopiadora - computadora - SERVICIOS <ul style="list-style-type: none"> - Mensajería - Reproducción - Empaquetado - Archivo 	<p>El Depto. de Banco de Datos lo archiva.</p> <p>Retroalimentación a través de la Síntesis Informativa y las Carpetas de Recortes.</p>	

3.2. SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

3.2.1. ASPECTOS GENERALES

Conforme al Maestro Pichardo Pagaza, la primera Secretaria que se relacionaba con los asuntos educativos fue la "Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos" en 1821, misma que se ocupaba de todo lo relativo a beneficencia. Posteriormente, en 1852 al ministerio de Justicia se le atribuye la función de instrucción pública. En 1853 a la misma dependencia se le denomina "Ministerio de Justicia e Instrucción Pública", rescatándola del control eclesiástico y poniéndola a merced, durante el gobierno reformista, del vigente ideario consagrado en 1857 por la Constitución liberal de Benito Juárez de donde nace en 1917 el art. 3º constitucional con un profundo sentido político y social. Hacia 1861 (6 de abril) aparece de la fusión de dos secretarías la "Secretaría de Justicia, Instrucción y Fomento", en 1891 vuelven a separarse las funciones económica (Fomento) y la considerada de bienestar (Justicia e Instrucción Pública). En 1917, aparece el "Departamento Universitario y de Bellas Artes".

En base a eso, nace en 1921 la "Secretaría de Educación Pública" que fue encargada planear la política educativa de modo integral y adecuarla a los requerimientos del país. v. gr., la escuela rural mexicana y las misiones culturales, la (posteriormente) denominada educación socialista y la educación técnica elemental, media y superior y la tecnológica orientada a

la producción industrial.

Cabe destacar que a lo largo de los años, la demanda de servicios educativos en todos los niveles fue superior a la oferta de los mismos, acentuándose el problema en virtud de las necesidades crecientes del aparato productivo nacional en el sentido de contar con un número mayor de profesionalismo y técnicas calificados aunado a los resagos en los niveles básicos y el todavía inconcluso problema del analfabetismo.

Por otra parte, el marco jurídico que guía la competencia de la SEP es:

- a) La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 3º, 5º, 27º, 31º, 73º, 123º y 130º;
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art.38º);
- c) Ley Federal de Educación;
- d) Ley de Profesiones;
- e) Ley Nacional de Educación para Adultos;
- f) Ley para la Coordinación Educación Superior; y
- g) Reglamento Interior.

En cuanto a su estructura orgánica, la Secretaría de Educación Pública tiene en su haber siete subsecretarías, una oficialía mayor, una contraloría y cuarenta y dos direcciones generales, tres organismos equivalentes, treinta y un delegaciones generales, cinco organismos descentralizados. La Secretaría de Educación Pública integra 52 entidades paraestatales distribuidas en dieciocho organismos descentralizados, diecisiete empresas de participación mayoritaria y diecisiete fondos y/o fideicomisos (Ver Anexo II), destacándose el CIDE, Coleex y el Fondo de Cultura Económica.

La política educativa de Miguel de la Madrid Hurtado a nivel nacional se propuso:

- a) asegurar la educación básica a toda la población
- b) vincular educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;
- c) elevar la calidad de la educación;
- d) mejorar la atmósfera cultural;
- e) aumentar la eficiencia del sistema educativo para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios.

Por otra parte, uno de los principales problemas que presenta el sector educativo es su gigantismo administrativo, v. gr., el C. Secretario de Educación Pública su tramo de control es sumamente amplio, pues abarca siete subsecretarías, la oficialía mayor, cuatro direcciones generales (entre ellas la Dirección General de Información y Relaciones Públicas), treinta y un delegaciones, ocho consejos y comisiones y cuatro entidades del sector; y se reproduce a otros niveles como las delegaciones estatales. Esta situación conlleva a problemas menores pero no menos importantes como lo son la comunicación administrativa, la cual presenta serias deficiencias en la coordinación de las acciones administrativas.

Otro problema administrativo, no menos espinoso, es el manejo del personal, cuestión que se tiene que ir haciendo en consonancia con el Sindicato, aspecto que rebasa el marco de las soluciones técnicas de reclutamiento, selección, análisis y clasificación de puestos. Asimismo, la estructura anacrónica del sistema escalafonario limitan posibilidades de ascenso de los trabajadores personal docente obligándolos a buscar cargos administrativos, fuera del campo propio para el cual fueron

preparados.

Sin embargo, pese a la problemática descrita, no se pueden negar algunos en materia de desarrollo institucional que se avocan al campo de las estructuras y sistemas y de los procedimientos de trabajo tanto a nivel global como particular de cada dirección general con los siguientes resultados:

- a) desaparecer órganos y vestigios que seguían funcionando, porque al crearse un área no se cuidó de desintegrar la precedente;
- b) eliminar órganos con niveles jerárquicos diferentes a los establecidos por el reglamento interior u otros cuyo nivel jerárquico pudiera prestarse a confusión;
- c) sujetar las modificaciones posteriores de estructura a la aprobación de un solo responsable;
- d) estandarizar las estructuras de órganos con funciones, actividades y niveles de operación similares²⁴.

Cabe subrayar las limitaciones de estos avances, especialmente difíciles en áreas con servicios educativos y/o servicios de apoyo administrativo, debido a la reticencia del personal, tanto directivo como auxiliar, por intereses escalafonarios. No obstante, todo parece indicar que la reestructuración de la SEP y su sector seguirá adelante modernizando sistemas y métodos de trabajo y descentralizando unidades, previa resolución del problema político SEP-Sindicato.

3.2.2. MARCO JURIDICO

A la Secretaría de Educación Pública le competen las siguientes atribuciones principales conforme al artículo 38 de la

(24) Ignacio Pichardo Pagaza, Op. cit., p. 302.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber:

- I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas:
- a) la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural;
 - b) la enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 Constitucional;
 - c) la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos;
 - d) la enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
 - e) la enseñanza superior y profesional;
 - f) la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;
- II.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;
- III.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;
- IV.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;
- V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que deba ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;
- VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 39 Constitucional;
- VII.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia secretaría o que formen parte de sus dependencias;
- VIII.- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación

primaria, secundaria, técnica y superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

- IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, tecnológico, cultural, educativo y artístico;
- X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XI.- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado, atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;
- XII.- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;
- XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;
- XIV.- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;
- XV.- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;
- XVI.- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;
- XVII.- Organizar misiones culturales;
- XVIII.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX.- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
- XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
- XXI.- Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y

coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

- XXII.- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;
- XXIII.- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal.
- XXIV.- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;
- XXV.- Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;
- XXVI.- Promover y gestionar entre las autoridades federales y las de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona;
- XXVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional, de enseñanza y de acreditación de estudios;
- XXVIII.- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el Sector Público Federal;
- XXIX.- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial; (SIC)
- XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y
- XXXI.- Los demás que le fungen expresadamente las leyes y

En suma, todos aquellos asuntos que se consideren de orden cultural por ejemplo, recreación, enseñanza, deporte, bellas artes, artes populares, acervo antropológico; educación e investigación científica y tecnológica, y contenidos de las producciones de cine, radio, televisión e industria editorial.

Así, a este nivel jurídico, se le atribuye a la SEP competencia en asuntos de los MMD, específicamente en los contenidos programáticos que difunde; sin embargo, ello no depende de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas (DGIRP), como se observa a partir del artículo 34 del Reglamento Interior, el cual a la letra dice: "Artículo 34. CORRESPONDE A LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS:

- I.- Conocer, evaluar y dar respuestas a las necesidades de comunicación de la Secretaría con los distintos auditorios;
- II.- Mantener adecuadamente informada a la opinión pública y a los medios de difusión de los diversos asuntos de la competencia de la Secretaría;
- III.- Auxiliar al Secretario a difundir entre la opinión pública en forma racional, clara y distinta, los objetivos y programas del sector educativo;
- IV.- Coadyuvar con el secretario en el establecimiento de canales de comunicación interna;
- V.- Coordinar y atender las actividades de relaciones públicas de la Secretaría; y
- VI.- Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales le confieren a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que le encomiende el Secretario"²⁶.

(25) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., Op. cit., pp. 53-56.

(26) Del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública publicado en 1985.

Por otra parte, un mundo de circulares y de disposiciones se avalancha sobre la Coordinación Administrativa de la DGIRP provocando engorrosos trámites y modificaciones en el procedimiento de administración de recursos bajo el supuesto de mejorar la designación, aplicación y aprovechamiento de recursos, cuando en realidad se diluye el tiempo y la eficacia reales en aras del "apego a la normatividad". Tendiéndose a evadir esta última o se pierde el empleo por incompetente; cuando se incumple la normatividad se inicia inmediatamente un proceso de regularización a fin de volver a su cauce²⁷.

Se identificó un Manual de Organización de la DGIRP cuya obsolescencia es de cuatro años y corresponde a la administración del acaecido y célebre Lic. Jesús Reyes Heróles, pero, además incompleto y considerado documento histórico parte del denominado "archivo muerto". Los Manuales de Procedimiento no existen, lo que provoca pragmatismo en el funcionamiento de la organización. El personal se capacita mediante la práctica cotidiana, cuyos métodos de trabajo establecen los mandos medios arraigados por la costumbre. La capacitación por ello, se da en el seno del trabajo, en este caso en el Departamento de Prensa y Redacción.

La SEP presenta un esquema de normatividad denso y burocrático, quizás, por la misma magnitud administrativa de la dependencia, de su personal y de su presupuesto²⁸, originando

(28) Posee, en monto, el Presupuesto más elevado de todas las dependencias. Consultese Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1985 a la fecha.

prácticas negativas como: el incumplimiento total o parcial, y muchas veces a costa de la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados.

Por otro lado, no se encontró un programa de trabajo de conocimiento general, con políticas, objetivos y metas; así, las actividades se realizan casi al día y regido por la agenda y criterios del titular de la dependencia, asumidos mediante acuerdos²⁹. Pese a ello, fue posible enumerar cuatro propósitos del SAGIOP que el Lic. Ramón Ríos³⁰ le atribuye en su tesis profesional y que en "Objetivos y Propósitos" indicamos, más adelante.

3.2.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO

LOCALIZACION: La Dirección General de Información y Relaciones Públicas se localiza, junto a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales, directamente bajo las instrucciones del C. Secretario de Educación Pública.

Acorde al organigrama de agosto de 1987, la Dirección General tiene la siguiente estructura: una Subdirección General, cuatro Direcciones de Área, seis Subdirecciones y diecisiete Departamentos.

(29) He aquí la manifestación innegable del carácter personal (patrimonialista) del Área de estudio.

(30) Jefe del Departamento de Prensa y Redacción de la SEP, al realizarse la investigación.

El Sistema Administrativo Gubernamental para la Información Pública (SAGIOP) se detecta después del Director General o el Subdirector General, siguiendo por el Director de Información y directamente al Jefe del Departamento de Prensa y Redacción, dejando de lado la Subdirección de Información, en cuanto al proceso decisorio directivo. En cuanto al subproceso de ejecución de apoyo (tras la supresión de enero de 1988 por razones presupuestales del Departamento de Servicios de Apoyo)³¹ pasa a ser ejercido por el Departamento de Recursos Materiales.

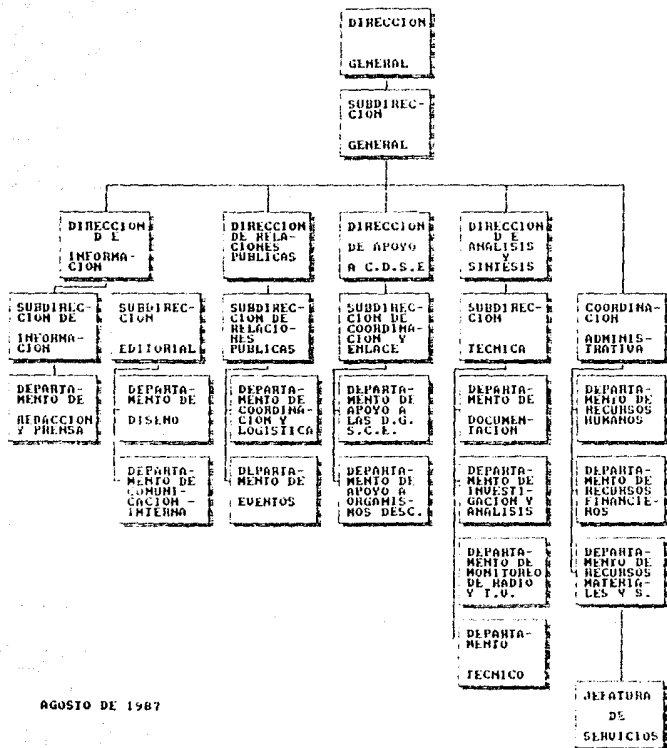
El organigrama formal se respeta en lo sustancial, pero regularmente se precinde del Subdirector de Información para efectos del Proceso de Boletineo.

IDENTIFICACION FUNCIONAL: Los estímulos que ponen en funcionamiento el SAGIOP, provienen del Director General (en base al acuerdo con el C. Secretario de Educación Pública), éste indica dónde y cuándo se recurrirá a la fuente de información que determina el contenido informativo del Boletín e inicia el proceso de elaboración del mismo. Sin embargo, quien lo programa, distribuye y supervisa la ejecución de ésta u otras ordenes (funge como coordinador del trabajo de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas), es el Subdirector General.

Una vez dictada la orden por el Director General y distribuida por el Subdirector General, el Director de

GRAFICA 3

ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA



AGOSTO DE 1987

Información se presta a ejecutar, turnándosele al Jefe del Departamento de prensa y Redacción donde el flujo de la orden, se transforma en operaciones (etapa de cobertura, formulación y corrección del Boletín) y, en otro Departamento, el de Recursos Materiales, entran las etapas de apoyo, precedidas por las etapas de supervisión y autorización. Las etapas de apoyo operativo son reproducción, empaquetado y distribución.

El SAGIOP mezcla a varios niveles las decisiones y las operaciones en sus diferentes etapas. Las etapas de supervisión y autorización se dan en las esferas altas del SAGIOP en orden ascendente: Director de Información, Subdirector General y Director General, de esta última instancia parte la orden de salida, regresa al Departamento de Prensa y Redacción ya autorizado el Boletín, quien lo remite al Departamento de Recursos Materiales, iniciando las etapas de apoyo y la terminación del proceso de elaboración del boletín.

OBJETIVO Y PROPOSITOS: No se encontraron documentos en los cuales se condensen los propósitos y objetivos que persigue.

RECURSOS: El SAGIOP tiene personal joven, casi todos fluctúan entre los 25 - 27 años; cumplen un horario de cinco horas diarias en dos turnos, aunque en el matutino es donde se concentra la mayoría del personal. En la DGIRP hay actualmente 214 plazas, distribuidas de la siguiente manera: 24 congeladas, 30 mandos y 160 operativos, administrativos y de apoyo.

En lo que corresponde al SAGIOP son 23 gentes en el proceso de línea, aunado a 9 en el subproceso de apoyo, en total 32, más tres funcionarios (director general, subdirector general y director de información). Cabe hacer notar, que en el proceso de línea es donde se encuentran el personal más capacitado y de educación superior.

En el proceso de línea, el personal es el siguiente: 5 reporteros, 4 fotógrafos, 2 camarógrafos, 2 grabadores, 2 operadores de telex, 1 encargado de la sala de prensa, 2 secretarías, 3 diseñadores y el Jefe del Departamento de Prensa y Redacción y el Servicio de Apoyo.

En el subproceso de apoyo, el personal se distribuye así: 2 fotocopiadore, 3 empaquetadore, 3 mensajero y el Jefe del Departamento de Recursos Materiales.

El personal en el Departamento de Prensa y Redacción se encuentra prácticamente dividido en cuanto al nivel de integración del personal, misma que es más baja que en las demás SAGIOP, aproximadamente el 50 %, situación que explica recargos de trabajo en un puñado de gentes, quienes sacan toda la carga de trabajo (15 elementos), mientras el resto emplea las prestaciones sindicales con su respaldo para disfrutar de su trabajo con ociosidad. Además, la falta de preparación les hace carecer de elementos que les permita sostener un buen nivel de responsabilidad acorde a lo que requiere el SAGIOP. Por otra parte, el porcentaje de personal y de confianza es el mismo en

los anteriores SAGIOP 70 % y 30 % respectivamente.

Al SAGIOP le llega el abasto de recursos materiales via el surtido de requisición mensualmente. Hasta antes de 1968 la requisición se surtía completamente conforme era solicitado el material, pero, poco a poco, comenzó a bajar la remesa surtida al irse terminando el sexenio y se racionalizaba el ejercicio del presupuesto; ello se refleja no en el hecho de que faltando algunos días para vencerse el mes, el Departamento de Prensa y Redacción se veía obligado a elaborar aprisa, una requisición extra.

La requisiciones ordinarias se envían dos días antes del término de cada mes y se surten los dos primeros días del mes siguiente. Una vez recibida la remesa, el Jefe del Departamento de Prensa y Redacción se encarga de distribuirla entre su personal, pero, dejando un pequeño stock. Así, cada miembro se administra los recursos acorde a sus necesidades de trabajo, bajo el entendido que se tiene que ahorrar lo más posible, por la escases de recursos en todo el Sector Público ocasionado por las políticas restrictivas (descritas en el tercer apartado del capítulo segundo).

Los recursos técnicos del SAGIOP de la SEP son de buena calidad: 4 aparatos de telex, una cámara de televisión, un telefax, varias grabadoras de bolsillo, 3 cámaras de escribir eléctricas y otras mecánicas para los reporteros, una fotocopiadora moderna para el uso inmediato en el proceso de

línea, 2 más dependientes de Recursos Materiales; también un laboratorio de fotorevelado que jerárquicamente depende del Departamento de Servicios de Apoyo y presenta el problema de encontrarse físicamente en diferentes pisos y edificios, ocasionando problemas de coordinación.

A la Dirección General de Información y Relaciones Públicas se le autorizó un presupuesto de 4 mil millones de pesos en 1984, mismo que durante los tres últimos años se ha ido incrementando en 25 % nominal anualmente; aún así, este es considerado "insuficiente", indicándose que la diferencia en realidad, se encuentra en los criterios y las medidas presupuestales impuestas desde SPP, por ejemplo, el calendario del ejercicio presupuestal a través del cual el presupuesto asignado se puede ejercer (hacer líquido), sin tomar en cuenta las necesidades que las propias unidades administrativas del Gobierno Federal tienen donde la DGIRP (y el SABIOP) no son la excepción. Las decisiones financieras de SPP en base a perspectivas macroeconómicas derivadas de la política general de austeridad, sin tomar en cuenta el nivel microadministrativo ocasiona la persistencia negativa de cargas engorrosas de tramitación para transformar las cifras presupuestales en recursos, sumado a medidas restrictivas como la prohibición de hacer gastos de inversión, es decir, de bienes instrumentales. Así, esta distorsión entre niveles administrativos creada a partir de su exclusión, provoca desajustes en la dinámica funcional de cada unidad administrativa y por ende del sector público en conjunto.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO: El procedimiento de formulación del Boletín contiene las siguientes etapas: estímulo, cobertura, formulación, revisión, supervisión, autorización, reproducción, empaquetado y distribución.

El SAGIOP tiene que cubrir los eventos: actos, hechos y actividades del Secretario, estos son de dos tipos: privados, cuya cobertura los lleva a cabo el Director General, y los públicos, de los que el SAGIOP se encarga mediante un equipo especializado llamado "pool"; por otro lado, si es muy trascendente, por ejemplo, con asistencia del C. Presidente de la República, los reporteros de los MMD que cubren la fuente son citados directamente, mecanismo a cargo del Director General en coordinación con el Director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

En el caso de los subsecretarios, estos informan al Director General, previo acuerdo con el Secretario, del acto, hecho y/o declaración que requiere difusión, el Director General le transmite la orden al Subdirector General, éste al Director General y a su vez, éste al Departamento de Prensa y Redacción. Cabe indicar la ausencia de la tramitación burocrática que se observa en estos pasos. Sencillamente, por acuerdo se activa toda la máquina del SAGIOP.

Salvo casos de excepción, se pide por escrito la solicitud de cobertura, como respaldo, posición asumida a partir del resultado negativo del cotejo de la agenda del Secretario con una

solicitud de algún área de la dependencia, por lo regular mandos medios que afirman asistirá el C. Secretario a determinado evento, sin que se encuentre dicho compromiso en su agenda.

En efecto, el SAGIOP funcionalmente terminó por erradicar el papeleo a consecuencia de una variable constante en el funcionamiento del mismo, las órdenes, contraórdenes y la frecuencia de eventos imprevistos. Las circunstancias se presentan de tal modo que, aún cuando se estuviera seguro de las actividades a realizar al día siguiente, un día antes, la programación se venía abajo, por las órdenes de cobertura o formulación de Boletines que llegaban a última hora, exigiendo una redistribución de trabajo que la inflexibilidad propia del trámite por papeleo no cubría y más porque el personal operativo lo emplea como parapeto para asumir posiciones viciosas que pusieron en peligro la efectividad del SAGIOP a las demandas del Secretario, de todas las instancias de la Secretaría y de los MMD. La parte fuerte del proceso principal, la efectúa el Departamento de Prensa y Redacción, al recibir la orden de sacar un boletín de determinado evento, envía un "pool"³² equipo constituido por un reportero, un camarógrafo, su ayudante y un fotógrafo. Cada uno desempeña una parte diferente bajo la coordinación del reportero, quien una vez cubierto, inicia la etapa de formulación del Boletín, comienza a integrar la información que se vertió, dándole un cariz institucional.

(32) Al "pool" se le proporciona un vehículo camioneta que el Departamento de Recursos Materiales maneja, para que los transporte durante la cobertura de los eventos oficiales.

El reporte, de su grabadora, anotación y experiencia articula la información, la mecanografía, revisa y la turna al Jefe de Prensa y Redacción, éste "corrige el estilo" observando que cumpla los requisitos periodístico básicos de una nota informativa: ortografía, un contenido breve y sustancioso, etc. El paso subsecuente es la etapa de supervisión y lo lleva a cabo el Director de Información, sopesando los aspectos políticos como la repercusión de la estructuración de la información, lo turna al Subdirector General y éste a su vez, en acuerdo con el Director General, programan su salida y el espectro de MMD y periodistas a distribuirlo o, lo devuelve a corrección.

El Departamento de Prensa y Redacción funciona en base a instrucciones dirigidas a un equipo, sin considerar la jerarquía, es decir, busca satisfacer la necesidad de sacar un Boletín, aunque el personal tenga que desempeñar tareas distintas a las que originalmente fue asignado por contrato. El espíritu de compañerismo y dedicación ha sido la política de trabajo del Jefe del Departamento de Prensa y Redacción, quien además lo refuerza destacando el sustrato periodístico de los integrantes.

El Departamento de Recursos Materiales se encarga, ya autorizado y remitido el Boletín, de los servicios de apoyo (realiza el subproceso de apoyo): fotocopiado, empaquetado y envío del Boletín.

En cuanto a la primera etapa, se reproduce el Boletín 67 veces, pero en lugar de hacerlo en tres hojas como el original,

se hace en una reducción de hoja y media, ahorrando considerable papel. La duración de dicha etapa es de 15 a 20 minutos.

Al término, comienza la etapa de empaquetado en sobres ya debidamente etiquetados, que el personal de la fotocopidora debe previamente elaborar. Los sobres, se les entrega a los tres repartidores (iniciando la etapa de distribución) que se van por las tres distintas rutas acostumbradas y determinadas conforme a los canales de TV más importantes: canal 2, canal 13 y el 11, correspondientes a las zonas centro, sur y noroeste, entregándole a los periódicos, revistas, cadenas de radio y a las agencias de noticias, así como a los periodistas considerados dentro de la ruta³³.

En la coordinación entre las diferentes instancias de línea y de apoyo, no se formulan trámites que puedan obstaculizar o entorpecer la funcionalidad del SAGIDP. Los problemas de trámite se encuentran en el área de la Coordinación Administrativa, de la cual depende el Departamento de Recursos Materiales y el exterior de la DGIRP, o sea, con las áreas de la Oficialía Mayor de la Secretaría que a su vez dependen de la normatividad administrativa de las dependencias globalizadoras para organizar el sistema administrativo interno y su funcionamiento.

En la Dirección General de Información y Relaciones Públicas

(33) A los columnistas, articulistas o periodistas con los que se ha cultivado una relación amistosa, se les entrega en sus domicilios particulares.

se distinguen las esferas funcionales del SAGIOP: la decisoria y la operativa, articuladas en el proceso global principal. La Gráfica 4 indica los flujos de la articulación y la Gráfica 5 en forma de proceso.

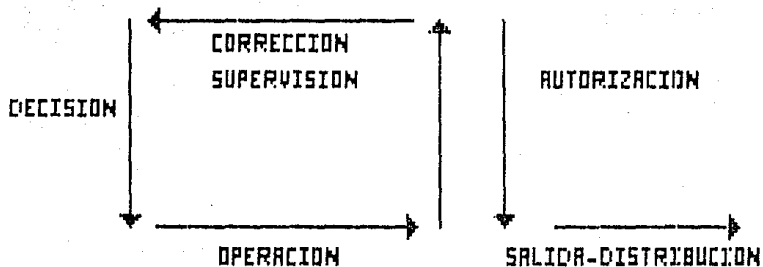
PRODUCTO: El Boletín informativo se integra por contenidos institucionales en los que se debe dar a conocer alguna acción o suceso nuevo o de interés y en los dos primeros párrafos que no deben de ser arriba de seis líneas se deben responder a los cinco interrogantes básicas de la nota informativa e ir correctamente estructurada y escrita como en todos los demás SAGIOP.

La técnica del Boletín es la pirámide invertida, única de la nota informativa. Algunas frases de los contenidas, se subrayan para destacar un lugar, una cita o una personalidad, aunque no de modo abierto como lo es el encabezado, sino mas sutil, pero eficaz, como se puede apreciar en el Anexo III.

Las fuentes de la información pública para elaborar el Boletín son los actos del Secretario, de los Subsecretarios, del Oficial Mayor y de los Directores Generales, documentos y Programas gubernamentales, hechos que caigan dentro del espectro de las atribuciones de la dependencia y entrevistas y/o reportajes internos.

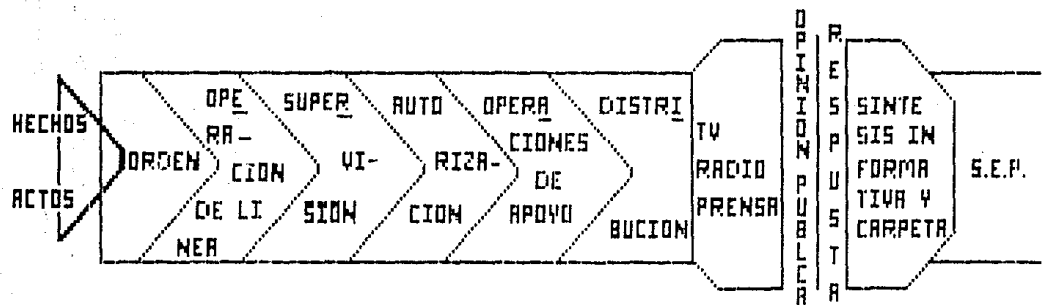
Los Boletines cuando son del C. Secretario y los C. Subsecretarios se refuerzan con fotografías, pie de foto y se

GRAFICA 4



122

GRAFICA 5



destacan su nombre, cargo y actividad; cuando los eventos parten del Oficial Mayor y de los Directores Generales se trata y proyecta como información institucional de la Dependencia.

Los criterios de procesamiento de Boletines más destacados son: manejar la información en presente, resaltar la imagen del Secretario y los Subsecretarios, el trabajo realizado por la dependencia, extensión máxima de tres cuadrillas, mínima de dos, dar a conocer la información fresca e interesante, coherente con la anterior, jerarquizar los personajes para jerarquizar la información, entre los más relevantes.

La extensión de un Boletín cuando lo que se difunde es una entrevista puede ser de cuatro a cinco cuartillas, mientras que con el reportaje puede ser de ocho o más cuartillas.

Al término de la cobertura del evento, la elaboración del Boletín, su supervisión, autorización y el proceso de apoyo, hasta que llega al Medio Masivo de Difusión, cumple un tiempo de siete horas en promedio, lo que es bastante elevado si tomamos en consideración la potencialidad de las nuevas tecnologías de telecomunicación y cibernéticas.

Debemos destacar, que el Boletín no es de difusión obligatoria para los MMD, a menos que vaya vía "inserción pagada", conocida al interior de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas como publicidad. Al pagarse su publicación, se acuerda el espacio, se acuerda el espacio,

sección, tiempo de salida y la integridad de la información.

El SAGIOP - SEP, diariamente produce tres boletines en promedio, de los cuales uno al menos sale en los MMD, aunque cada uno selecciona cual conforme a su tendencia, compromisos y auditorio. El Lic. Ramón Ríos, Jefe del Departamento de Prensa y Redacción, nos asegura que en el 60 o 70 % de los textos, los respetan íntegramente.

La salida del Boletín sigue tres posibles vías:

- a) mensajería a través del Departamento de Recursos Materiales con la ventaja de que la información llega en documento escrito y con un costo medio, pero más consumo de tiempo por el sistema de distribución;
- b) Telex, por el Departamento de Prensa y Redacción, con una transmisión rapidísima, costo medio y por escrito;
- c) mediante la inserción pagada o publicidad, obligatorio para los MMD, puesto que se paga.

Los envíos comunes a los MMD llegan a los reporteros de la fuente y/o a la redacción de los MMD. Por un lado, existe un camino de "alto nivel" entre el Director General y los periodistas amigos e incluso los Directores de los MMD, mediante el cual se deciden el tema y el tiempo, así como el tratamiento de la información.

Para el envío físico del Boletín, el Departamento de Recursos Materiales cuenta con dos motocicletas y tres personas.

El reparto inicia regularmente a los 15:00 horas y es dirigido a los MMD matutinos de preferencia.

3.2.4. OBSERVACIONES

1) En la SEP el problema del manejo adecuado de personal no se ha resuelto, lo que ocasiona dificultades de integración para el trabajo, convirtiéndose en una cuestión política conforme persiste e inmiscuye varias áreas e instancias, se limita la capacidad de dirección de los mandos medios (especialmente los jefes de departamento) con demasiadas atribuciones y facultades que detentan los órganos centrales de la Oficialía Mayor, aunadas a las prestaciones de los sindicatos.

Las decisiones de manejo de personal de horario de trabajo, inducción, control, incentivos, organización, etc. dependen más de personas exógenas al áreas de trabajo que de los responsables directos. Así, las decisiones de este tipo, pudiendo ser administrativas y de un sencillo manejo de personal, rebasan en mucho y por la complejidad del mecanismo a las instancias departamentales.

En el Departamento de Prensa y Redacción no debería haber un horario rígido por la naturaleza de la labor periodística: "para hacer periodismo, no hay horario" afirmó el Lic. Ramón Ríos.

2) El SAGIOP, periodísticamente hablando, no existe, pues no funciona en el marco de la rigidez de la normatividad administrativa aunado a su densidad en el Gobierno Federal. La naturaleza de su funcionamiento, caracterizada por la

imprevisibilidad y la prontitud de la respuesta a los requerimientos de reportes, lo impiden. El SAGIOP, requiere del apoyo de la administración, pero no es un área substantiva, ni típica dentro de la Administración Pública.

3) Es perceptible también que, al igual que todos los SAGIOP, el personal se vuelve todólogo perdiéndose la especialización que produce la designación por contratación, por función y/o tarea e incluso jerárquica, siendo éstas excepciones.

4) Se observó una ausencia de manuales administrativos y algún documento instructivo que proporcione aunque parcialmente, alguna información base acerca de los propósitos, objetivos, criterios y metas de trabajo de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas y de la Secretaría.

5) Las áreas de apoyo: video, fotografía, mensajería y fotocopiado, no se encuentran en el mismo espacio físico, sino disperso, causándose algunas deficiencias en la comunicación y coordinación, no obstante se especializa y reduce la concentración del área de trabajo.

Es preciso advertir que, comparativamente los SAGIOP, en el proceso de apoyo no se caracterizan por la homogeneidad orgánico - administrativa.

6) La SEP como cabeza de sector tiene la facultad de coordinar las entidades paraestatales en materia de información pública en todo lo que ha dicho sector, le confiere la ley, pero el mecanismo de coordinación es muy lento en procedimientos y tecnología empleada, produciéndose congestiones y

duplicidad en la información distribuida. Salta a la vista que el meollo de este problema se encuentra en la deficiencia de contacto, trato y comunicación entre los Directores Generales de la dependencia.

7) La Subdirección General de la DGIRP tiene por tareas, el ordenar y distribuir el trabajo diario de la Dirección General, supervisar lo hecho por el SAGIOP. Tiene la ventaja de proporcionarle más tiempo al Director General para dedicarse a cuestiones de relaciones de "alto nivel".

8) La Subsecretaría de Cultura es la que se debe encargar de establecer los criterios educativos y culturales que la fracción XXIX del art. 38 de la LOAPF prescribe, sin embargo, al parecer estos se practican más por negociación o costumbre, que en base a estudios y políticas fijas de trabajo. Es decir, más por las reglas del juego político y la concertación, que en base a la investigación y resultados objetivos conforme a la Ley; prueba de ello, es que la Secretaría de Gobernación se encarga de las relaciones con los MMD.

Todo indica que, por el nivel donde se resuelve esta atribución, se trata de una cuestión dejada a la correlación de las fuerzas sociales, por ende, sometido a la negociación política más que un punto del quehacer cotidiano.

9) La esencia de la importancia del papel de la DGIRP y, en específico del SAGIOP, se encuentran al responder la pregunta de qué le sirve a la dependencia realizar obras y cumplir

programas, si no se conoce quien lo hace, para qué, dónde, cuándo, con cuánto y cómo se hizo?.

10) Hoy por hoy, debido a la preferencia que se le da a la información generada vía hechos y acciones que a la personificación de la autoridad se prueba una nueva actitud asumida por el funcionario y se fortalece los caminos para satisfacer las necesidades objetivas de información de la Sociedad.

11) En los medios se sufre de poca credibilidad actualmente, por la manera tan particularmente rebuscada, mística y discursiva de tratar la información social y tan diversa por ausencia de una reglamentación acorde a la época, menos densa y pragmática.

12) El Archivo de los Boletines, que es una actividad de apoyo del Proceso de Elaboración de Boletín Informativo, la lleva a cabo el Departamento de Redacción como labor secretarial y se remite al Departamento de Documentación, dependiente de otra Dirección de Área distinta a la del SAGIOP: la Dirección de Síntesis y Análisis.

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutivas: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Prensa y Redacción - Apoyo: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación Administrativa, Depto. de Recursos Materiales y Servicios. INSUMOS: <ul style="list-style-type: none"> - Recursos: <ul style="list-style-type: none"> - Financieros: <ul style="list-style-type: none"> - viáticos - inserción pagada - Materiales: <ul style="list-style-type: none"> - material oficina - Personal: <ul style="list-style-type: none"> - 5 reporteros - 4 fotógrafos - 2 camarógrafos - 2 grabadoras de sonido - 2 operadores de telex - 2 secretarias - un encargado de Sala de Prensa - Técnicos: <ul style="list-style-type: none"> - máquinas de escribir eléctricas y mecánicas - telex - teléfono - fotocopidora - Servicios: <ul style="list-style-type: none"> - mensajería - reproducción - empaquetado - archivo. 	<p>de Prensa y Redacción, quien lo turna al Depto. de Recursos Materiales y Servicios donde se reproduce, empaqueta y distribuye a los MMD.</p> <p>El archivamiento del Boletín se hace como parte de la labor secretarial dentro del SAGIOP, pero también se lleva en el Depto. de Documentación.</p> <p>En cuanto al "Feed Back" se efectúa a través de los Deptos. de Monitoreo de Radio y TV, Síntesis Informativa.</p>	

3.3. SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE LA INFORMACION PARA LA OPINION PUBLICA DE LA SECRETARIA DE SALUD.

3.3.1. ASPECTOS GENERALES

En 1917, señ. la Pichardo Pagaza, conforme a los dispuesto en la Constitución, se creó el "Departamento de Salubridad" que junto con la "Secretaria de Asistencia Pública", creada en 1937, forman el cinco de Octubre de 1943, la "Secretaria de Salubridad y Asistencia " con competencia en materia de salud pública, asistencia social y atención médica; el propósito de estas competencias queden determinadas bajo un solo concepto; el Ejecutivo Federal propuesto en enero de 1963 la denominación de "Secretaría de Salud", aludiendo la necesidad de dar coherencia tanto a la legislación constitucional, la legislación secundaria y al Sistema Nacional de Salud que dan vida³⁴.

No obstante, la coordinación del Sistema Nacional de Salud por la Secretaria de Salud se ha complicado debido a la magnitud de recursos y productos que poseen las entidades sectorizadas, principalmente el IMSS y el ISSSTE, por ejemplo. El primero de ellos, es uno de los más grandes, eficientes y modernos organismos descentralizados federales que atiende los servicios de seguridad social de una gran parte de los trabajadores mexicanos y en cierto modo duplica las actividades de la propia Secretaría, Pagaza al respecto afirma:

"En teoría, la SSA es responsable de la normatividad y la planeación de la política pública, en tanto que el IMSS es un órgano

(34) Ver la Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la LOAPF, publicado en el Diario Oficial el 21-I-65.

operativo de esa política; en la práctica, el enorme peso de las actividades del IMSS da por origen que el IMSS defina sus propias políticas de salud para la población de asegurados que atiende"³⁵.

Además se agrava por la composición tripartita de los Consejos de Administración de estos organismos que algunas veces difieren de los criterios gubernamentales en la materia.

Por otra parte, el marco jurídico de la Secretaría de Salud está compuesto básicamente por los siguientes ordenamientos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Ley General de Salud
- c) Ley que crea la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- d) Ley Federal de Juegos y Sorteos
- e) Ley que crea la Administración General de Rastros en el D.F.
- f) Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación
- g) Ley Federal de Aguas
- h) Ley general de Población
- i) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 39)
- k) Ley de Egresos de la Federación
- j) Reglamento Interior de la SS

De acuerdo al decreto de sectorización de 1982, a la Secretaría de Salud le corresponden 17 organismos descentralizados, una empresa mayoritaria y un fondo, más dos organismos creados en 1983, en total 21 entidades.

En cuanto al Programa de Trabajo de la Secretaría de Salud y bajo la estrategia de descentralización está el acercamiento gradual de los servicios de salud pública a sus beneficiarios conforme a la capacidad y voluntad expresa de las entidades

(35) Ignacio Pichardo Pagaza, Op. cit., p.311.

federativas de los denominados y segundo niveles de los servicios de salud, a saber:

- a) Los servicios de primer nivel se integran por los servicios municipales, los centros de salud, el programa IMSS-COPLAMAR, la atención rehabilitatoria.
- b) los servicios de segundo nivel que integra por los servicios de hospitalización de especialidades de medicina general, gineco-obstetricia, pediatría y atención odontológica .

La Secretaría de Salud tiene bajo su responsabilidad lo referente a la salud en general de la nación, el establecimiento de normas y principios generales, la investigación científica, la formación de personal profesional y técnico y la producción de bienes, además los aspectos internacionales en la materia .

3.3.2. MARCO JURIDICO

Conforme al artículo 39 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Salud el despacho de los siguientes asuntos :

- I.- Establecer y conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción a lo relativo al saneamiento del ambiente; coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.
- II.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia Pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia Pública en el territorio Federal.
- III.- Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficiencia Pública en el Distrito Federal, en los

términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;

- IV.- Organizar y vigilar las Instituciones de Beneficiencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;
- V.- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;
- VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.
Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondiente;
- VII.- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que corresponden al Sistema Nacional de Salud;
- VIII.- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;
- IX.- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;
- X.- Dirigir la política sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;
- XI.- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;
- XII.- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;
- XIII.- Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos higiénicos, excepción hecha de los de uso veterinario;
- XIV.- Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

- XV.- Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;
- XVI.- Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;
- XVII.- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de la que se relaciona con la previsión social en el trabajo;
- XVIII.- Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República exceptuando aquéllos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal;
- XIX.- Organizar congresos sanitarios y asistenciales;
- XX.- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal;
- XXI.- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;
- XXII.- Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento;
- XXIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos"³⁶.

En el Reglamento Interior³⁷, el Secretario del Sector Salud ejerce la facultad que le confiere el art. 16 y 20 de la LOAPF de crear unidades administrativas que coadyuven al mejor

(36) Ley Orgánica de la Administración... Op. cit., pags. 56-59.

(37) Autorizado en Agosto de 1987 por SPP.

funcionamiento del Sector Salud. En efecto, en el art. 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, define las funciones de la Dirección General de Comunicación Social (DGCS):

- I.- Mantener informada a la población sobre el desarrollo de los programas de la Secretaría de Salud y contribuir a la difusión homogénea de actividades del Sector Salud, apeándose a las disposiciones de la Secretaría de Gobernación en materia de comunicación;
- II.- Proponer y desarrollar mecanismos de comunicación social para apoyar el mejoramiento de la salud de la población;
- III.- Desarrollar y producir programas para difundir las actividades y atribuciones de la Secretaría;
- IV.- Compilar, analizar y evaluar la información que sobre la Secretaría, el Sector Salud y las cuestiones sanitarias difundan los medios de comunicación masiva;
- V.- Coordinar los programas de difusión de la Secretaría y de las entidades que integran el sector salud, para homogeneizar criterios de comunicación;
- VI.- Elaborar y desarrollar la política editorial de la Secretaría."

En lo que a nosotros respecta, las funciones I y II son las que facultan a la Dirección General de Comunicación Social para adscribir en su estructura orgánica la "Dirección de Información" y la "Subdirección de Prensa" que realizan las actividades de dirección, ejecución y supervisión del SAGIOP.

3.3.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO

LOCALIZACION: El SAGIOP se localiza dentro de la Dirección General de Comunicación Social, adscrita orgánicamente bajo las órdenes del titular de la Secretaría de Salud, conformada por dos Direcciones, cuatro Subdirecciones y nueve departamentos, de la

siguiente forma:

1. DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
- 1.1. DIRECCION DE INFORMACION
- 1.2. DIRECCION DE ANALISIS INFORMATIVO
- 1.1.1. SUBDIRECCION DE PRENSA
- 1.1.2. SUBDIRECCION DE PRODUCTOS
- 1.2.1. SUBDIRECCION DE EDICION
- 1.3.0. SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA
- 1.1.1.1. DEPARTAMENTO DE PRENSA
- 1.1.1.2. DEPARTAMENTO DE SERVICIOS INFORMATIVOS
- 1.1.1.3. DEPARTAMENTO DE APOYO ADMINISTRATIVO
- 1.1.2.1. DEPARTAMENTO DE MEDIOS AUDIOVISUALES
- 1.1.2.2. DEPARTAMENTO DE PRODUCCION
- 1.2.1.1. DEPARTAMENTO DE SINTESIS
- 1.2.1.2. DEPARTAMENTO DE REDACCION
- 1.3.0.1. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL
- 1.3.0.2. DEPARTAMENTO DE PLANEACION_{3d}

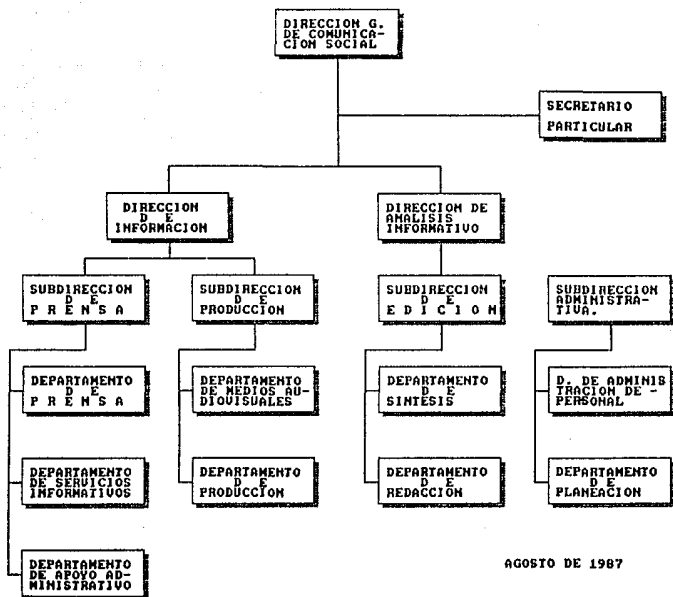
IDENTIFICACION FUNCIONAL: las líneas de flujo decisorio se desprenden del mismo titular, aunque queda regularmente en las manos del Director General quien tiene acceso a la agenda personal del titular, las demandas de cobertura de actos y eventos llegan via oficio al Director General de Comunicación Social de donde se turna directamente al Subdirector de Prensa y éste a su vez, al Departamento de Servicios Informativos (DSI) con la orden de cubrir un evento.

La línea de decisión - estímulo desciende a nivel operativo directamente, descongestionando al Director de Información. El Departamento de Servicios Informativos realiza las etapas operativas hasta que el Boletín está listo se procede a someterlo a aprobación ante el Subdirector de Prensa que en un noventa por ciento de sus aprobaciones son aceptadas por el Director General

(38) Ver en la Gráfica 6, el "Organograma Formal de las DGCS".

GRAFICA 6

ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL DE LA SECRETARIA DE SALUD



de Comunicación Social.

La parte de apoyo de las fase operativa en su etapa de reproducción, empaquetado y de distribución dependen de la Subdirección de Prensa a través del Departamento de Servicios de Apoyo, mismo que se entrega directamente de todos los asuntos relacionados con la logística de la Dirección General de Comunicación Social, desde la reproducción hasta mensajería.

La fase operativa en la parte de línea se realiza en el seno del Departamento de Sistemas Informativos donde los reporteros se les designa que cubrir, cuando y donde, convirtiéndose el flujo de actividad de vertical, en horizontal, desglosándose en varias tareas: recopilación de información (etapa de cobertura) y la revisión (corrección de estilo). Al terminar, se le turna al Departamento de Servicios Informativos, quien revisa técnicamente y lo turna al Subdirector de Prensa quien lo supervisa técnica y políticamente y lo turna al DI para supervisión y visto bueno, se le informa al Director General y el Boletín Informativo es devuelto al Subdirector de Prensa quien inicia la fase operativa de apoyo, las etapas de reproducción, empaquetado y distribución a los MMD. Al llegar al MMD, su agente le da el tratamiento de salida, archivo o, simplemente, lo deshecha.

OBJETIVOS Y PROPOSITOS: Los objetivos del SAGIOP son de informar sobre el qué, cómo, quién, cuándo y para qué o porqué a los MMD del quehacer de la Secretaría bajo una tendencia educativa y orientadora. Asimismo, apoya a todas las instituciones de salud

que soliciten difusión para sus acciones, cumpliendo propósitos claramente sociales. El propósito fundamental de estos objetivos es el de legitimar la acción gubernamental en este sector pero acarreado sus beneficios al resto del sector público, es decir, la legitimación que consigue el sector salud trae efectos colaterales a otras esferas de competencia, por ello, cumple con una necesidad política y, simultáneamente, social.

RECURSOS: el SAGIDP cuenta, para la fase operativa con quince personas: seis reporteros (cinco del turno matutino y uno del vespertino), cinco fotógrafos (tres de turno matutino y dos del vespertino), dos secretarias, un asesor de redacción y el Jefe del Departamento de Servicios Informativos; sumados al personal de apoyo, bajo órdenes directas del Subdirector de Prensa, que desempeñan tareas de fotocopiado, mensajería, telex y secretariales, los cuales son seis.

Este personal en un 20 % es de confianza y el resto de base; es general una gente joven con una edad promedio de treinta años; la integración en el trabajo o grado de colaboración fue calificada por el Jefe del Departamento de Servicios Informativos en un 80 % y por el Subdirector de Prensa del orden del 90 %.

La escolaridad es de educación media y superior; gracias a la política de retiro voluntario se depuró el cuerpo burocrático de elementos de gran antigüedad y de elementos que viciaban la labor y ponían en juego la integración laboral. Además, permitió la renovación de ciertas áreas con personal joven, no maleado ni

con viejas prácticas de improductividad. Sin embargo, los incentivos se reducen a algunos permisos de salida, días económicos, flexibilidad en los horarios de entrada y salida y en el chequeo, siempre y cuando se cumpla con la responsabilidad laboral. Aún así, el factor negativo de los sueldos bajos y poca movilidad escalafonaria se erige como un fantasma que ahoga un idóneo, pero eficaz manejo de personal.

En lo que respecta a recursos financieros podemos aseverar que han disminuido en términos reales por aumentar menos que la dinámica inflacionaria. Lo que ha obligado a hacer más o lo mismo con menos, en consecuencia se ha restringido el uso indiscriminado de materiales de oficina y ciertos servicios como el fotocopiado. Aunado al bajo nivel de monto financiero, éste se calendariza en acuerdo con SPP para su ejercicio, asimismo impone criterios de ejercicio del gasto como las restricciones en materia de bienes instrumentales correspondientes al capítulo 5000, tal es el caso de bienes inmuebles y de tecnología.

De este modo, los gastos por unidad administrativa deben someterse a estas disposiciones, que, aunado a la densidad y longitud de los trámites, acarrea una verdadera nube de problemas e impedimentos que ostigan las áreas de trabajo alterando los niveles de funcionalidad y funcionamiento.

En cuanto a recursos técnicos, se manejan una fotocopidora, equipo telefónico, telex y laboratorio de revelado. La fotocopidora se emplea exclusivamente al interior de la

Dirección de Información, reproduciéndose con ella el Boletín autorizado, cincuenta y cinco veces para igual número de MMD.

Los teléfonos juegan un papel primordial para la comunicación con el reportero y la redacción del MMD, tanto para avisar que se le remitió un Boletín, como para asegurarse de que fue recibido o para transcribirlo si se trata de un caso sometido a la premura del tiempo, asimismo, para citar a los reporteros a alguna conferencia de prensa o algún evento donde se haya decidido por las dificultades de transportación. El teléfono pues, es un recurso primordial para el funcionamiento del SAGIOP, incluso es primordial para la comunicación directa con el ciudadano que demanda por petición, alguna orientación respecto a los servicios médicos.

El telex por su parte, funge a modo de infraestructura, un papel complementario más que medular, aunque cada vez más recurrido. A diferencia del anterior, envía los Boletines para respaldar la tarea del mensajero, por otro lado, también es requerido para recopilar información de provincia o cuando el reportero se encuentra lejos de las oficinas de la Secretaría. Es justo puntualizar que el telex es mucho más económico en tiempo que el teléfono.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO: las órdenes que ponen en funcionamiento el SAGIOP se transmiten a la Dirección General vía:

- telefónica de la Secretaría Particular (caso especial o de

urgencia);

- por oficio dirigido al Director General del SAGIDP con copia para el Subdirector de Prensa o el Jefe del Departamento de Servicios Informativos (medio normal);
- por orden verbal del Subdirector de Prensa (caso de excepción).

Las peticiones de cobertura del interior de la dependencia para actos (inauguraciones, eventos de presentación, congresos, seminarios, actualizaciones, etc.) y sobre todo hechos ocurridos que se relacionen con el Sector Salud. Por otra parte, los medios solicitan entrevistas para hacer reportajes acerca de temas de interés general.

El grueso de las coberturas se lleva a cabo en las mañanas, política de trabajo que facilita su cobertura con personal que se encuentra regido por la normatividad de control de personal de base³⁹: chequeo de tarjeta de horario de ocho horas. En eventos que duren varios días efectuados en el D.F., no se presenta mayor problema. Pero en los que el lugar está en provincia, se envía un reportero y un fotógrafo bajo régimen de viáticos a cubrir, teniendo que recopilar la información y redactar el Boletín y transmitirlo por telex o vía telefónica a las oficinas centrales de la Subdirección de Prensa, donde se recibe, supervisa y autoriza su reproducción y distribución.

(40) Salvador H. Yañez y Valentín H. Yañez. Las Remuneraciones a los Servicios Públicos en México. México D.F., Ed. UNAM. 1986 pp. 45 - 50. Donde abunda sobre las características de este tipo de personal.

En el turno vespertino se encuentra un reportero y un fotógrafo por si se presenta una cobertura imprevista. Los fines de semana se quedan guardias. Al calendarizarse la actividad, es asignado el personal que lo cubrirá mismo que se encarga de: cubrir, formular la nota y turnar a revisión técnica del Jefe del DSI que busca coherencia, validez, que responda a las interrogantes básicas del género y evitar posibles efectos negativos del Boletín, éste lo presenta al Subdirector de Prensa quien lo revisa y analiza a la luz del sentido de oportunidad institucional. Según se explicó, el SP decide en un 80 % de los Boletines, con la anuencia del Director de Información, si se encuentra correctamente redactado y listo para su reproducción, empaquetado y salida (vía mensajería, telex o telefónica) del Boletín.

En la reproducción del Boletín se hace para cincuenta y cinco MMD invariablemente, el documento, una vez reproducido, se empaqueta de la siguiente manera: se hace un dobles a la mitad y se le adhiere una etiqueta con los datos del reportero de fuente y/o el MMD e inmediatamente es enviado por mensajería. La organización formal del SAGICOP presenta también una organización espontánea que aparece cuando los niveles de trabajo suben y los eventos a cubrir son cuatro o cinco al día, entonces, el jefe del DSI delega y distribuye funciones o tareas temporalmente distintas a las que por normatividad administrativa acorde a su puesto, le corresponden. Asimismo, cuando la trascendencia de un acto rebasa el nivel de prioridades ordinario, v. gr., las campañas nacionales de vacunación.

El Subdirector de Prensa, por otro lado, maneja los recursos materiales solicitando a la Subdirección Administrativa (SA) todo aquello que necesita y en las cantidades requisitadas, se almacenan en un taburete y se emplean conforme se vayan necesitando a lo largo del mes. Este mecanismo se implantó a fin de ejercer un mayor control sobre el consumo del material de oficina.

El Departamento de Servicios Informativos, por otro lado, constituye el centro operativo del SAGIOP, en su seno se llevan a cabo las etapas de recopilación, elaboración y revisión técnica; la primera y la segunda etapa las efectúa el reportero, incluye el mecanografiado y la redacción del reportero, y la última, la lleva a cabo el propio jefe del Departamento cuidando que la información se apegue a los criterios institucionales de oportunidad, redacción correcta y la estructuración jerárquica de la información (para mayor comprensión, remitirse al Anexo III).

Una vez autorizado el Boletín por el Director de Información, entra en acción los servicios de apoyo: un fotocopador lo reproduce, después, se elaboran los paquetes entre tres elementos, quienes también fungen como mensajeros. Al depender directamente del Subdirector se da mayor agilidad a las etapas de apoyo.

La Subdirección de Prensa, como área directiva, presenta características de naturaleza disímiles al modelo normativo, sobre todo por requerir de elasticidad organizacional,

presupuestal y en la planeación de sus imprevistas actividades, es decir, exige la naturaleza de sus objetivos, elasticidad administrativa.

Por citar un ejemplo, puede ser la hora de salida del personal; sin embargo, en ese instante la Dirección General de Comunicación Social solicita un Boletín sobre determinado tópico, acto o hecho, pues tiene que hacerse e incluso repartirlo empleando los vehículos particulares de los propios jefes; es preciso señalar que son los empleados de confianza los que generalmente realizan este tipo de operaciones.

Diariamente se saca un promedio de dos Boletines, buscando que la información contenida sea completa y de interés, ya que a una demanda social de los MMD es necesario que se brinde una respuesta objetiva y, ante todo, oficial que oriente y/o determine la posición del Gobierno Federal en cualquier rubro en materia de salud. El caso de las estampillas que contenían droga nos proporciona un buen ejemplo donde la Dirección General tuvo que elaborar una investigación informativa y dar a conocer la realidad sobre aquéllas y las acciones que emprendió la Secretaría de Salud.

Así, un Boletín persigue aclarar rumores, prevenir sobre asuntos de salud como epidemias; convocar al público mexicano a las campañas nacionales, en suma difundir el pensamiento y acciones que el gobierno federal a través de la Secretaría de Salud realiza marcando invariablemente la anuencia (o créditos)

que el Presidente de la República ha tenido al respecto. Por ello, los mensajes aunque son primordialmente de tipo social conllevan una fuerte dosis de connotaciones políticas.

La regularidad del Boletín parece depender de la magnitud del sector y su posición estratégica en el programa de comunicación del gobierno, donde se busca fortalecer la imagen social a fin de compensar el deterioro de la imagen económica.

PRODUCTO: al igual que en los anteriores SAGIOP, se emplea el Boletín como principal instrumento de transmisión de la información gubernamental (gestión) a los MMD y estos a la Sociedad. La técnica de organización de la información se lleva a cabo destacando de mayor a menor, las jerarquía de los funcionarios, y el tema central.

El Boletín es muchas veces respaldado por fotografías, debido a que estas reproducen instantes muy ilustrativos de los eventos que se cubren y sobre el cual versa la nota informativa, constituyen parte importante del acervo histórico de la Secretaría y del Gobierno Federal en esta materia.

Otro elemento que complementa o coadyuva a la realización del Boletín Informativo es la grabación auditiva ya que mediante su uso es posible obtener mayor fidelidad en la elaboración de la nota informativa, aumentar la velocidad de elaboración y más comodidad al reportero.

Una vez que el Boletín ha sido supervisado, requiere la autorización para su salida que, por regla general, la lleva a cabo el Director de Información, el Director General en casos especiales y el Subdirector de Prensa en caso de excepción. Después de autorizado se reproduce (cincuenta y cinco veces para igual número de MMD, como ya se explicó más arriba), empaqueta y distribuye de las 15 horas en adelante a sus destinatarios.

3.3.4. OBSERVACIONES

- 1.- El personal muestra un protocolo y cortesía aceptable en el trato al público, satisfaciéndose con prontitud y mucha disposición, las solicitudes de información del ciudadano.
- 2.- El personal operativo muestra despreocupación por la normatividad administrativa cuando se trata de ser eficiente; por otra parte, el proceso de aprendizaje de los jóvenes empleados se hace sobre la marcha y en la práctica cotidiana.
- 3.- Las unidades de administración concentran los manuales administrativos, mismos que se archivan, no se tocan en cuenta y mucho menos son actualizados, ni para inducción de personal, consulta o análisis de procedimientos o para modificaciones en la estructura de trabajo.
- 4.- La Secretaría de Salud en materia de comunicación está sometida por el pragmatismo, que se deriva de la inercia funcional del SAGIOP y la política de sacar dos Boletines diarios en promedio. Ello se palpa en el desconocimiento en las esferas ejecutivas de los objetivos y propósitos

programáticos de la DGCS.

- 5.- El Boletín está dirigido netamente a los MMD, no a la Sociedad Civil. Por eso, no es objetivo directo de la Dirección General de Comunicación Social conocer las necesidades de información y tipos de, requeridos por la Sociedad Civil, sino más bien lo que le pide o demandan los MMD. Porque entonces, "¿ qué papel juegan los MMD"? interroga el Subdirector de Prensa y agrega: "ellos demandan la información, debido a que conocen como piensa su cliente y como deben dársela".
- 6.- Con las medidas restrictivas de hacer depender del Subdirector de Prensa los servicios de apoyo del SAGIOP se ahorra personal e incrementa el control sobre el uso de los recursos. En contraparte, aumenta la carga de trabajo de la Subdirección y el tramo de control es más largo. No obstante, parece que se han logrado cuando menos buenos resultados financieros.
- 7.- Al interrogarle acerca de la posibilidad de que se puedan realizar modificaciones administrativas, sin consulta política, el Subdirector de Prensa aseveró: "Imposible que existan decisiones de tipo administrativo, sin consulta política, la política invade toda la administración pública".
- 8.- El Boletín cumple con la prescripción jurídica del Derecho a la Información, pero incluso va más allá, satisface necesidades de tipo social de la ciudadanía y de tipo político del sector público.

3.3.5. CUADRO VIII

CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE SALUD

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
COBERTURA DE ACTOS QUE PRECISE EL C. SECRETARIO	<p>NORMATIVIDAD: Reglamento Interior, art. 15, Fracc. I.</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informar el qué, cómo, quien, cuando, por qué y para qué del quehacer de la Secretaría de Salud en forma educativa y orientadora. 	<p>PROCESO DECISORIO: Las órdenes que ponen en funcionamiento este SAGIOP provienen de la oficina del C. Secretario y de las áreas sustantivas de la dependencia. El director General de Comunicación Social lo acuerda con el titular, y transmite instrucciones al Director de Información y este al Subdirector de Prensa quien (PROCESO DE EJECUCION) instruye al Jefe del Depto. de Servicios Informativos para que asigne personal para la cobertura informativa del evento en cuestión. Una vez cubierto y de regreso en las oficinas de la DGCS se elabora el Boletín y se somete a supervisión ante el jefe del DSI quien a su vez lo turna (PROCESO DECISORIO) al Subdirector de Prensa y a su vez al Director de Información, quien autoriza.</p> <p>El Boletín vuelve al Subdirector de Prensa quien lo envía a reproducir.</p>	<p>El Boletín informativo lleva una orientación informativa orientadora y se complementa con fotografías.</p> <p>Se produce un promedio de tres diarios.</p> <p>Se envía por vía telex, mensajería y/o telefónica.</p> <p>El proceso de elaboración dura aproximadamente cinco horas, desde que se da a conocer la instrucción, siguiendo la vía mensajera de distribución.</p>
EVENTOS DE LA SECRETARIA	<p>PROPOSITOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legitimar la acción gubernamental en este sector compensando la imagen deteriorada de otros como el rubro económico. <p>AREAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directivas: <ul style="list-style-type: none"> - C. Secretario - Director General de Comunicación Social - Subdirector de Prensa - Ejecutivas: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Servicios Informativos - Apoyo: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Apoyo Administrativo. 		
DECLARACIONES			

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
	<p>INSUMOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos: <ul style="list-style-type: none"> - Financieros: <ul style="list-style-type: none"> - viáticos - inserción pagada - Materiales: <ul style="list-style-type: none"> - material de oficina - Personal: <ul style="list-style-type: none"> - 6 reporteros - 5 fotógrafos - 2 secretarías - un asesor de redacción - 6 administrativos - Técnicos: <ul style="list-style-type: none"> - telex - fotocopidora - máquinas de escribir mecánicas y eléctricas - grabadoras - Servicios: <ul style="list-style-type: none"> - reproducción - empaquetado - distribución - archivo 	<p>ción, empaquetado y distribución en el Depto. de Apoyo Administrativo. (<u>PROCESO DE EJECUCION, fase de apoyo</u>).</p> <p>EL "Feed Back" lo efectúa el Departamento de Síntesis.</p> <p>En cuanto al Archivo, se realiza como la labor secretarial dentro del SAGIOP.</p> <p>En cuanto al "Feed Back" se efectúa a través de los Deptos. de Monitoreo de Radio y TV, -- Síntesis informativa.</p>	

3.4. SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL DE INFORMACIÓN PARA LA OPINIÓN PÚBLICA DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

3.4.1. ASPECTOS GENERALES

La secretaría de Programación y Presupuesto, creada en 1976, concentró la acción de varias instituciones y/o dependencias que a través del tiempo habían concentrado asuntos de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de modo disperso e incluso, descoordinado. Según el Mestro Ignacio Pichardo Pagaza es "un Secretaría de Orientación y Apoyo"⁴⁰ que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituyen el núcleo rector del movimiento de la Administración.

En efecto, la programación del gasto público y de las inversiones los ejercía la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la programación y control de las entidades paraestatales a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional. La diversidad de atribuciones dispersadas en la misma clase y sin ser jerarquizadas e integradas en un sistema con unidad administrativa, provocaba discontinuidad en el sistema decisorio y problemas de coordinación en los mecanismos intersecretariales de operación. Ante tal situación, era impostergable la necesidad de crear una dependencia que se encargara de "elaborar planes y nacionales y regionales económicos y sociales, programar su funcionamiento y evaluar los resultados de su gestión"⁴¹.

(40) Ignacio Pichardo Pagaza, Op. cit., pag. 251.

(41) *Idea.*, p. 252.

Dado esto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, incorporó en su seno ciertas unidades administrativas de aquellas dependencias y creó otras, v. gr.:

- a) La subsecretaría de egresos de la SHCP se transformó en la subsecretaría de presupuesto de la SPP;
- b) la oficialía mayor de la extinta Secretaría de la Presidencia, se incorporó a la nueva estructura;
- c) se crearon las subsecretarías de programación y de evaluación;
- d) se creó la coordinación general del sistema nacional de información;
- e) se incorporaron varias direcciones provenientes de las Secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, y Hacienda y Crédito Público;
- f) se creó la coordinación de delegaciones regionales (actualmente subsecretaría de desarrollo regional) se manejó los programas de inversión conjuntos entre federación y estado;
- e) se incorporó la coordinación general del programa de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres⁴⁰.

Estas unidades permiten que la SPP, realice funciones básicamente de normatividad y de decisión de políticas económicas que determinan ciertas condiciones sociales de existencia, lo cual es positivo porque logra superar las dificultades que tienen otras dependencias que suman funciones de regulación y operación muy extensas. Así, el perfil funcional de la SPP se pudo definir a partir de experiencias pasadas de la Administración de la República.

La Secretaría de Programación y Presupuesto hacia el año de 1985, tenía la siguiente estructura orgánica:

cuatro subsecretarías, una oficialía mayor, una contraloría interna, diecisiete direcciones generales, el INEGI y treinta y un delegaciones regionales.

(42) Idem., p. 252.

Por otra parte, el marco jurídico que norma y guía las acciones de la SPP se encuentra en las siguientes reglamentaciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Ley de Obras Públicas
- Ley Federal de Información, Estadística y Geografía
- Reglamento Interior de la SPP
- Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación Anual
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Ley de Planeación
- Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de bienes y servicios que se pongan a la disposición de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la administración pública federal (D.O. 15-12-82.)
- Acuerdo que modifica el que creó la comisión intersecretarial de gasto financiero
- Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dicta medidas para coordinar las tareas de informática que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal
- Acuerdo que ordena la realización del censo de los recursos humanos del sector público
- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública federal deben remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Durante el régimen de De la Madrid, las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto abarcan áreas de planeación, programación, presupuestación, evaluación, información, desarrollo de personal y modernización administrativa⁴³.

La SPP entonces, constituye un importante centro de

(43) Para mayor información, remitirse a la multicitada obra de Richardo Pagaza, p. 254.

decisiones del sector público de incidencia económica y social, mayúscula por su influencia en el manejo de la política de gasto y, durante el sexenio de De la Madrid, la implementadora de las restricciones presupuestales y la modalidad de su aplicación, la calendarización del ejercicio presupuestal y la rectora de la modificación en la relación Estado - Sociedad que se venía deteriorando en los términos de bases materiales del anterior modelo de desarrollo cimentadas en el supuesto del incremento del gasto público.

La SPP como dependencia globalizadora de influencia a todo lo largo y ancho del sistema administrativo mexicano, presenta un cuadro especialmente complejo de interacción puesto que tiene que buscar un adecuado punto intermedio entre los distintos intereses estatales y de la sociedad para distribuir los escasos recursos del Estado y además, crear los mecanismos que le permitan cierto control sobre este proceso.

La ingerencia de la SPP en el proceso de asignación y evaluación de la gestión administrativa se ha ido reduciendo pues esto, aparejaba "jaloneos" políticos en las reuniones de gabinete o públicas. Sin embargo, sobre esta dependencia ha caído en el último sexenio una grave responsabilidad orientadora y concertadora a niveles de las divisiones político- territoriales del país y sectoriales que le proporcionan presencia política nacional muy relevante a tal grado que ha dado al país dos Presidentes de la República; siendo quizá la prueba más clara de

las transformaciones mundiales señaladas en el apartado primero del capítulo uno, donde se destaca que en nuestros días es más esencial tener información financiera y económica sobre el uso y destino del capital que la propia detención del mismo.

Por último, es preciso destacar que los problemas administrativos que presenta la SPP se derivan precisamente de la naturaleza de sus funciones y de dificultades en enlazar los niveles micro y macro administrativos en la aplicación de sus disposiciones financieras.

3.4.2. MARCO JURIDICO

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponden las siguientes atribuciones:

- I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- III.- Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;
- V.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

- VI.- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los presupuestos de egresos;
- IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados, municipios, instituciones o particulares;
- X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;
- XI.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XII.- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XIII.- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIV.- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que oriente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

- XV.- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse a su reglamento interior;
- XVI.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XVII.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información y geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVIII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de simacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y
- XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos"⁴⁴.

En suma, a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde planear y ejecutar la política económica del Sector Público en materia de egresos y planeación, programación y presupuestación de todos los recursos económico y financieros del Gobierno Federal, la información estadística (de todo tipo) y geográfica; intervenir administrativa, organizativa y en métodos de aplicación de recursos materiales y de personal; además el

(44) SPP. Compilación Jurídica: Disposiciones Generales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ver "Leyes y Reglamentos" en la Bibliografía.

informe presidencial.

Como se observa, la LOAPF no le confiere a este nivel, como en la Secretaría de Gobernación, competencia directa en el rubro de "comunicación social", sin embargo, en el Reglamento Interior de la SPP y en ejercicio de la facultad que le confiere la LOAPF a los Secretarios de despacho⁴⁵ para adscribir y/o crear las unidades administrativas que considere necesarias al mejor cumplimiento de sus responsabilidades. Por ello, el titular de la dependencia crea la DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL (DGCS) y le confiere las siguientes funciones para fines internos de la dependencia:

"Artículo 12. La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Ejecutar y dirigir la política de Comunicación Social y de relaciones públicas de la Secretaría, de conformidad con los lineamientos generales que al efecto establezca la Secretaría de Gobernación;
- II.- Normar, coordinar y orientar las actividades de difusión, comunicación y prensa de la Secretaría;
- III.- Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación, referente a los acontecimientos de interés para la Secretaría.
- IV.- Coordinar y promover las relaciones públicas internas y externas de la Secretaría;
- V.- Establecer lineamientos para la producción de materiales impresos y audiovisuales de la Secretaría y coordinar las actividades para la edición e impresión de los mismos"⁴⁶.

La DGCS carece de manual de procedimientos, tradicionalmente

(45) Idem., art. 16. segundo párrafo, p. 23.

(46) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto del 29 de Julio de 1985.

no se considera un objetivo importante cubrir este mandato normativo⁴⁷ y se atribuye, al menos en el caso de las unidades de prensa, por la dinámica atípica de su funcionamiento, la imprevisibilidad de su trabajo y la fenomenología del sistema político mexicano que cada seis años cambia los mandos altos y medios, provocando modificaciones en las políticas de trabajo, en los métodos por consecuencia y agreguemos la práctica vieja del abute. Estas variables afectan la labor de actualización de la normatividad administrativa, sumado al desfase inexorable entre hecho y derecho que arrastran hasta desembocar en la indiferencia o la posposición, en el caso afortunado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es una de las globalizadoras que debe dar ejemplo en el cumplimiento de la normatividad, por ello, el titular expone ante el Ejecutivo Federal, el programa de trabajo anual donde se contiene la información indispensable de qué se va a hacer y cómo. En 1967 la DGCS realizó "acciones que permitieron publicar y transmitir en forma oportuna, las acciones realizadas por las diferentes áreas, cumpliendo con las disposiciones que la Secretaría de Gobernación dicta al respecto"⁴⁸. En 1968, los objetivos y propósitos de la DGCS se insertan en el marco de la función principal de la Secretaría como coordinadora de la Planeación Nacional del Desarrollo; en los propósitos y líneas generales de acción de la Secretaría y en su Programa 13 de trabajo.

(48) Prescrito por el artículo 39 de la LOAPF.

(49) SPP. Programa de Trabajo 1968. pag. 14.

Vale la pena detenernos a transcribir algunas líneas de "Propósitos y líneas Generales de Acción" en materia de administración interna de la propia SPP que nos pueden ilustrar acerca de la influencia de la política de austeridad sobre el SAGIOP, reducida a la influencia de la normatividad sobre la organización y funcionamiento de la DGCS:

"Consolidar el cambio estructural y promover el incremento de la eficiencia y la productividad del Sector Público. Para esto se pretende:

a) reforzar las medidas de racionalización de las estructuras administrativas, congruencia con lo establecido en la materia, en el Acuerdo de Austeridad;

b) (....)

Finalmente, en el desarrollo de las actividades internas, se seguirán proporcionando a las áreas de la Secretaría, el apoyo y la infraestructura necesarias para el eficiente desarrollo de sus responsabilidades y funciones; se fortalecerá el proceso de modernización y simplificación de la función jurídica; se vigilará y verificará la correcta aplicación de los recursos y el adecuado desarrollo de los programas, a través del sistema interno de control y de las actividades de seguimientos y evaluación del control de gestión"49.

Las disposiciones de otro género, pero que han condicionado enormemente al SAGIOP, son las políticas económicas de restricción que se desprenden del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se inhibe la política de contratación y promoción de personal, de gastos de inversión, de adquisiciones y de consumo exagerado de recursos.

En lo que respecta al Programa de Trabajo de 1988, el

(49) SPP. Programa de Trabajo 1988., p. 14.

Programa 13 se propuso alcanzar conforme a la meta 3:

"difundir la información de la Secretaría y contribuir con ello a una mayor comprensión de los acontecimientos políticos, económicos y sociales, así como obtener de los medios masivos de comunicación el mejor espacio y la mayor cobertura"50.

3.4.3. PROCESO DE ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO

LOCALIZACION: La organización formal del SAGIOP se detecta en su punto más alto jerárquicamente, en el mismo titular de la dependencia, quien le gira instrucciones en acuerdos con el Director General de Comunicación Social (DGCS). Esta se desglosa funcionalmente en una dirección, cinco subdirecciones, de las cuales tres dependen formalmente del Director de Información (DI) y de once Departamentos distribuidos según el organigrama oficial de la SPP (Ver Gráfica No. 7) del 8 de Febrero de 1967, de la siguiente manera:

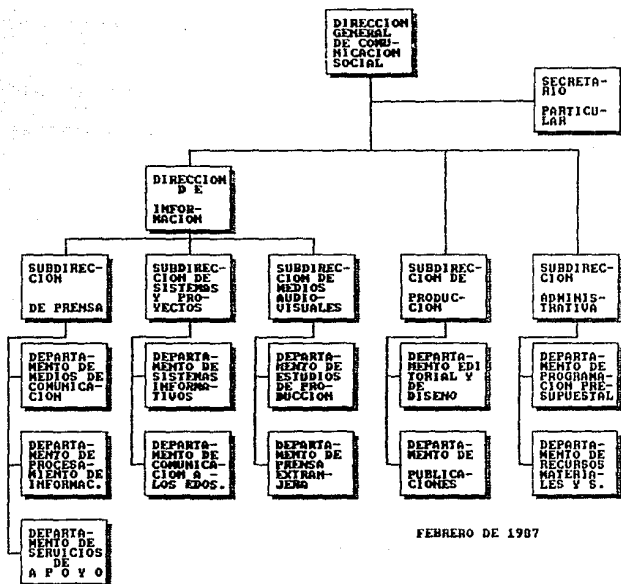
- I.0 DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
- I.1 DIRECCION DE INFORMACION
- I.1.1. SUBDIRECCION DE PRENSA
- I.1.2. SUBDIRECCION DE SISTEMAS Y PROYECTOS
- I.1.3. SUBDIRECCION DE MEDIOS AUDIOVISUALES
- I.0.1. SUBDIRECCION DE PRODUCCION
- I.0.2. SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA
- I.1.1.1. DEPARTAMENTO DE MEDIOS DE COMUNICACION
- I.1.1.2. DEPARTAMENTO DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION
- I.1.1.3. DEPARTAMENTO DE SERVICIOS DE APOYO
- I.1.2.1. DEPARTAMENTO DE SISTEMAS INFORMATIVOS
- I.1.2.2. DEPARTAMENTO DE COMUNICACION A LOS ESTADOS
- I.1.3.1. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE PRODUCCION
- I.1.3.2. DEPARTAMENTO DE PRENSA EXTRANJERA
- I.0.1.1. DEPARTAMENTO DE EDITORIAL Y DISEÑO
- I.0.1.2. DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
- I.0.2.1. DEPARTAMENTO DE PROGRAMACION PRESUPUESTAL
- I.0.2.2. DEPARTAMETNO DE RECURSOS HUMANOS Y SERVICIOS SOCIALES
- I.0.0.1. SECRETARIA PARTICULAR DE LA DIRECCION GENERAL

El organigrama formal no representa variaciones respecto a la organización real actual, en cuanto que las líneas de mando se

(50) Ibid., p. 21.

GRAFICA 7

ORGANIGRAMA FORMAL DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO



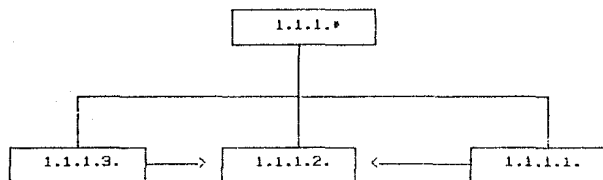
FEBRERO DE 1987

respetan, asimismo, las funcionales. Sin embargo, las mismas cargas de trabajo y escasas de personal, propicia dado el caso, lo que podríamos llamar una re-estructuración informal de la organización formal, identificándose un proceso de intercambio y cobertura parcial del personal de las áreas de menos trabajo a donde se concentra.

El personal así, ha ido trabajando durante los tres últimos años, logrando buenos niveles de eficacia y una excelente integración interpersonal.

Podemos describir gráficamente, los movimientos de apoyo de personal entre los tres departamentos administrativos de la subdirección de Prensa, instancia principal del SAGIOP a nivel decisorio operativo y hacia donde se distingue la organización y estructura del SAGIOP:

GRAFICA No. 8



Movimientos que, como se indican, forman una red de relación

(*) Ver denominaciones de la numeración en la p. 261.

de actividades operativas, de apoyo, y de servicios imposibles de seguir en un organigrama, pero que dan su razón de ser al SAGIOP y precisamente la explicación de su naturaleza atípica normativamente hablando. Cabe mencionar por último, que el Departamento de Procesamiento de la Información es quien regularmente requiere de apoyo de personal por ser ahí donde se procesa la información que se vierte en los Boletines Informativos.

IDENTIFICACION FUNCIONAL: El aspecto operativo del SAGIOP se identifica en el Departamento de Procesamiento de Información (DPI); aquí, se cuenta con el personal completo para cubrir todas las actividades previas y todo el proceso de elaboración del Boletín, hasta que es llevado a revisión y autorización: fotógrafos, reporteros, operador de telex y ayudantes.

Las relaciones con los otros departamentos consisten: en necesidades de respaldo y apoyo. El respaldo se efectúa al sobrecargarse la demanda de trabajo en el DPI y quedarse sin personal disponible por movilizarlo a cubrir eventos de funcionarios de la Secretaría, sea en el D.F. o en provincia; entonces, los Departamentos de Servicios de Apoyo y de Medios de Comunicación, proporcionan su personal (dos por el primero, incluyendo al Jefe del Departamento y el jefe del segundo).

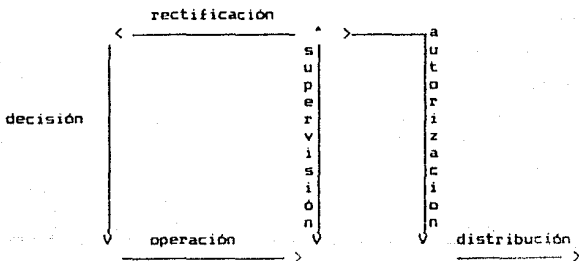
El apoyo realizado por el Departamento del mismo nombre consiste en proporcionar al Departamento de Procesamiento de Información (DPI), los servicios de fotocopiado, empaquetado y

mensajería, además de ser quien posee un pequeño stock de materiales para emergencias.

El aspecto decisorio de la política comunicativa, es decir, donde se genera el estímulo que pone a funcionar su mecanismo, se localiza en las esferas altas de la dependencia, a nivel de titular y/o director general, quienes autorizan la cobertura y la salida del Boletín y conducen la política de información de la SPP.

En este modo el aspecto decisorio está "colocado" en forma vertical y el operativo en forma horizontal, pudiéndose graficar así:

GRAFICA No. 9



El nivel de supervisión depende de la trascendencia de la información. Reconsiderando, el aspecto decisorio puede detectarse (flujo descendente) desde el titular de SPP, el Director General de Comunicación Social, Director de Información,

Subdirector de Prensa y al llegar al Departamento de Procesamiento de la Información cambia a nivel operativo, las decisiones se transforman a un flujo horizontal, al interactuar los distintos elementos humanos del DPI e interconectarse para producir el Boletín.

Propociona al proceso los insumos materiales y financieros la Subdirección Administrativa que delega en el Departamento de Servicios de Apoyo (DSA), por contar el Departamento de Procesamiento de Información (DPI) con los recursos humanos y algunos técnicos. Al final del proceso se detecta el aspecto complementario de servicios al DPI que, después de la supervisión y autorización del Boletín, lo reproduce, empaqueta y los envía por mensajería.

OBJETIVOS Y PROPOSITOS: El Programa 13 del Programa de Trabajo de la SPP para 1986, en lo que respecta a "Comunicación Social" señala los objetivos siguientes:

- 1) "Difusión de los avances y logros del Gobierno Federal en materia Política Económica y Social; (....)
- 2) También se mantendrán los sistemas de difusión que apoyen los programas y actividades de la SPP;
- 3) Difusión de los Directorios de los Padrones de Contratistas y de Proveedores de la Administración Pública Federal, Obra Pública Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles;
- 4) Se buscará obtener los mejores espacios y la mayor cobertura para la difusión de la información requerida por las diferentes áreas de la Secretaría".

Pretende lograr los siguientes propósitos:

- 1) Contribuir a un mayor conocimiento y comprensión de los avances y logros del Gobierno Federal, impulsando la

- participación ciudadana y la solidaridad popular;
- 2) Hacer explícito el contenido de las labores y de política económica que lleva a cabo el Gobierno Federal.

En otros términos, tratan de crear consenso hacia las acciones de política económica del Gobierno Federal y legitimar su implementación.

En específico, el Programa 13 denominado "Información Documental y Comunciación Social" propone conseguir aquellos objetivos, alcanzando la meta 3a. que ya se citó arriba, para su logro se proponen nueve actividades, de las cuales cinco poseen interés para nuestro SAGIOP, a saber:

1. Apoyo a todos los programas que integran el Programa de Trabajo de la SPP 1988 (quince en total) a través de los medios impresos y electrónicos;
2. Apoyo a intervenciones del C. Secretario y demás servidores públicos de la dependencia;
3. Agenda Presupuestal;
4. Elaboración, publicación y distribución del Boletín quincenal de información económica;
5. Avisos y convocatorias.

Todo esto se conjuga con la política de comunicación: divulgar lo positivo de la gestión gubernamental, con información ya comprobada (sobre hechos y acciones efectuados y verificados con métodos rigurosos), donde la prudencia y la discreción tienden a imponer casi un silencio informativo, apegándose a las disposiciones jurídicas de información a la Opinión Pública y

casos muy excepcionales. Este aspecto quizá halle su explicación en el plano macropolítico; por constituir el aspecto económico y social, la parte más débil de la política sexenal de MMH y la que más "resistencia" ciudadana genera.

Este esquema permite claridad a la empresa administrativa de los SAGIOP y nos hace posible estudiar los recursos y la organización con que cuenta, para sopesar la dimensión, adecuación y articulación de estos a nivel operativo a fin de contar con elementos intersistémicos que nos permitan interpretar el "ser" del SAGIOP.

Este esquema, sin embargo, describe objetivos funcionales del SAGIOP en lo que son las actividades internas del mismo. Pero, los objetivos de operación los podemos enumerar bajo el criterio del Subdirector de Prensa, advirtiéndole antes que es considerada un área atípica ya que difícilmente puede programar la totalidad de sus tareas debido a su dependencia del funcionamiento de otras áreas, (estímulos) que llegan en forma de órdenes, decididas en los altos niveles de la Secretaría, es decir, los estímulos son exógenos y son determinados en el marco de criterios (estrategias y técnicas) políticas de aquéllos; sumado a los problemas de escases de personal, bajo el presupuesto e irregularidad de los tiempos de solicitud de sus servicios, a excepción de algunos que se prescriben por la ley o la norma como:

- el informe económico quincenal;
- la comparecencia del titular ante la H. Cámara de Diputados.

Pero, aún estas, fechas obligatorias son estimativas por no ser un día en específico y reglamentado, sino más bien cuando el Pleno de la Comisión de este rubro, lo dictamina.

Así, se puede determinar el qué y el cómo, pero, el cuándo, dónde, por qué y para que no es posible hacerlo.

El Subdirector de Prensa considera que el SAGIOP es un enlace entre actividades político-administrativas de la dependencia y las necesidades informativas y de información de los Medios Masivos de Difusión (MMD) y la Sociedad Civil, respectivamente. Este enlace maneja los tiempos de salida de la información pública, su calidad y magnitud, el abanico informativo y por tanto, indirectamente el espectro de receptores que la conocerán. En pocas palabras, el SAGIOP tratará de satisfacer las necesidades de divulgación de la Secretaría y de información de los MMD.

El SAGIOP persigue:

- mantener buenas relaciones con los agentes de los MMD;
- tener personal capaz, eficiente e integrado;
- obtener la funcionalidad y eficacia aún a costa de la tramitación engorrosa;
- fomentar y mantener la concordia entre el personal.

RECURSOS: El SAGIOP tiene un personal joven de edad promedio de 30 años, bajo la dirección de una persona de experiencia periodística y mucha madurez. Se respira un ambiente de amistad y compañerismo donde los atributos del integrante del equipo de trabajo debe ser: vocación de trabajo, capacidad, lealtad y

cortesía en el trato.

Colaboran en el DPI (a nivel operativo): el jefe del Departamento, dos reporteros, tres camarógrafos, tres fotógrafos, un operador de telex y un ayudante. En la parte de apoyo operativo (correspondiente al DA): el jefe del Departamento tiene cinco mensajeros y un ayudante. En cuanto a la jefatura de Medios de Comunicación, únicamente la jefatura y un ayudante. En total, contando al Subdirector de Prensa, son 17 personas.

Aquí, conviven personal de confianza y de base, lo que afecta un poco la articulación idónea del personal, sin embargo, se han ido superando por la enorme unidad (90 %, según estimación del subdirector de Prensa) de los principales mandos, donde se ha tratado de que parta un ejemplo de trabajo y cooperación, frenando los vicios y mañas de los empleados de base, especialmente en mensajería con quienes la integración es muy baja (50% o menos).

Los niveles de educación varía, encontramos un alto grado de educación en los jefes (nivel profesional), descendiendo drásticamente con los de base, inclusive a primaria incompleta, lo cual representa un gran obstáculo al entendimiento de las instrucciones y la calidad laboral de la respuesta, y aún en la comunicación diaria.

El personal de la DGCS ha ido disminuyendo de 120 en 1981, alrededor de 40 en 1988, de los cuales casi la mitad pertenecen

a la Subdirección de Prensa.

En cuanto a recursos financieros se ha tenido que hacer más con menos, las asignaciones presupuestales han ido bajando conforme la política económica ⁵¹ lo designa, aunado al deterioro adquisitivo de nuestra moneda. La designación presupuestal depende de la política de comunicación implementada directamente por el Secretario que, en este caso, ha establecido una política basada estrictamente en hechos y estadísticas económicas subrayando el "realismo" del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado manejándolo como información del Ejecutivo Federal y de silencio en la imagen pública del C. Secretario.

Por otra parte, los recursos técnicos que emplean, se cuenta el teléfono, el telex y el fotocopiado, constituyen la infraestructura tecnológica principal del SAGIOP, las dos primeras son empleadas en la transmisión de la información a los MMD, pero también en su captación. Ello ocurre al realizarse actos fuera del D.F., los reporteros cubren el acto, elaboran la nota informativa y la trasmiten por telex o por teléfono al centro de operación de la Subdirección de Prensa; el Departamento de Procesamiento de Información. Una vez formulado el Boletín, supervisado por el Subdirector de Prensa (SP) y directamente la

(52) Recordemos que MMH aplicó un programa severo de austeridad económica que restringe significativamente el gasto estatal a fin de reducir el déficit y la inflación, reduciendo subsidios, recortando personal, aumentando impuestos, deteriorando el salario y la elevación de las tarifas de precios y, bienes y servicios públicos, aumentando recíprocamente el calendario presupuestal asignado a cada dependencia.

Dirección General, es autorizado y transmitido de la siguiente manera:

- si es urgente, se envía mediante teléfono a los reporteros y/o por telex a las redacciones; o
- vía tradicional y ordinaria, por mensajería.

Otra cuestión muy frecuente, es que se tomen previsiones con los agentes de los MMD avisándoles de un Boletín por salir, a fin de que sea recogido en las oficinas de la Subdirección de Prensa (SP), lo que constituye otra modalidad de distribución de la información. Por lo regular se trata de MMD de menor fuerza en recursos, auditorio e infraestructura. Se practica también la solicitud oral, expresa, de algún reportero de MMD para que se le "pase" la información vía telefónica; medio excesivamente tardado y tedioso, por cierto.

La tecnología del fotocopiado rápido, permite que el portador físico de la información, el Boletín, sea producido tantas veces sea necesario para permitir la entrega a los MMD con la misma calidad de contenido y forma que el original, pudiéndose aprovechar a posteriormente, en alguna reflexión periodística por el comentarista o en editoriales.

La técnica de la fotografía, posee una imprescindible función para objetivos internos de la Secretaría, representan un documento iconográfico de tipo histórico. Los paquetes con los Boletines Informativos son complementados con fotografías de los eventos, sobre todo los MMD que poseen la tecnología apropiada.

Es notoria la ausencia de cámaras de televisión en el SAGIOP.

Cabe advertir, la impresión que causa en la ciudadanía una buena fotografía, sobre todo si se trata de proyectar una imagen personal que cautive y alimente el consenso. "Una imagen dice más que mil palabras", reza el dicho. Es un excelente elemento reforzador que provoca la interpretación casi inmediata de datos de tipo biográfico, psicológico y social, y es la idea de los directivos de este SAGIOP.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO: La orden de cubrir un evento y/o de elaborar una aclaración o información al público constituye el estímulo mediante el cual comienza a funcionar el SAGIOP por lo regular se genera en el mismo titular de la secretaría, cuando son asuntos considerados sustanciales, directamente relacionados con las atribuciones legales y reales de la Secretaría, la imagen del ejecutivo Federal, la del titular de la dependencia y su gestión. Por otro lado, el Director General de Comunicación Social le informa al Secretario de las demandas de cobertura informativa de otras dependencias administrativas de la propia EPP, a fin de difundir sus programas y/o resultados de su acción; si se aprueban, se turnan las órdenes al Subdirector de Prensa, donde se programa y, al Departamento de Procesamiento de Información, donde se ejecuta.

El Departamento de Procesamiento de Información (DPI) distribuye las tareas: designa al reportero y al fotógrafo para iniciar el procedimiento de formulación del Boletín. El personal asignado

cubre el evento, tomando nota de discursos y algunas fotos selectivas de lo más relevante en el acto. El reportero elabora la nota informativa (empleándose en el esquema de elaboración, la técnica de la pirámide invertida; vease el Anexo III); éste lo mecanografía y lo pasa al jefe del Departamento de Procesamiento de Información para corrección de estilo, lo revisa y lo turna para supervisión al subdirector de Prensa, quien a su vez lo presenta ante el Director General, dejando al Director de Información fuera del proceso.

Estos pasos, al parecer son burocráticos e innecesarios, pero cuando se valoriza las implicaciones de las palabras y frases, los llamados comúnmente filtros, proporcionan a la información los atributos de uniformidad, oportunidad y veracidad convenientes para su uso social, no únicamente por cuidar el unilateral aspecto de la imagen y de no recibir un "golpe publicístico dañino" -aunque visto individualmente, sería el "leit motiv" original de la política de comunicación de un funcionario de alto nivel-. Son más bien una gama de factores que rebasan el aspecto individual y reúnen más bien, los de la política sexenal del Ejecutivo Federal, las circunstancias socio-políticas, las variables internacionales, el juego de los grupos socio-económicos, etc..

El proceso de elaboración del Boletín Informativo entonces tiene varias tareas: recopilación de la información, selección, estructuración (o redacción) y mecanografiado, corrección de estilo, supervisión, autorización, reproducción, empaquetado y

distribución.

El recopilamiento, selección (etapa de cobertura), estructuración, integración y mecanografiado (etapa de formulación) es efectuada por el reportero que cubre el acto o hecho; la etapa de corrección de estilo es efectuada por el jefe del DPI y, la supervisión y autorización por el Subdirector de Prensa y el Director General y, salvo algunas muy raras y especiales ocasiones, el titular de la SPP. La reproducción, el empaquetado y la distribución por el Departamento de Servicios de Apoyo.

El Jefe del Departamento de Servicios de Apoyo cuenta con un ayudante de fotocopiado para la etapa de reproducción, con cinco mensajeros para la etapa de distribución, tres de turno matutino y dos del vespertino; el medio de transporte es colectivo porque la dependencia a suspendido los oficiales. El fotógrafo, por su parte, efectúa el revelado de su rollo en el laboratorio de la SPP y lo turna al jefe del Departamento de Procesamiento de Información quien elige las fotos más adecuadas, para anexarlas al Boletín.

El tiempo representa un factor vital para el buen funcionamiento del SAGIOP, deben calcularse y controlar los tiempos de "salida" de la información, cuidando el calendario del Secretario y el tiempo de los MMD. La Dirección General de Comunicación Social regula en cuando de la información, es decir, cuando deja de ser confidencial y/o privilegiada, y cuando puede

distribuirse para su difusión. Estos tiempos giran en torno a la orden del Director General, los tiempos de los MMD y la operatividad del SAGIOP, sumado a los contextuales, propios del Sistema Político Mexicano.

En caso de urgencia, se emplea la televisión y la radio, cuyos programas noticiosos se difunden varias veces al día, especialmente el caso de la radio que es cada hora y de la TV cada dos o tres horas (Televisa lo ha reducido a una hora con la programación "ECO"). En cambio, con los radios impresos los tiempos son: hasta las 2:00 AM para matutinos, 10:00 AM para meridianos y 14:00 para los vespertinos, a fin de que incluyan información del Boletín en sus tirajes.

Más arriba, se mencionaba la existencia de una organización espontánea y de uso común, basada en la experiencia y en "entendidos" acerca de lo que hay que hacer operativamente al ausentarse el jefe del Departamento de Procesamiento de Información o algunos miembros del personal de éste, permitido gracias a una devaluación del rigorismo jerárquico y una política de trabajo flexible en los métodos de manejo de personal, pero con la condición de ser eficaces y responsables. Esta situación permite que el personal busque procedimientos más fáciles de realización del Boletín en cuanto a las tareas que le toca desempeñar en el proceso.

A esta organización (espontánea) se le proporcionan los insumos materiales: hojas, lápices, sobres membretados y

viáticos entre otros. pero, dichos insuños son muy controlados y por lo general se restringen; en cuanto a los viáticos, podemos afirmar que lo bajo de su monto obliga al Subdirector de Prensa a acordar un "alargamiento" de las instancias del personal a fin de poder compensar los costos. Es de notar que se trata de maniobras normativamente penadas pero imprescindibles y funcionales.

El Departamento de Servicios de Apoyo se encarga también de llevar el archivo de los Boletines, encargándose de su ordenamiento y mantenimiento, asimismo, del espacio donde se localiza. Este archivo, se localiza en las oficinas centrales hasta dos años anteriores, pero el acceso sexenal, se envía al Archivo General de la Nación. Además, se encarga de la logística para las etapas operativas como viáticos, o de otros procesos logísticos.

Cabe señalar que el "feedback" o seguimiento del Boletín en los MMD es llevado a cabo por la Subdirección de Sistemas y Proyectos misma que produce la "Síntesis Informativa" y la "Carpeta de Recortes", que son otros subproductos de la Dirección General de Comunicación Social.

PRODUCTO: El SAGIOP genera un producto intermedio, oficializado, lo proporciona a los MMD, quienes lo manejan y lo envían a los receptores (auditorio y/o lectores, según el medio) a través de toda su organización constituida por recursos, políticas, objetivos y posición contextual particular y que no necesariamente coincide con la de SPP.

El SAGIOP busca que su producto más importante el Boletín tenga claridad, objetividad y una estructura profesional, es este punto la distinción del Boletín Informativo de otros productos. El Boletín estructura la información destacando el aspecto central, incorporando, conforme avanza, más detalles acerca de aquel aspecto. El SAGIOP de la SPP tiene por lo regular una extensión de cinco cuartillas y se sacan en promedio entre 15 y 16 mensuales.

Los tópicos principales sobre los que versa la información de los Boletines en este SAGIOP son: la presupuestación del gasto público, el ejercicio del presupuesto, todo lo referente a la información técnico-económica como indicadores de balanza, pronósticos financieros y de inversión y política económica.

Las políticas del SAGIOP en el proceso de boletineo persigue:

a) en cuanto contenido:

- un manejo de datos certificados estadísticamente;
- resaltar la labor del Gobierno Federal y la de la dependencia;
- política de silencio en cuanto a no proyectar una imagen intensiva del titular del ramo;

b) en cuanto a la forma:

- ordenamiento cronológico de la información;
- ortografía y claridad;
- ordenamiento jerárquico de la información;
- resaltar los avances.

Evidentemente, el Boletín no es único producto de la Dirección General de Comunicación Social pero es tradicionalmente el más utilizado en el Sector Público en el marco del esquema

comunicativo de la Sociedad, en este caso: SPP-MMD-Sociedad Civil; es decir, fuente-medio-receptor.

La Secretaría de Programación y Presupuesto asumió hacia 1981, una posición opuesta en materia comunicativa a aquella que buscaba la imagen del titular al estilo tradicional, atiborrando a los MMD de Boletines a manera de competencia a costa de calidad, oportunidad y veracidad en la información y el impacto que ésta tiene en los grupos sociales; además de la imposibilidad de los MMD para absorber la sobreoferta de Boletines.

Al parecer, la "austeridad" en materia de difusión tiene su efectividad, pues prohibió dos Presidente de la República.

El Boletín como lo manifestamos, es un producto intermedio porque es interpretado por los MMD quienes lo tratan para emplearlo en otros géneros periodísticos como el artículo de opinión, aunado a que no es obligatoria su publicación, a menos que se trate de una inserción pagada.

Una vez terminado y autorizado el Boletín, el Departamento de Servicios de Apoyo lo reproduce, empaqueta y etiqueta y lo envía por mensajería a los MMD; la salida de la información sin embargo, está marcada por el criterio de respaldarlo en algún hecho para evitar la especulación, la promesa o la manipulación. De este modo, se separa la labor informativa del capricho político y se cimenta en todo una actividad administrativa seria.

Por otro lado, el tiempo de los MMD constituye también un factor a tomar en cuenta que exige relación con los reporteros de fuente, ya que la imprevisibilidad de un comunicado y la decisión determinante de prioridad urgente, en horas fuera de trabajo normal, exige pronta ejecución y difusión.

En efecto, una buena relación personal con los reporteros de radio y televisión y, hoy por hoy, "Eco" puede tener magníficos resultados en la difusión del Boletín de manera inmediata y, a posteriori, algunas horas después, ser reforzado por otros MMD más "lentos" como el impreso.

Actualmente, el abanico de MMD acreditado es de sesenta medios, aunque la distribución de los paquetes con Boletines, se reduce a los más importantes: diez diarios capitalinos, cuatro regionales, cadenas nacionales de radio y TV, aunque depende de la intencionalidad de los directivos del SAGIOP. Los MMD de menor importancia, envían personalmente a sus agentes a recoger su paquete o se comunican por teléfono, solicitando le sea pasado el Boletín. A los de mayor importancia se les refuerza el envío de mensajería mediante el Telex.

3.4.4. OBSERVACIONES

- 1.- Es considerada un área atípica normativamente hablando, por no poder adecuarse íntegramente su naturaleza, organización y funcionamiento a la normatividad aplicable a otras áreas de la misma dependencia, por ejemplo, la

Oficialia Mayor y sus direcciones generales;

- 2.- La distribución de los paquetes con los Boletines a través de mensajería presenta problemas de retrasos e ineficacia por prácticas de elementos humanos (personal de base) que manifiestan deficiencia en la Administración Pública Mexicana como poco interés, ocio, irresponsabilidad laboral, escolaridad baja, entre otros que dificultan un cumplimiento expedito y de calidad en sus obligaciones; por ejemplo, al trazarse la ruta de entrega, ésta no se respeta y se desvían para hacer actividades personales, lógicamente ajenas a su labor. Ante ello, el jefe del Departamento de apoyo debe asegurar la entrega mediante vía telefónica.
- 3.- Refleja como ninguna otra área de la Secretaría, la política del titular, su personalidad, la calidad y cantidad de su labor político-administrativa, incluso sus compromisos y propósitos;
- 4.- Existe una coordinación nacional que maneja la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, donde se acuerdan lineamientos, mecanismos de apoyo y de coherencia informativa para evitar desviaciones de contenido, invasiones de competencia y duplicaciones.
Notese que la DGCS de la Presidencia de la República ejerce atribuciones que son competencia de la Secretaría de Gobernación, aunque cabría estudiar hasta donde llega esa invasión y a que aspectos se reduce. No ostanto, es una apreciación personal a firmar que consiste en el manejo de la

imagen presidencial pero mucho, más allá del nivel personal, por encarnar esa institución en su persona; sería arriesgado afirmar que únicamente se proyecta y cuida la sola imagen personal).

Más bien, toca a la DGCS de la Presidencia de la República la dirección y supervisión de la política de comunicación social del gobierno en cuanto a sus atribuciones, pero bajo los criterios ordenados por el C. Presidente de la República, canalizadas directamente por la mencionada dependencia.

5.- La información que maneja el SAGIOP de la SPP al igual que los otros, no es confidencial, empero, se puede dosificar o privilegiar acorde a las órdenes adscritas, sin llegar a violentar el proceso informativo.

6.- El derecho a la Información se origina como la necesidad política de grupos sociales de tener acceso para participar en las posibilidades que el sector público abre en materia económica con buenas perspectivas. Empero, el Derecho a la Información se ve limitada por factores geográficos, culturales y lingüísticos, políticos y sociales, entre otros, declara el Subdirector de prensa.

3.4.5 CUADRO IX

CUADRO SINOPTICO DEL SAGIOP DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
- EVENTO - ACLARACION - AVANCES PROGRAMATICOS	<p>NORMATIVIDAD: Reglamento Interno de la SPP, art. 12, fracc. II. Propósitos y Líneas Generales de Acción" de la SPP para 1986. "Programa de trabajo 1986", meta 3.</p> <p>OBJETIVOS Y PROPOSITOS: Difundir la información de la Secretaría y contribuir con ello a una comprensión de los acontecimientos políticos, económicos y sociales, así como obtener de los MMD el mejor espacio y la mayor cobertura.</p> <p>AREAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directivas: <ul style="list-style-type: none"> - C. Secretario - Director General de Comunicación Social - Subdirector de Prensa - Ejecutivas: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Procesamiento de Información - Apoyo: <ul style="list-style-type: none"> - Depto. de Servicios de Apoyo - Subdirección Administrativa. 	<p>PROCESO DECISORIO, fase de estímulo: El estímulo proviene del C. Secretario de Estado en acuerdo con el DGCS quien las transmite al Subdirector de Prensa y este a su vez (PROCESO DE EJECUCION) al Jefe del Depto. de Procesamiento de Información, mismo que designa personal que cubre el evento, redacta el Boletín Informativo y se lo presenta al jefe del DPI. Este lo revisa y lo presenta ante el Subdirector de Prensa (PROCESO DECISORIO, fase de autorización) y a su vez al DGCS, quien da el visto bueno y lo remite (Proceso de Ejecución, fase de apoyo) al jefe del DAA donde se reproduce, empaqueta y distribuye.</p> <p>El "Feed Back" lo llevan a cabo el Depto. de Síntesis Informativa.</p> <p>El archivo lo llevan como labor secretarial.</p>	<p>El boletín informativo tiene una extensión promedio de cinco cuartillas. En un producto intermedio que debe ser objetivo, claro y profesional.</p> <p>Se saca un promedio mensual de 15 a 16. Dura el proceso principal de elaboración: cinco horas.</p>

FUENTE	ELEMENTOS	PROCESO	PRODUCTO
	<p>INSUMOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos. - Financieros: <ul style="list-style-type: none"> - viáticos - inserción pagada - Materiales: <ul style="list-style-type: none"> - material de oficina - Personal: <ul style="list-style-type: none"> - dos reporteros - tres camarógrafos - un operador de telex - un fotocopador - cinco mensajeros - Técnicos: <ul style="list-style-type: none"> - telex - fotocopadora - teléfono - máquinas de escribir eléctricas y mecánicas. - Servicios: <ul style="list-style-type: none"> - Archivo - Reproducción - Empaquetado - Distribución. 		

Para concluir y en base a lo aquí expuesto, se puede afirmar que la Administración Pública Central Federal a través del tiempo ha ido expandíendose y desarrollándose, igualmente lo ha hecho la preocupación por ser ordenada, coherente y funcional, es decir, sistemática.

Este esfuerzo no ha quedado a la zaga en las unidades administrativas encargadas de la información para la Opinión Pública de las Secretarías de Estado; prueba de ello, son las similitudes estructurales detectadas del análisis comparativo de los Cuadros Sinópticos, cuyo punto de origen es la necesidad político-social de la información y la difusión, y el punto central, la normatividad aplicado para su funcionamiento y estructuración.

Hasta aquí, podemos detectar ciertas constantes en los estudios de caso y es posible apreciar con precisión, que en el seno de dichas unidades se han sistematizado las funciones, de tal modo que es posible indicarlas:

- el Producto principal de las DGCS es el Boletín Informativo;
- dependencia jerárquica del titular de la Secretaría;
- las áreas que desempeñan cada una de las diferentes actividades del Boletineo tienen la misma categoría jerárquica y línea de mando, a excepción de la Secretaría de Gobernación por ser órgano de línea;
- también presentan similitudes en procedimientos del elaboración del boletineo;
- la estructuración de la información en el Boletín es esencialmente la misma: por orden de importancia del tema y la superioridad jerárquico de quien la presenta, etc.;
- complementación cada vez más recurrida de la distribución del Boletín, vía telex;
- la elaboración del Boletín, siguiendo el proceso tradicional, tiene un promedio de tiempo claramente similar, sin tomar en cuenta los "imprevisto";

- el empleo de recursos, presenta un perfil de aprovechamiento altamente riguroso por los jefes; y
- la aplicación cada vez más destacada de una racionalidad técnica.

por sobre la "ratio juris". De aquí la abundancia de los procesos de regularización.

En suma, se puede organizar sistemáticamente todo un cuadro de elementos que ofrece la posibilidad de, en base a ellos construir un modelo real de SAGIOP y, además, sus relaciones con el ambiente interior (el de la Secretaría de Estado) y exterior con los MMD.

Por último, hay que dejar en claro que existen diferencias de matiz en cada SAGIOP provenientes de la naturaleza de las funciones que desempeña la propia Secretaría a la que pertenece (como queda asentado en los "Aspectos Generales") de cada SAGIOP y el cuadro dirigente que en ese momento la comanda.

C O N T E N I D O

CAPITULO IV

ANALISIS COMPARATIVO: EL SAGIOP MODELO

4.1. MARCO JURIDICO

4.2. FUENTES.

4.3. RECURSOS

4.4. ORGANIZACION

4.5. FUNCIONAMIENTO.

4.6. PRODUCTO

"Mientras las funciones constituyen una categoría categoría abstracta y universal válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos por el contrario constituyen una categoría concreta y particular que puede variar según el 'genio propio' de cada país y de cada circunstancia histórica".

LEON CORTINAS PELAEZ

Una vez efectuado el diagnóstico de los cuatro SAGIOP seleccionados, analizados bajo la metodología de la Teoría de Sistemas, se obtiene una firme base para la tesis de que los Sistemas Administrativos Gubernamentales de Información para la Opinión Pública constituyen una herramienta útil y no exclusiva de determinadas zonas y/o instituciones del mundo administrativo, pero sobre todo útil al contexto particular de la Administración Pública Mexicana por proporcionar una visión administrativa a detalle (presentada en el capítulo anterior) y de conjunto en torno al Boletín Informativo, presentada en los capítulos subsecuentes.

En nuestro proyecto de tesis planteamos el supuesto hipotético siguiente:

- Las unidades de prensa de las dependencias del Ejecutivo Federal se rigen por un modelo administrativo básico poco desarrollado, que presenta en su organización y funcionamiento deficiencias que, independientemente de la política, pueden ser resueltas administrativamente.

Este planteamiento se integra por dos partes: la primera corresponde a identificar dicho modelo, y la segunda, la evaluación de su organización y funcionamiento con respecto al contexto social para determinar su grado de desarrollo, su problemática y su papel.

Este capítulo se avocará al primer aspecto y, a fin de encontrar la respuesta, iremos detectando las piezas de este rompecabezas a partir de los diagnósticos vertidos con anterioridad, articulándolos conforme al esquema ya empleado: "Marco Jurídico", "Fuentes", "Recursos", "Organización",

"Funcionamiento" y "Producto".

4.1. MARCO JURIDICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a los Secretarios de Despacho para, conforme al texto del artículo 16, párrafo II, adscriba orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior, es decir, las coloque jerárquicamente, previo acuerdo con el C. Presidente de la República, como mejor convenga al cumplimiento de sus asuntos. Además, conforme al artículo 12, el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo formulará su propio Reglamento Interior, lo que le permite crear áreas que considere de apoyo, con algunas limitaciones de tipo presupuestal y político, la escases de recursos y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestarias en el primer caso; en el segundo, conforme al peso político de la Secretaría en el plan de gobierno y la relación e inclinación personal del Jefe del Ejecutivo, respecto del titular.

Evidentemente, las áreas de Información y Relaciones Públicas o de Comunicación Social no tienen funciones derivadas directamente de la competencia de la Secretaría, por eso las consideramos áreas de apoyo excepto la de Gobernación como lo observamos en su diagnóstico donde es considerada, orgánicamente, área de línea¹. Las demás son creadas a partir de las facultades

(1) Ver atribución XXXI del Art. 27 de la LOAPF y la Función II de la Dirección General de Información en el Marco Jurídico del SAGIOP de la Secretaría de Gobernación.

antes mencionadas, que poseen los Secretarios de Estado.

Del Reglamento Interior de cada dependencia, podemos extraer las funciones sustantivas que se les confieren a dichas áreas:

- I. Aplicar la política de difusión informática de la Secretaría conforme a los lineamientos de la Secretaría de Gobernación;
- II. Difundir la información de los programas y actividades de la Secretaría;
- III. Articular y hacer funcionar el sistema informativo interno, captando, analizando y procesando la información de los medios de información masiva referente a los tópicos de interés para la Secretaría;
- IV. Coordinar y promover las Relaciones Públicas internas y externas para la Secretaría;
- V. Coordinar y aprobar los programas de difusión de la Secretaría y las Entidades que integran el Sector.

Estas funciones son formuladas de distinta manera en cada Reglamento Interior, pero constituyen las sustantivas con las modalidades propias de la naturaleza de las funciones y la magnitud del Sector que la Secretaría en cuestión coordina. En el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto que es globalizadora, y coordina todo el sistema administrativo financiero de erogaciones del Sector Público Federal y la que se ha destacado como ejemplar, en apego a la normatividad pública, muestra una descripción más amplia y detallada de las funciones de la Dirección General de Comunicación Social, sumado a la formación económico-administrativa del entonces titular, Lic. Carlos Salinas de Gortari.

A nosotros nos interesa por el objeto de estudio, la fracción II de donde se desprende la facultad que crea los órganos administrativos que constituyen el esqueleto del SAGIOP.

El desarrollo de las Direcciones Generales de Comunicación Social se ha reflejado en un aumento de funciones², pasando de manejador de imagen de personalidades a través de la prensa escrita y de radio a administrador de las relaciones públicas, procesador de la información interna y externa en los medios electrónicos y en suma la propaganda política con todos sus métodos y técnicas modernas. Eloy Caloca en su trabajo de tesis de 1982 sobre el tema, asevera:

"las múltiples tareas que hoy en día se encomiendan a lo que entendemos por oficinas de prensa, van más allá del significado de éstas, por lo que les denominaremos 'Coordinaciones de Información, Publicidad y Relaciones Públicas', puesto que sus actividades se derivan de las partes que las forman y no se limita a la utilización de los medios impresos"³.

El Sr. Caloca se basa en un estudio que abarca indistintamente el Sector Público Central Federal y el Paraestatal (v.gr. Conasupo) de ahí que decida denominarle "publicidad" a lo que en realidad en el Sector Público Central Federal es "propaganda" puesto que éste no vende productos, sino presta servicios y en general, gobierna.

En fin, en estricto sentido lo que era "oficina de prensa" es actualmente un aspecto funcional de ellas, aunque presenta un cuadro de limitaciones y restricciones propias de un sistema burocratizado que la contiene: pequeñas luchas internas entre los integrantes del equipo de trabajo; mecanismos, tecnología y

(2) Apreciado en el apartado 2.4. "Análisis Histórico de las 'Oficinas de Prensa' de la Administración Pública Central Federal.

(3) Caloca Eloy, Op. cit., pag. II.

procedimientos inadecuados, lentos y manuales, y una restricción gradual de recursos humanos, financieros y materiales, cuanto más tecnológicos

¿Por qué la Fracción II es la que nos interesa? recordemos que el SAGIOP que analizamos se limita a la organización encargada de formular y distribuir los Boletines Informativos, excluyéndose los demás aspectos funcionales de las Direcciones Generales de Comunicación Social, pero respaldado en el hecho de que los Boletines constituyen la columna vertebral del Sistema de Información del Sector Público hacia la Sociedad Civil, entre otras cosas por su versatilidad (porque puede integrar otros géneros periodísticos como la entrevista y el reportaje) y bajo costo.

Siguiendo con la normatividad, se observó una remarcada carencia de Manuales de Organización y de Procedimientos, y si se posee como es el caso de la Secretaría de Salud, no se ha empleado, y en el caso de la Secretaría de Gobernación es obsoleto. En ambos casos, sin embargo, se encontró indiferencia a mostrarlo.

Por otra parte, la normatividad de las globalizadoras (SPP, SHCP y SCGF) afecta a los SAGIOP en el manejo de los recursos. Efectivamente, las políticas y lineamientos asumidos en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, modificaron las actitudes y formas del quehacer cotidiano en el seno de la Administración Central Federal, donde estas áreas no fueron la

excepción.

Realmente, se ha tenido que hacer más con menos o lo mismo con menos, pero con los mismos trámites engorrosos, criterios contradictorios o muy densos, requisitos excesivos y disfuncionales, en suma, este tipo de normatividad se erige, hoy por hoy, en el gran lastre para una administración pública eficiente y eficaz⁴. La selva inhóspita de la legalidad administrativa anacrónica e incoherente debemos rebasarla, reformarla, simplificarla y modernizarla para que no sea pisoteada o evadida y se adapte al dinamismo administrativo de la gestión moderna, lo cual implica cambio y aplicación de nuevos métodos y tecnología complementados con una nueva mentalidad de servicio público !

4.2. FUENTES

Las fuentes de donde se obtiene la información de la dependencia que "sale" en forma de Boletín, se obtiene a partir:

- de instrucciones del C. Presidente de la República;
- de la agenda del Secretario, sea en los actos a que asiste como máxima personalidad; entrevistas de "banqueta" o improvisadas; o algún reportaje que mande elaborar respecto a un tópico en específico, lo que también recibe la denominación de "trabajo especial";
- de actos de Subsecretarios, el Oficial Mayor y/o los Directores Generales de la dependencia;
- de hechos en la Sociedad que incurren en la competencia

(4) Al respecto el CP. Roberto Cerezo, Coordinador Administrativo de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la SEP, afirma que continuamente se reciben circulares con disposiciones y modificaciones en los procedimientos y/o trámites administrativos.

- funcional de la Secretaría;
- de acciones y avances en los programas de trabajo;
- de entrevistas y reportajes de funcionarios y empleados de la dependencia;
- de estudios realizados en la dependencia.

En algunos SAGIOP, principalmente en los que tienen a su cargo el despacho de información sobre asuntos económicos, la orden proviene del mismo Secretario. En contraparte, en las Secretarías de asuntos culturales y sociales (SEP y SS) se ha acordado generar dos o tres Boletines diarios, a fin de alimentar la espiral de la creencia de que pese a la crisis económica, no se han descuidado, sino al contrario, estos aspectos asociados al concepto del bienestar.

4.3. RECURSOS

Los recursos humanos del SAGIOP Modelo, son jóvenes en su mayoría, de preparación que va de la muy baja, circunscritos a tareas de apoyo (los más viejos), hasta universitaria en tareas de línea. Del total del personal, cerca del 70 % es de base y el 30 % de confianza, con una integración regular de trabajo. Los equipos son reducidos y capacitados sobre la marcha. Se percibe un esfuerzo continuo de los jefes por tratar de crear un ambiente propicio al compañerismo y la productividad.

Los perfiles del personal que poseen son: reporteros, fotógrafos, técnicos especializados en operación de telex; aunado al personal de apoyo: fotocopadores, mensajeros y secretarías.

El personal de los SAGIOP ha logrado interiorizar, cosa que se debe destacar, actitudes y conductas positivas, un trato amable y cordial con todo ciudadano y/o estudiante común, que preocupado o por una inquietud personal, recurre solicitando algún tipo de información.

El manejo del personal se ha vuelto una cuestión difícil por los sueldos bajos, los vicios sindicales, poca flexibilidad para los incentivos, etc., ello ha contribuido: a la concentración del trabajo en unos pocos y el mínimo interés hacia la labor propia de otros, además, del bajísimo nivel de preparación académica en el personal de base.

Los recursos financieros han tenido una evolución de incremento nominal, pero de rezago y decremento en precios constante; se les asigna partidas presupuestales que no alcanzan a cubrir las necesidades, pero debido no a que sean totalmente insuficientes, sino más bien por el procedimiento rígido para su transformación en líquido, regido por un calendario impuesto arbitrariamente desde la SPP, elaborado tomando en cuenta criterios macro-económicos, financieros y compromisos de alta política, alejados del nivel micro-administrativo o no entrelazado con la gestión interna a través de una red de información que a estas alturas debería estar informatizada.

En recursos materiales, los SAGIOP, cuentan con toda la papelería que requisitan: papel de fotocopia, lápices, sobres membretados, cintas para máquinas de escribir, materiales

fotográficos y todo aquéllo condensado en el capítulo 2000 del Catálogo Presupuestal. Cabe destacar que las áreas administrativas han erradicado el trámite interno o al menos lo han simplificado extraordinariamente. No obstante, las restricciones a los recursos han sido constantes y cada vez más se interioriza el ahorro de recursos.

Una vez abastecida la requisición, el jefe del Departamento de Prensa reparte el material a cada uno de los empleados para que los administren económicamente, aún así, se guarda un pequeño stock que más bien opera como un mecanismo de control de ciertos insumos caros, por ejemplo, hojas de fotocopias.

En cuanto a los recursos técnicos se cuenta con teléfonos, máquinas de escribir eléctricas para las secretarias de funcionarios, mecánicas para reporteros o personal de línea, cámaras fotográficas y laboratorio de revelado (técnica blanco y negro), telex, grabadoras de bolsillo, televisores solo para funcionarios y fotocopadoras.

Cabe mencionar que cada Dirección General tiene en su estructura interna, una Coordinación Administrativa que es la que lleve directamente, por competencia, todo el manejo óptico de los recursos, por lo que el proveerlos no es función de los órganos de línea, y forma parte del SAGIOP, constituyendo elementos de apoyo, cuya agilidad condiciona la efectividad del SAGIOP. Aunque estas funciones se han delegado por acuerdo en las Jefaturas de Departamento dependientes de la instancia directiva

encargada del Boletín Informativo, a fin de darle mayor celeridad al proceso; dichas unidades reciben el nombre de "Departamento de Servicios o de Apoyo".

4.4. ORGANIZACION⁵

La estructuración de los elementos del SAGIOP Modelo se pueden presentar de dos maneras. La primera, la que el mismo Gobierno Federal presenta y la otra, como resultado de la aplicación de la Teoría de Sistemas, más académica y procesal. La primera, la apreciamos en la Figura 1.

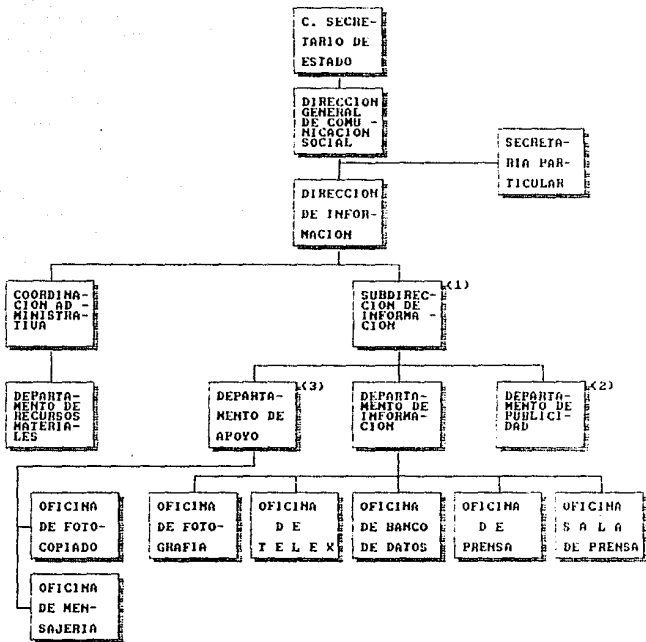
Cabe advertir sobre el organigrama de la Figura 1. el cual es obtenido a partir de las constantes de los cuatro estudios presentados en el capítulo III. Constituye una muy difícil extracción de organigramas heterogéneos en sus denominaciones más que en su estructura, cuyas causales las consideramos muy probablemente derivadas de los criterios de orden personal y de formación político-administrativa que cada Secretario y cada Jefe de las DGCS manejan en materia de información y difusión.

En un principio se pretendió favorecer la denominación "Dirección General de Información y Relaciones Públicas" como la correcta para definir el sistema donde se inserta el SAGIOP debido a que abarca tres aspectos fundamentales del proceso de

(5) Se ha separado la "organización" del "funcionamiento" con el propósito de que en la primera se contenga la estructura de trabajo de modo estático y en la otra, esta misma estructura pero en movimiento, bajo la variable tiempo.

FIGURA 4-1

ESTRUCTURA FORMAL DEL SAGIOP



(1) Cabe volver a subrayar que el papel de esta instancia por lo regular irse evante para el Proceso Principal de Boletines.

(2) Pued llevar otra denominacion.

(3) El Departamento de Servicios de Apoyo suple en la fase de apoyo al Departamento de Recursos Materiales en tres Secretarias de la muestra: la de Gobernacion, la de Programacion y Presupuesto y de de Salud.

comunicación social de modo explícito, a decir:

- a) la información: puede ser interna y externa; interna en forma de "síntesis informativa", "carpeta de recortes periodísticos", "revistas" y el "boletín interno"; y externa por "folleto", "cartel", "libro", "documental videográfico o de radio" y el "boletín informativo".
- b) relaciones públicas por buscar, entablar y desarrollar buenas relaciones con los Medios Masivos de Difusión y aquellas personas instituciones y organizaciones que sirvan a los fines de la Secretaría; y un tercero tácito
- c) la propaganda, aspecto insertado, no formalmente declarado, pero inmerso en las acciones y resultados del SAGIOP en específico y de la unidad administrativa en su conjunto.

Sin embargo, también el término "Dirección General de Comunicación Social", además de ser una denominación más moderna, y contener los aspectos arriba descritos, parece que alude a resaltar el aspecto de la "comunicación", la acción de evocar en común y a través de ello establecer relaciones con la Sociedad puesto que la comunicación coadyuva a la formación de consenso, porque permite la introducción de información en el receptor (el cual confía y abre, por así decirlo, sus esquemas de procesamiento de información, haciendo posible influir en sus actitudes y comportamiento, es decir, en la Opinión Pública.

Por otra parte, las Direcciones Generales de Comunicación Social acuerdan directamente con el Secretario de Estado⁶ lo que permite fluidez, lealtad y manejo político oportuno, en la difusión de la información.

En segundo término, a pesar de encontrarse en jerarquía

(6) A este respecto, la Secretaría de Gobernación no es la excepción, a pesar de que formalmente esté bajo una Subsecretaría según se pudo apreciar en las "Observaciones" de su SAGIOP.

formal, siempre queda por fuera una instancia de mando del SAGIOP para no entorpecer el flujo de órdenes y su ejecución, al triangularse la información; por ejemplo, en la Secretaría de Gobernación queda por fuera del proceso de boletines el Subdirector de Prensa, aunque los motivos cambian:

- a) en Gobernación, el Subdirector de Información se encarga de la "síntesis informativa";
- b) en la SPP constituye un puesto de "compromiso";
- c) en la Secretaría de Salud, el Director General lleva a cabo una amplia delegación de funciones por respaldarlos un vasto trabajo de servicio público juntos;
- d) en la Secretaría de Educación Pública, el Subdirector de Prensa está encargado de reportajes y documentos especiales.

Por otro lado, quizá sea conveniente así, la información pública es mejor "tratada" en grupos pequeños.

Y, en tercer lugar, el Departamento encargado de las operaciones para la elaboración del Boletín cuenta con jefaturas de oficina encargadas de un aspecto de línea o de apoyo que cambia en cada Secretaría de dimensión y nominación. pero no constituyen una guía importante para el análisis administrativo, por diluirse la jerarquía al encomendarse las tareas específicas al personal a disposición y debido a la proliferación de Jefes de Oficina en el seno de los mismos; en otros términos, de puestos del mismo nivel presentándose interacción entre iguales, situación que no permite a nivel Jefatura de Departamento una delegación de funciones de alcance intermedio que implique tomar decisiones de criterio.

El Modelo de Sistema distribuye las actividades conforme al

proceso principal de actividades del SAGIOP empleando fases y etapas como se ilustra en la Figura 2 y se inserta en el SAGIOP de la manera como se muestra en el Cuadro X⁷, según la siguiente descripción:

DESCRIPCION DEL PROCESO PRINCIPAL DE
ELABORACION DEL BOLETIN INFORMATIVO

(1) Fase de Estímulo:

1.1 Etapa de Orden de Boletín

(3) Fase de Aprobación:

3.1. Etapa de Supervisión
3.2. Etapa de Autorización

(2) Fase de Línea:

2.1. Etapa de Cobertura
2.2. Etapa de Formulación
2.3. Etapa de Corrección y Acabado

(4)⁸ Fase de Apoyo:

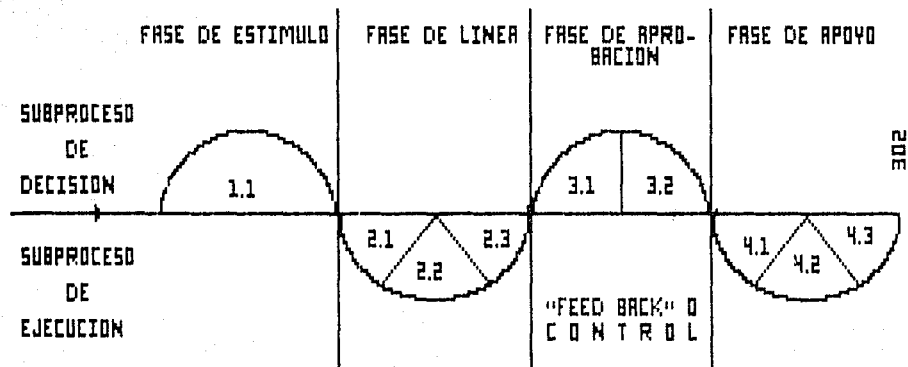
4.1. Etapa de Reproducción
4.2. Etapa de Empaquetado
4.3. Etapa de Distribución

(7) La explicación de las gráficas se considera suficientemente entendidas. En caso de duda lea la sección de "organización".

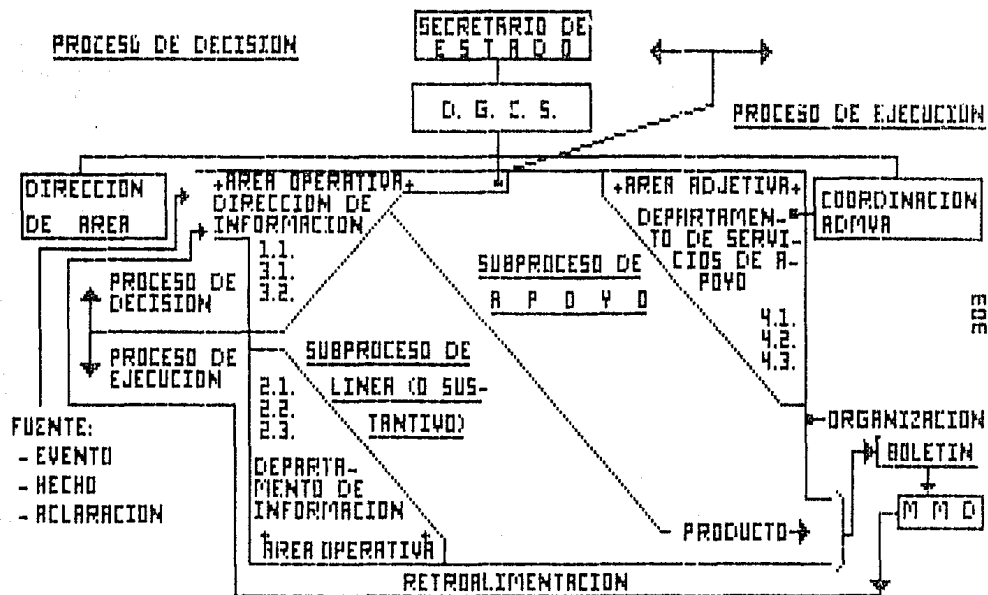
(8) Los incisos numéricos indican el orden secuencial en el Proceso Principal.

FIGURA 4.2.

PROCESO GLOBAL DE BOLETINERO



CUADRO X
 MODELO TEORICO DE ANALISIS PARA EL SAGIOP, APLICADO
 EN BASE A LOS RESULTADOS DEL SAGIOP MODELO



4.5. FUNCIONAMIENTO

La necesidad de un Boletín Informativo se genera (esfera decisoria) en la agenda del Secretario, principalmente, y de los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales (fase de estímulo y etapa de orden).

El Director General de Comunicación Social con las instrucciones que el Secretario le haya dictado selecciona aquéllas que refuerzan la política de trabajo del titular y sus propósitos políticos⁹. Así la esfera decisoria envía las órdenes de qué se va a Boletinear, pasa por el Director de Información y llega directamente al Departamento de Información (esfera operativa) y es aquí donde el Jefe ordena a un reportero, un fotógrafo y un grabador de audio a que cubran el evento¹⁰.

La orden de cobertura (etapa de cobertura) llega regularmente via oral del Director de Información, via telefónica y/o memorándum, según sea normal, urgente o programable dicha cobertura. El SAGIOP Modelo efectúa las coberturas en su mayoría durante la mañana, para aprovechar el grueso del personal.

El personal asignado efectúa las siguientes operaciones: anotaciones de frases y contenidos relevantes del discurso se toman fotos selectivas y se graba el sonido. Retornan a las

(9) Por ejemplo, el titular decide dar imagen de trabajo continuo de la dependencia con un manejo discreto de su imagen personal.

(10) En las Secretarías de menor personal como SPP y SS, se suprime el grabador de sonido, aunque las funciones son hechas por el mismo reportero.

oficinas centrales y, ahí, el reportero elabora la nota informativa (etapa de formulación), aplicando los criterios institucionales detallados más adelante, lo mecanografía y lo pasa al Jefe de Información para su corrección y revisión (etapa de corrección y acabado), se le revisa los aspectos técnicos del Boletineo y las connotaciones de las frases y palabras.

Al término de ésta etapa, se da por acabado y el Jefe de Información lo presenta al Director de Información quien lo revisa y aprueba, turnándolo a su vez al Director General el cual le da la última checada y programa su salida conforme a las prioridades que en base a las instrucciones del Secretario tenga, sopesa el grado de importancia del contenido, la mejor manera de aprovecharlo y a que MMD hay que proporcionárselos, por lo general son los más importantes en tiraje, tecnología y lectores o auditorio, excepción hecha al ordenar que se les proporcione a todos o a determinados columnistas, incluso puede darse el caso de un Boletín elaborado específicamente para determinado articulista.

Al revisarse (etapa de autorización) se dicta la orden del tiempo de salida, el Boletín vuelve al Jefe del Departamento de Información, quien lo remite al encargado de la fase de apoyo, en este caso, el Departamento de Servicios de Apoyo (o al de Recursos Materiales en su defecto).

El acabado del Boletín Informativo y la autorización deben estar de las 14:00 horas, para que las etapas de reproducción y

empaquetado se efectúe en media hora y el Boletín comience a ser repartido físicamente a las 15:00 horas (etapa de distribución), lo que se hace mediante transportes oficiales de cada Secretaría: motocicleta, o en "colectivos" e incluso en autos particulares proporcionados por los mismos funcionarios en determinados casos de urgencia. Las rutas se han trazado en referencia a los MMD de más cobertura, por ejemplo, los canales televisivos en el caso de la SEP. Aproximadamente a las 17:00 horas del día, esta etapa última, ha sido terminada.

Durante el turno matutino, el telex es empleado para enviar los Boletines, si se ha decidido que los MMD meridianos y/o vespertinos lo difundan, apartando espacio en el MMD para el día siguiente, a través del reportero de la fuente o directamente a la mesa de redacción del MMD.

Por otro lado, mediante esta tecnología es posible recibir noticias relevantes de las agencias nacionales e internacionales las veinticuatro horas del día. En lo concerniente al SAGIOP Modelo, lo aprovecha imprescindiblemente en las coberturas de eventos en provincia o de reportes de las delegaciones estatales de la Secretaría, constituye el vehículo económico y completo que en pocos segundos y de modo escrito proporciona la información requerida. Sin embargo, esta tecnología de apoyo, no está asignada a la Coordinación Administrativa (donde se localiza el Departamento de Recursos Materiales) sino directamente en la Dirección de Información (de donde depende el Departamento de Servicios de Apoyo), situación que brinda un indicio de los

cambios orgánicos que se pueden derivar en la distribución de las actividades en cada instancia de la Dirección General, a partir de la introducción de tecnología moderna.

En la etapa de cobertura, la dirección de la recopilación de la información está a cargo del reportero, es quien pide las tomas fotográficas, graba los discursos y frases importantes y es sobre quien recae la responsabilidad de la autenticidad de la información vertida en el Boletín.

El SAGIOP Modelo funciona fuertemente durante el turno matutino, sin embargo, en los turnos vespertinos se cuenta con personal sumamente reducido y por lo regular recae la carga de trabajo en los mandos medios (Jefes de Departamento, Subdirector y/o Director).

El dinamismo de esta área exige resupuestas de trabajo prontas (de minutos y a lo sumo de un par de horas), una organización funcional no basada en trámites, ni jerarquías inflexibles, ni carencia de capacidad en el manejo de cualquier tarea del proceso de elaboración del Boletín, ni la rigidez del horario de trabajo.

Los Boletines una vez autorizados, debe guardarse una copia de la memoria o archivo del SAGIOP por eso se remite al Banco de Información, donde se clasifica y se conjunta con otros en orden cronológico, se encarpeta y se guarda¹¹. Esta oficina debe ser ordenada para recuperar la información lo más rápidamente posible

(11) En la Secretaría de Gobernación se está instalando un sistema computarizado para tal efecto.

que lo permite el procedimiento manual.

Algunas veces, conforme a la agenda de compromisos del Secretario en la provincia, derivada de las siguientes posibles situaciones:

- en representación del C. Presidente de la República ante un acto oficial del Gobierno del Estado u otras instituciones sociales de tipo privado;
- una misión especial del C. Presidente de la República;
- compromisos con particulares, o instituciones privadas sociales que tengan relación con la competencia de la Secretaría o con compromisos e intereses personales.

Entre otras, de menor importancia, el SAGIOP tiene que cubrir esas giras enviando comisionados que, con viáticos en hospedaje, alimentación y transporte, son los encargados de transmitir las notas informativas a las oficinas centrales sea vía telex, telefónica o aérea.

Con objeto de que sea más comprensible el funcionamiento descrito elaboramos una impresión gráfica, empleando la técnica de "ruta crítica" en base al Proceso Principal de Boletineo que a continuación se presenta:

1. Necesidad del Boletín Informativo, se ordena su elaboración al D.G.C.S.12;
(00:01)13

(12) Abreviaturas:

- D.G.C.S. Director General de Comunicación Social
- D.I. Director de Información
- J.D.I. Jefe del Departamento de Información
- J.D.S.A. Jefe del Departamento de Servicios de Apoyo.

(13) Tiempo estimado en cada paso.

2. Turna la orden el D.G.C.S. al D.I. y tiempo de requerimiento;
(00:05)
3. El D.I. acuerda con el J.D.I. la programación de la cobertura;
(00:05)
4. El J.D.I. organiza el equipo de cobertura y distribuye tareas;
(00:10)
5. El equipo de cobertura o "pool" va al lugar del evento asignado;
(00:30)
6. El reportero ordena las fotografías que desea;
(--:--)₁₄
7. El reportero efectúa anotaciones y grabación de los discursos pronunciados y de elementos significativos del evento;
(--:--)
8. Regreso a las oficinas centrales;
(00:30)
9. El reportero elabora el Boletín Informativo;
(00:30)
- 9.1. El reportero revela la película en laboratorio;
(00:30)
10. El reportero turna para "corrección de estilo" al JDI;
(00:05)
11. Corrige y aprueba el JDI;
(00:10)
12. El JDI lleva el Boletín y las fotografías al DI para supervisión, revisando contenido, formalidad, datos y calidad del Boletín;
(00:10)
13. Aprueba y lo turna al Director General, quien revisa brevemente, sopesa la "oportunidad política" de su contenido y de su salida; autoriza, pone fecha, determina el abanico de MMD a distribuirlo y lo regresa al DI;
(00:15)₁₅

(14) Tiempos indeterminados endógenamente en el SABIOP, por ser factores que dependen del tipo y duración de los eventos oficiales.

(15) Los Boletines de menor trascendencia por el tópico contenido son directamente autorizados por el Director de Información.

14. El DI retorna la autorización al JDI;
(00:02)
15. Entrega original al Departamento de Servicios de Apoyo;
(00:25)
- 15.1. El JDI ordena envío de telex a los reporteros, comentaristas o articulistas de los MMD para respaldar el envío físico por mensajería;
(00:20)
- 15.2. El JDI remite copia para archivo al Banco de Información;
(00:05)
16. El JDSA recibe y ordena a la oficina de fotocopiado que reproduzca y empaquete;
(00:05)
17. Oficina de fotocopiado ejecuta y remite al JDSA;
(00:30)
18. El JDSA revisa y turna a la Oficina de Mensajería el Boletín Informativo para su reparto;
(00:05)
19. Oficina de Mensajería recibe y ejecuta el reparto de paquetes. El mensajero reparte conforme a ruta establecida, entrega el paquete, pide sello de recibido en el MMD y entrega al JDSA;
(02:00).

El total de tiempo del Procedimiento Principal del Proceso de Boletineo¹⁶ regularmente es de 5:06 horas. Pero, el total de tiempo sobre el procedimiento principal moderno es de 3:03 gracias al telex. La gráfica de estas actividades se encuentra en la Figura 3 y su inserción en el SAGIOP Modelo en el Cuadro XI.

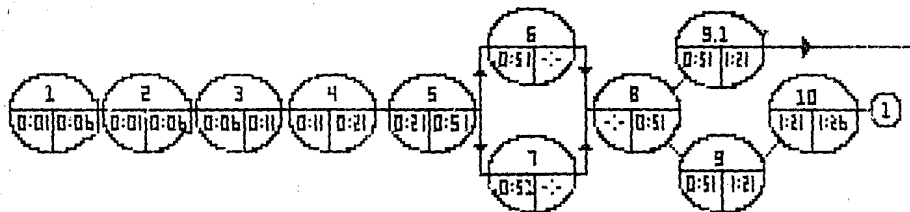
4.6. EL PRODUCTO

El Boletín Informativo es una especie de "machote" donde se

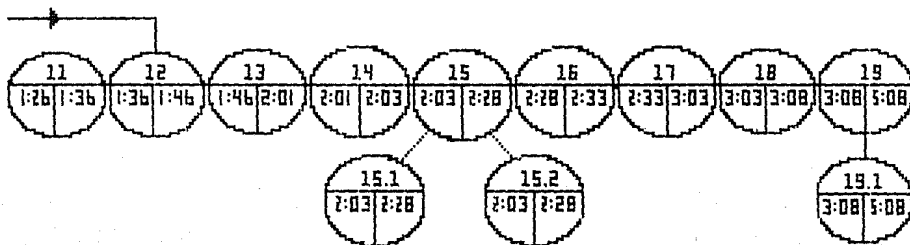
(16) El Procedimiento Principal se toma en consideración a un acto oficial, pero no toma en cuenta el caso de que se elabore una respuesta pronta en base a información de archivo, ya que en esta circunstancia el Boletín Informativo puede ser generado, autorizado y transmitido en una hora. Es el caso, por ejemplo, de una aclaración sobre un juicio equivocado emitido por un MMD.

FIGURA 4.3.

RUTA CRITICA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL DE BOLETIN

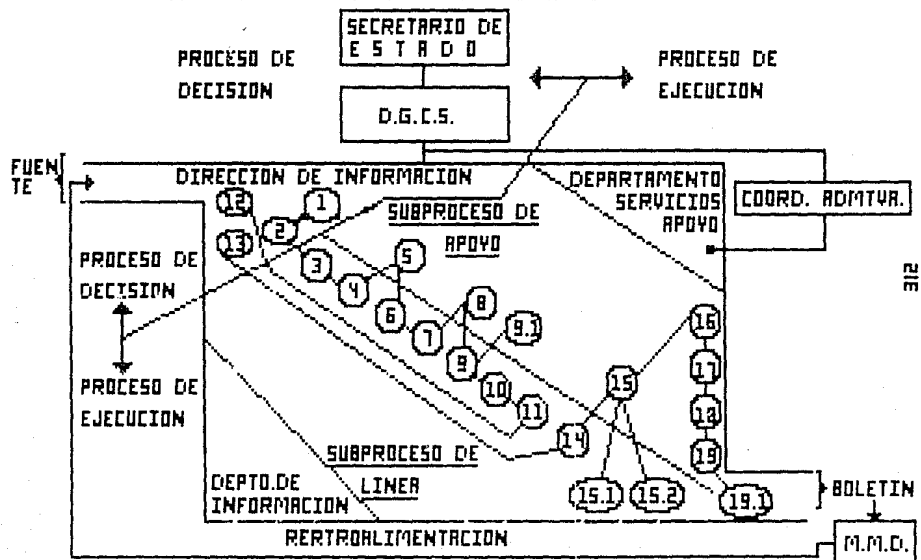


III



CUADRO XI

RUTA CRITICA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL DE BOLETINES
 INSERTADO EN EL MODELO REAL DEL SAGIOP



entrega la información generada por la Dependencia y sus recursos, constituye el instrumento tradicional y aún columna vertebral de la información pública dirigida, a través de los MMD, a la Opinión Pública.

El SAGIOP Modelo busca que sea claro, objetivo y con calidad profesional, porque el Boletín "es el puente donde circula la información oficial en un sentido; cuando el régimen desempeña su papel de emisor"¹⁷.

Para el periodista del MMD, el Boletín representa en teoría, una guía sobre la cual se puede verificar y/o ahondar en la información; no obstante, la práctica ha demostrado que constituye el hasta aquí del periodismo de los MMD.

Por su parte, como ya se observó, el Boletín debe responder a las interrogantes ¿qué?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿por qué? y ¿para qué?, es un texto corto de aproximadamente tres cuartillas en promedio con referencias de fecha, quien lo dice y en el formulario autorizado.

Un detalle de calidad de los Boletines es que en las primeras cinco u ocho líneas que componen el primer párrafo, se deben de responder aquellas interrogantes, sumado a lo anterior la brevedad de los párrafos subsecuentes. Estos son los más importantes aspectos técnicos.

(17) Ríos Ramón, Op. cit., pag. 46.

Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre la forma de organizar su contenido, resaltando más la información por nivel de mando que tomando en cuenta los contenidos informativos, de tal modo que es más relevante quien lo dijo, que lo que se dijo. Los discursos del Secretario, Subsecretarios y otros funcionarios de alta jerarquía se manejan primeramente, subrayando su posición, por instrucción de quien, con qué recursos y bajo qué normatividad, desembocando casi siempre en el discurso ideológico tradicional: los principios revolucionarios, los derechos y propósitos contenidos en la Carta Magna de 1917, etc.

El Boletín Informativo es un producto intermedio en el Sistema de Comunicación Social de México, debido a que es interpretado y analizado por los periodistas, los MMD, y a posteriormente, por la Opinión Pública; puede absorber en su seno otros géneros periodísticos (el reportaje y la entrevista, por ejemplo); puede ser complementado con fotografías, videos y audios; y no es obligatoria su difusión por el MMD, a menos que sea mediante "inserción pagada", conocida como publicidad en el medio.

Actualmente el Boletín constituye una más de las herramientas que pueden aprovecharse para vertir información pública en forma expedita, íntegra y masivamente. Se han ido aplicando nuevas tecnologías y ampliado la gama de productos, por ejemplo, las producciones videográficas, ediciones de folletos y revistas, conferencias y ruedas de prensa, producciones literarias, etc. a la par que las unidades administrativas de

información han dejado de ser simples "oficinas" y se convirtieron en "Direcciones Generales de Comunicación Social" con una fuerte posición política e influencia social. Empero, el uso cotidiano del antiquísimo Boletín Informativo, muestra también su cara más débil, sus limitaciones.

Un criterio básico de la política de comunicación del gobierno federal en el sexenio de 1982-1988, aplicado en el SAGIOP, con el cual se intentó, con ciertos resultados, evitar la especulación, la promesa o la falsedad, en el manejo de la Información Pública destinada a la Opinión Pública, al generar información respaldada en hechos, acciones y/o cifras comprobables, extraídos de una labor política, administrativa e investigativa generada por la gestión de las Áreas sustantivas y adjetivas de la Secretaría. Aunque no se puede dejar de inferir que se trató de pasar la responsabilidad de la "credibilidad" a los MMD.

Por otro lado, el tipo y naturaleza de la información contenida en los Boletines se desprende linealmente, del tipo y naturaleza de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), pero caracterizadas (y de ahí la tipología de la muestra: política, cultural, social y económica) en los programas de trabajo de cada Secretaría. Es decir, la naturaleza de sus actividades las determina la LOAPF, pero sus características: grado de prioridad, principales y secundarias, dependen de la localización y/o papel asignado a la dependencia en el contexto político del Sector Público Central

Federal y el juego que le dé el C. Presidente de la República.

Lo mencionado arriba, no va en detrimento de que toda actividad gubernamental es esencialmente política, es evidente al revisar los contenidos y el contexto en que funciona el Boletín Informativo: su tiempo de salida, el abanico de MMD a distribuirlo, a quien se le atribuye, la dimensión presupuestal de la DGCS, su cercanía con el titular, su actoría en fenómenos informales como el "chayote" o "embute", y las demás tareas que desempeña en el sistema informativo interno de la Secretaría. También porque tiene a su cargo aspectos trascendentales de la imagen de la dependencia y de su titular, y aún, en el origen de la información: un acto público oficial de claras características políticas, modeladas por la costumbre del sistema político mexicano.

Las argumentaciones de los entrevistados respecto de si el boletín es un "producto" o un "servicio", la negativa fue rotunda, se le considera sustancialmente un servicio: "La información contenida en el boletín es un servicio; el Boletín es el documento, la materialización de la información", indicó el Lic. Octavio Campos, (ex) Director de Información de la Secretaría de Gobernación; "es un servicio consagrado por la Constitución, constituye un servicio (el Boletín) que informa, orienta y educa a la sociedad civil" declara el Subdirector de Prensa de la Secretaría de Salud, Lic. Alfredo Valle.

En efecto, la sociedad civil, cualquier ciudadano puede recurrir a las Direcciones Generales de Comunicación Social para

solicitar información y ésta debe ser proporcionada y lo es. En este sentido, constituye una verdad poco objetable. Quizá con ello, contribuya como una instancia que responde a la necesidad de fortalecer políticamente a través de todas las técnicas de difusión de masa, en este caso, su actividad es propagandística. Estar consciente de esto, significa no parcializar ni perjudicar la naturaleza de su papel en el seno del propio sector público y de la sociedad.

Cabe agregar como corolario de este capítulo y que el SAGIOP Modelo representa la configuración de las interrelaciones y características de los elementos que intervienen en el proceso de elaboración del Boletín Informativo.

El SAGIOP Modelo así, ha confirmado la primera parte de la primera hipótesis de trabajo de la investigación, ha brindado la posibilidad de analizar la estructuración de los componentes de este particular sistema de información y expuesto la patología que presenta, misma que en el siguiente capítulo se estudia con detenimiento.

Además, en términos de los propósitos fundamentales del Poder Político, el SAGIOP mediante el Proceso Principal de boletineo, cumple sus expectativas; sin embargo, se observan algunos rasgos, cada vez más frecuentes, de que se acerca un nuevo tipo de organización más tecnificada, en el empleo de tecnología, criterios y procedimientos de elaboración, distribución y archivamiento de la información que nos llevará consecuentemente a productos distintos al Boletín Informativo,

y quizás, si el medio al que se dirige se moderniza, sea más eficaz.

En suma, el SAGIOP Modelo, afirma la bondad académica de la metodología aquí aplicada y, aunque describe el Proceso Principal -regulares- del Boletín Informativo, los casos irregulares se pueden estudiar bajo el mismo esquema. Además, ofrece la posibilidad de descubrir y explicar que la información se oficializa desde el evento mismo, es decir, desde su punto originario de emisión; permite observar la subterránea acción propagandística del Boletín informativo; expone las deficiencias de la ratio juris; la influencia que ejerce sobre la dinámica del sistema logístico del SAGIOP, las medidas financieras asumidas por el gobierno de De la Madrid; destaca el papel del Departamento de Servicios de apoyo que lleva a cabo actividades logísticas y jerárquicamente dependiente del área directiva del SAGIOP con autonomía respecto a la "Coordinación Administrativa" de la DGCS a la que corresponde naturalmente dichas funciones; este hecho, debido principalmente al dinamismo e imprevisibilidad de las labores del SAGIOP y, también, a la diferenciación entre estructura formal y procesal en el seno de las DGCS. Finalmente, la yuxtaposición a lo largo del Proceso Principal de Boletineo, de los procesos decisorio y ejecutivo, y las características del producto (el Boletín Informativo), sintético, intermedio, opcional, propagandístico, pero insuficiente socialmente considerado.

El SAGIOP entonces, proporciona la descripción y explicación de una realidad multidimensional, compleja en torno a la información pública dirigida a la Opinión Pública.

"Para la explicación del proceso comunicativo no basta el reconocimiento de todos y cada uno de sus elementos, sino que hay que considerar su carácter relacional. Este punto es el que da la clave para entender los procesos de comunicación".

PATRICIA OJEDA

C O N T E N I D O

CAPITULO V

CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LOS SAGIOP: PROBLEMÁTICA, PAPEL SOCIAL Y PROPUESTA PARA SU MEJORAMIENTO

5.1. DIAGNOSTICO GLOBAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL SAGIOP

5.1.1. CONTEXTO

5.1.2. GRADO DE DESARROLLO

5.1.3. PROBLEMÁTICA

5.1.4. EL PAPEL DEL SAGIOP

5.2. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SAGIOP

5.2.1. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION INTERNA DEL SAGIOP

5.2.2. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SAGIOP A TRAVES DE SU CONTEXTO

Este último apartado, se compone de dos partes, mismas que tienen por propósito cerrar la parte argumentativa del estudio, "abriendo el abanico analítico" a las diferentes esferas que influyen en el SAGIOP de una u otra forma.

En el primer subcapítulo, se presenta una diversidad de aspectos del SAGIOP a fin de analizar el fenómeno en la multiplicidad de interrelaciones en que lo ubica la realidad.

En el segundo, se elabora toda una proposición, en base a criterios, prácticas y tendencias factibles del presente y futuro de la Administración Pública, con objeto de que su viabilidad sea ponderada, además, porque es deber profesional aportar posibles alternativas a aquéllo que se ha estudiado, con sentido crítico y constructivo, ya que conlleva en sus entrañas, la posibilidad de perfeccionarse para mejorar.

5.1. DIAGNOSTICO GLOBAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS SAGIOP

En el anterior capítulo, se recogieron e integraron las constantes de la fenomenología de los SAGIOP, a fin de obtener con aceptable profundidad, el modelo administrativo que la Administración Pública Federal ha generado en materia de información pública dirigida a la Opinión Pública.

Sobre estos resultados podemos elaborar un diagnóstico que nos permita conocer otros aspectos de los SAGIOP en el marco de su contexto, desarrollo, papel y problemática.

5.1.1. EL CONTEXTO

El SAGIOP se desenvuelve en una primera esfera (sistema) que es la Secretaría, que se conecta a la esfera de la Administración Pública Mexicana, con la Federal a la cabeza; a su vez, una tercera, la Sociedad Mexicana en su conjunto y una última de interrelaciones e interdependencia internacionales.

En el primer contexto, es decir, de la Secretaría a la que pertenece, hemos detectado las variables que más influyen en su organización y funcionamiento:

1. La personalidad, formación, intereses y compromisos del titular;
2. El equipo de trabajo: subsecretarios, oficial mayor y directores generales, y la dinámica interpersonal que generan;
3. Las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que determina la naturaleza de sus actividades y, en consecuencia, de la información;
4. La inserción específica que tenga en el plano de trabajo de la administración del Presidente de la República en turno;
5. El presupuesto asignado y las políticas de trabajo que le designen a la DGCS y al SAGIOP en concreto.

En la esfera de la Administración Pública Federal, el SAGIOP es influenciado por:

1. Formación, personalidad, intereses y compromisos del C. Presidente de la República;
2. La política general de comunicación social del Gobierno Federal;
3. Las políticas de manejo de recursos de las dependencias globalizadoras: SPP, SHCP y SCGF;
4. La inserción del Poder Ejecutivo Federal en el sistema

político y económico nacional, tanto coyuntural como la posición tradicionalmente reconocida, de eje y rector, respectivamente;

5. La relación que mantenga el Secretario con el C. Presidente de la República y sus compañeros de gabinete.

En la tercera esfera, nacional:

1. El grado de desarrollo político-administrativo de las organizaciones sociales y el grado de desarrollo económico nacional;
2. La posición, interrelación e interdependencia de los tres macro-sectores: el público, el privado y el social;
3. La composición de las formaciones culturales de las diferentes clases, los diversos grupos y la multiplicidad de facciones;
4. Los Medios Masivos de Difusión (MMD) como factor de poder;

Y, la cuarta esfera, de interdependencia e interrelación que guarda el país frente al concierto internacional, principalmente Estados Unidos, Europa y Japón, se resume en cuatro puntos:

1. Dependencia tecnológica y económica disfrazada por una modernización dependiente;
2. Subdesarrollo político-social y económico;
3. Marginación y desempleo;
4. Desinformación e inculcación de una ideología consumista y poco reflexiva a través de los poderosos medios masivos de difusión mexicanos que son abastecidos informativamente por fuentes extranjeras: estadounidenses, francesas, inglesas, etc.

La entreveración de todas estas variables enmarcan y dan forma, a un cierto grado de desarrollo, un determinado papel y una problemática del SAGIOP que, como siguiente paso, trataremos de identificar y describir.

5.1.2. EL GRADO DE DESARROLLO

Lo podemos analizar desde dos perspectivas que sintetizan su naturaleza: uno político-administrativo y el otro periodístico.

En la perspectiva político-administrativa, podemos observar una muy difundida combinación de la organización y funcionamiento del SAGIOP, por un lado, a nivel decisorio el modelo burocrático-departamental y, por otro, a nivel operativo un modelo burocrático funcional, por llamarlo de algún modo. El primero, hace referencia a la organización formal y la segunda, a la de un equipo de trabajo ordenado, de pocos integrantes, sumamente variable en la composición de sus relaciones¹. Sin embargo, cada modelo destaca en los niveles descritos, uno en el decisorio y el otro en el operativo.

El SAGIOP sigue empleando métodos e instrumentos manuales y/o de tecnología ya rebasada en los países con administraciones de punta, los procedimientos siguen siendo largos todavía, como se muestra en la ruta crítica del Proceso Principal de Boletines. Sin menospreciar el que ciertos aparatos agilizan el procedimiento y acortan el tiempo, por ejemplo, en la etapa de distribución, el telex y fax aumenta la eficiencia, al reducir a minutos el tiempo manual de distribución que tarda horas.

(1) Las expresiones del personal de los SAGIOP al respecto, adquieren sentido: "hay que hacerla de todo" (SEP), "aquí soy todólogo" (SPP) y "hay que entrarle a todo" (SS).

La tecnología telefónica y electrónica (grabacintas, fotocopiadoras, televisores, etc.) han hecho más efectivo el funcionamiento de este mecanismo, pero no lo cambian.

En efecto, se facilitan las tareas, las hacen más rápidas y económicas, por ejemplo, la grabadora de audio, graba íntegramente y con entonación precisa, el o los discursos coadyuvando a que sea redactado el Boletín bajo frases y sentidos más apegados al original, sin recurrir a la agotadora taquigrafía o estenografía. Para la articulación o vinculación con los MMD, el teléfono apoya para pedir espacio de publicación mucho antes de que llegue mensajería con el Boletín.

Paradójicamente, no cambia la inserción del SAGIOP en el esquema comunicativo de la Sociedad, con los consecuentes resultados negativos, muy bien detallados por José Luis Gutiérrez Espindola²:

"La información de la televisión privada (3) reviste características que parecen confirmar la certeza de que, en vez de satisfacer las necesidades sociales en la materia, provee un cúmulo vasto, pero desarticulado y por ello improductivo, de información general que se hace pasar por información necesaria para estar al día. Una información así, no puede ni se propone, ser vínculo entre los telespectadores y su realidad social, un instrumento analítico que les permita formarse juicios propios que active y eleve la calidad del debate ciudadano y, con ello, "la vida democrática de la nación", y más adelante

(2) Trejo Delarbre, Raúl. Televisa el quinto poder. México D.F., Ed. Claves Latinoamericanas. 1988., p. 64.

(3) Hoy por hoy, es la que cuenta con un auditorio de millones de mexicanos, incluso extranjeros y la mayoría lo emplean como su único medio informativo.

agrega, "la actualidad política, socio-económica, etcétera -que es la expresión última de procesos en curso- es presentada fácticamente, inaprehensible, refractaria a toda intervención y control social".

Por tanto, la articulación política del SAGIUP, en el marco de la llamada "comunicación social" es de protagonista indirecto al contacto con la Opinión Pública, por eso, la afirmación del Lic. Alfredo Valle, Subdirector de Prensa de la Secretaría de Salud, adquiere relevancia: "el Boletín Informativo está dirigido a los Medios Masivos de Difusión (MMD)", incluso, se creó y desarrolló en el Sector Público en cierta manera por la exigencia de ellos.

Empero, en teoría, no es exclusivo de los SAGIOP este papel secundario, el problema se remite a que el Sector Público, no ha tomado cartas en el asunto para resolver esta situación anacrónica y peligrosa al reglamentar e intervenir directamente en la forma y modo de difundir sus propios contenidos.

Por otra parte, las relaciones entre las instituciones estatales e instituciones privadas (MMD), establecidas en la década de los cuarentas, han dejado superadas las exclusivas relaciones personales que habían entre el gobierno y la prensa y radio. Cuestión apreciada en el capítulo segundo, en el apartado sobre el Boletín Informativo.

No obstante, cabe advertir que las antes raquíticas "oficinas de prensa", han dejado atrás su parecido con las oficinas de

redacción de un periódico, ha definido y ampliado su campo de actividades, concentrándose en "comunicar" o tratar de hacerlo, contenidos informativos concretos a la Opinión Pública.

Actualmente, constituyen unidades administrativas que en unos casos son denominados de "Comunicación Social" (SPP y SG), otros de "Información" (SG) y de "Información y Relaciones Públicas" (SEP).

Pese a ello, se sigue entendiendo su administración bajo una perspectiva muy arraigada y obsoleta, principalmente en los problemas de manejo de personal de base, en la contratación de personal de confianza en áreas completamente distintas a las que se asignan por contrato y sobre todo sometido a la implacable inercia del trabajo cotidiano, sin previsibilidad (en muy alto porcentaje) con problemas de ocio y concentración del trabajo, como dos caras de la misma moneda.

Es significativo un pequeño hilo de luz en torno a una posible nueva forma de trabajo que se está generalizando bajo la égida de una racionalidad muy técnica y funcional, dicha racionalidad practica el criterio de hacer a un lado cualquier subordinación o modificación la norma que interfiera en la ejecución de la decisión tomada, si se contraponen a la funcionalidad de las instancias gubernamentales, específicamente, de las Direcciones Generales de Comunicación Social, para cumplir sus objetivos programáticos dentro de los causes del orden jurídico administrativo. Esta nueva "cultura de trabajo" pone

énfasis en la preparación y formación educativa de la persona bajo la ratió técnica⁴.

Desde la perspectiva periodística, rescataremos sustanciales contenidos de los estudios hechos por dos periodistas acerca del grado de desarrollo que han tenido lo que llaman "oficinas de prensa".

La comienzan a considerar desde unos cuantos años para acá, aproximadamente 1960-1962, un campo de comunicación nuevo y en consecuencia, un ámbito profesional para los periodistas, porque se puede procesar información a través de sus distintos géneros: entrevista, reportaje, artículo, guiones, imagen, sonido, folletos, clichés, etc.. Por ello, se le exige al personal una preparación profunda en el empleo de estas técnicas de producción de información para la comunicación social.

El periodista Ramón Ríos, el SAGIOP funciona como la redacción de un periódico, de radio o televisión, pero con la diferencia de que el tiempo disponible para el tratamiento es aún más reducido, su manejo más delicado por sus connotaciones políticas a nivel nacional y con menor margen de acción directo en lo externo.

Al recabar información interna de la dependencia y

(4) Consultese la obra de Manuel García Pelayo, Burocracia y Tecnocracia. México D.F., Ed. Alianza Universidad. Segunda Edición. 1962., p. 30.

distribuiría en los MMD, se convierte en un "enlace" entre la misma y aquéllos, ya que se les proporciona información considerada oficialmente de "interés público".

En tanto, el periodista debe ver a la DGCS como un auxiliar para su trabajo, no como sustituto del mismo y debe entender la labor que ahí se desempeña para que a la vez él, pueda realizar en una forma más eficiente la actividad de indagar por sí mismo a partir de la información brindada por el Boletín Informativo.

En realidad, dicha situación no se presenta, ya que el periodista asignado a la fuente, se conforma, regularmente, con la información que le es proporcionada. Además, si desea una entrevista con algún funcionario de la Secretaría, recurre aquí mismo para que se asigne la agenda, incluso cayendo en el extremo de considerarlas oficinas de café.

Las Direcciones Generales de Comunicación Social han llegado a neutralizar profesionalmente al periodista, convirtiéndolo en mero repetidor de Boletines Informativos, aunado a su irresponsabilidad periodística para realizar el reporteo, partiendo de la información proporcionada por el Boletín. Se debe agregar que el periodista también puede aprovechar el margen de acción interpretativa y de opinión que le concede el MMD para el que trabaja⁵.

(5) Ríos Alvarado, Ramón. Las Oficinas de Prensa como alternativa para el periodista. México D.F., Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septién García"., 1988., p. 48.

Así, "el objetivo para el cual han sido creadas las DGCS es el de mantener informados correctamente a los periodistas y medios de comunicación en general, para que estos a su vez puedan comunicar a la opinión pública de las acciones de la institución, organización o dependencia correspondiente realiza"⁶.

Ramón Ríos continúa, parafraseando a Rivadeneira, "las oficinas de prensa tienen por objeto procesar los datos de la fuente con criterio periodístico, para distribuir los mensajes entre los medios de comunicación de masas"⁷ y distinguen de las oficinas de Relaciones Públicas y propaganda o atención al público, "en que las primeras constituyen un medio de información y las segundas se especializan en formación de imagen"⁸.

En lo particular, se sostiene la tesis de que las DGCS, no es ajena a la formación de la imagen, no es posible separar, conforme lo analizado en el capítulo primero, la función de propaganda y la de informar, puesto que es permanente la necesidad del poder de buscar y mantener una impresión favorable acerca de los asuntos públicos en la Opinión Pública.

Por eso, afirma más adelante Ramón Ríos:

"La política que se realice en una oficina de prensa o de comunicación social, en su programa de trabajo, debe inducir a consolidar

(6) Idem., pag. 33.

(7) Idem., pag. 41.

(8) Idem., pag. 45.

la confianza, colaboración y participación de los diversos sectores de la sociedad, en los cuales tiene que ver la dependencia para la que se trabaja. No lograrlo es indicativo de que no se está haciendo buen trabajo de comunicación social⁹.

¿ Que es, sino propaganda política en su esencia ?.

Entonces, hoy, por hoy, los SAGIOP son sistemas que propician la legitimación, el consenso y no únicamente informar, por cumplir un mandato constitucional; en realidad, es de suponer, que obedece a un status de poder, fortaleciéndolo, a través de las formaciones mentales que induce y conforma dicha información pública, difundida por los MMD. A modo de ejemplo, se puede recordar la forma jerarquizada de integrar la información dentro del Boletín, sin obedecer a la lógica del tema o de los contenidos informativos.

Dicho lo anterior, pareciera que somos testigos de una modalidad distinta y oculta de propaganda, refugiada en la publicidad, pero sobre todo legalizada y legitimada en las investiduras fetichistas del "Derecho a la Información" y las características del modo de difusión de la información en la Sociedad, donde, por otra parte, el SAIOP, posee un "destacado" papel a nivel de enlace y emisión con los Medios Masivos de Difusión (MMD), pero siendo éstos, en última instancia, los que crean, proyectan e inculcan la imagen y contenidos que conforman la cosmovisión del mexicano¹⁰.

(9) Idem., pag. 45.

(10) Por otra parte, no hay que demeritar los avances en este materia, ya que el individuo cuenta con mayores elementos de discernimiento para actuar en su medio.

5.1.3. PROBLEMATICA

En lo que se refiere al aspecto de la problemática que presenta el SAGIOP, lo veremos internamente, extrayendo de las observaciones apuntadas, los síntomas detectados empleando las perspectivas: gerencial y periodística.

Pese a las diferencias encontradas de un SAGIOP a otro, provenientes, en gran parte, del factor político: el titular de la dependencia, el tipo de atribuciones legales de la Secretaría y reales de la DGCS, etc., descritos en el aspecto contextual, se presentan problemas que comparten cada uno de ellos y, es de suponer, en todo el Sector Público Central Federal, donde las diferencias son más bien de grado y de forma, salvo alguna que otra de tipo técnico y organizativo, por ejemplo: a) la no existencia de sala de prensa en la SPP o la jerarquía mayor en la de Gobernación de las instancias de línea y de apoyo del SAGIOP, donde son Jefaturas de Departamento (fotografía, banco de información, telex) lo que en los otros son jefaturas de oficina; b) Además, la "Dirección General de Información" de la Secretaría de Gobernación depende formalmente de la Subsecretaría encargada de los MMD, pero, en realidad actúa directamente bajo acuerdo e instrucciones del C. Secretario; por otra parte, sus facultades se desprenden directamente de la LOAPF y son detallados en el Reglamento Interior.

No obstante, la problemática global administrativa, la podemos sistematizar así:

1. El gasto restringido, la calendarización presupuestal que

reduce la liquidez en razón a criterios exógenos a las necesidades de trabajo, trastoca la adquisición y abastecimiento de recursos materiales y técnicos y/o servicios a costa de la productividad, misma que aumenta o se mantiene en razón del esfuerzo, regularmente, del personal de confianza y los recursos materiales tradicionalmente empleados.

2. El personal de base sigue teniendo vicios de improductividad, desinterés e incapacidad técnica profesional, respaldados en el fuero sindical con serios desfases de integración laboral con el personal de confianza.

3. El manejo de personal se dificulta, por las limitaciones financieras para estímulos, incentivos y promociones; y la escases de cursos de capacitación y desarrollo de personal, dejando que la necesidad sea la escuela y la práctica, la docente.

4. Ausencia de documentos de planeación y programación de trabajo, y de manuales de procedimientos actualizados que informen al empleado y al funcionario lo que se hace, por qué y a donde se encaminan los esfuerzos en común. Constituyen, sin embargo, una panacea inalcanzable a nivel operativo. Por otro lado, donde sí hay, se guarda como archivo.

5. La rigidez normativa en el manejo del personal, arrebatando a los mandos medios, facultades importantes de manejo de personal como horarios, incentivos, sanciones, etc., para su control y conducción.

6. La rigidez del horario de trabajo mediante chequeo, dificulta la actividad de reporte y periodística en el seno del SAGIOP, orillando a los Jefes del Departamento y/o personal de confianza a cubrir horas fuera de los horarios de trabajo del personal de base.

7. El recorte de personal ha venido a obligar a los pocos empleados que quedan a volverse todólogos y a desempeñar tareas distintas para las que fueron contratados.

8. Se registran graves problemas de coordinación en la comunicación interna de los órganos centrales y los desconcentrados y descentralizados, que duplican la información, la tergiversan o la difunden sin contar con el calendario político de la Secretaría y/o del Sistema, llegándose a provocar "autogoles". Este hecho respalda el argumento de que es evidente la ausencia de una política informativa y de difusión coherentes a lo largo y ancho del Sector Público, pero más que todo de un mecanismo administrativo intersecretarial e intersectorial que la haga posible.

9. Todavía falta operativizar con reglamentación clara, uniforme y detallada, los aspectos a tratar por cada SAGIOP, cuanto más por depender directamente de los Secretarios de Estado en muchas de sus actividades; tal es el caso del criterio de contenido cultural y educativo que la fracc. XXIX del artículo 38 de la LOAPF confiere a la SEP, la frecuencia del boletineo, los criterios de integración de la información conforme al sentido que la misma requiere, independientemente de la jerarquía de los

funcionarios, etc..

10. La normatividad administrativa, densa, legalista, atrasada, en muchos casos orilla a rebasarla impulsado por la difícil elección entre parar el funcionamiento del SAGIOP, o seguir a costa de pisotear la selva de requisitos y trámites que no modernizan el Sector Público, ni dejan dirigir los recursos para una gestión eficiente, basada en la confianza y menos tramitación.

11. Los sistemas de administración de recursos y de funcionamiento o trabajo son atrasados. Deberían implementar nuevos mecanismos de comunicación administrativa interna más ágiles.

En cuanto a la problemática, desde el punto periodístico, enumeraremos la siguiente relación de síntomas:

1. El SAGIOP es un área atípica administrativamente hablando, por no poder su naturaleza, organización y funcionamiento, adecuarse a la normatividad administrativa del Sector Público como lo haría cualquier otra área de línea; no se enmarca en un horario rígido y su dependencia con el Secretario contribuye en buena medida a profundizar este fenómeno.

2. Carencia de una política definida e institucionalizada de "comunicación social", por eso, cada DGCS trabaja bajo criterios diferentes, podría decirse, de acuerdo a las características de formación política de los funcionarios que conforman la administración en turno, por un lado, y la naturaleza de las

funciones que por ley le competen a cada Secretaría, por el otro.

3. Dilapidación de recursos para la autoalabanza y prácticas viciosas a base de filtraciones de información manipulada con fines unilaterales.

4. El manejo de la imagen gubernamental como si fuera un producto consumible y la contribución a crear una conciencia falsa, superflua y tendenciosa, es decir, alienante o raquítica.

5. El embute como práctica viciada compra-plumas y capacidades periodísticas, para hecharse porras, en el mejor de los casos; para manipular impunemente información, en el peor.

6. Se detecta una descoordinación en materia de información pública dirigida a la Opinión Pública, hace falta implantar más que una política, mecanismos en el Sector Público Central Federal que integre esfuerzos, métodos, medios, formas y contenidos informativos, y los dinamice¹¹ para difundir una imagen coherente, sistemática y efectiva del Sector que procure la reflexión sistemática del acontecer social, atraiga la confianza, participación y, en consecuencia, la legitimidad del sistema.

Y que no opere por caso de excepción, como cuando la "Dirección General de Comunicación Social" de la Presidencia de

(11) La moderna administración emplea los sistemas de información, para incrementar el fluido y rapidez de la información; lo que significa aprovechar un conjunto de procedimientos ordenados, que al ser ejecutados, proporcionan información para apoyar la toma de decisiones, agilizar operaciones y garantizar una mayor coordinación y control de la organización, mediante instrumentos cibernéticos.

La República, se coordina por orden del C. Presidente para un evento específico:

7. La posición intermedia de las "Dirección General de Comunicación Social", de "emisor sin medio de transmisión directa", dejando ésta a los MMD que actúan realmente como remodeladores de la información para difundirla conforme pida la clientela; debe ser replanteada.

8. Actualmente, los errores o desviaciones en el cumplimiento de las funciones asignadas a las Direcciones Generales de Comunicación Social, se debe, entre otras causas, a que los profesionales del periodismo aún no han incursionado de manera consistente en este campo, con sus técnicas y conocimientos¹².

10. El congelamiento de plazas y algunas desviaciones de los reporteros internos, no han permitido integrar equipos de personal capacitado que reporten en las distintas áreas de las dependencias, de manera cotidiana, para notificar cualquier adelanto en los programas de trabajo, actos o hechos de trascendencia de la Secretaría y que puede ser información de interés público.

5.1.4. EL PAPEL DEL SAGIOP

El papel del SAGIOP arroja resultados preocupantes que por sí solos podrían constituir conclusiones de primerísima línea

(12) Ramón Ríos, Op. cit., pag. 191.

para no subestimar la función esencial y protagónica de los SAGIOP en la problemática del Derecho a la Información y como pasa a planos preocupantemente secundarios, al entender su posición estructural derivada de su integración en el esquema comunicativo de la Sociedad Mexicana.

Podemos describir un papel formal del SAGIOP que se resume en la siguiente atribución:

"Difundir la información de los programas y actividades de la Secretaría"

que mencionamos en el capítulo cuarto, suficientemente general para permitir emplear otros géneros periodísticos de difusión, además del Boletín (revistas, libros, folletos periódico mural, spots de radio, etc.). No obstante, el Boletín sigue siendo la columna vertebral de la información del gobierno al público, en el seno de los SAGIOP.

La Función o papel Institucional del SAGIOP es formar, mantener y desarrollar una buena imagen que justifique las atribuciones de la dependencia, para ello, busca información periódicamente a fin de que se tengan noticias del organismo al que pertenece y evitar que algunos reporteros "vuelen" o inventen noticias.

El SAGIOP, elabora y proporciona los Boletines Informativos a los MMD, previa solicitud de reportes de la gestión de las áreas internas o, en su defecto, las áreas la proporcionan al pedir la cobertura de sus eventos, seleccionándose, en acuerdo

con el Secretario, los de "interés público". Existen prioridades que dependen de la presión que ejerce el medio ambiente sobre la Secretaría y requieren salida en tiempos muy reducidos e incluso, "trato especial".

En general, en este nivel su función es dar el acabado a la oficialización de la información, que significa orientarla bajo la concepción, personalidad y compromisos e intereses de quienes dirigen la Secretaría amalgamándose con el discurso político tradicional y el sexenal.

La función o papel "social" del SAGIOP, "responde a la necesidad social de implementar un fluido de información que permita a la Opinión Pública mantenerse informada de lo que realizan sus gobernantes"¹³; dicha política es instrumentada, empleando "intermediarios": "mantener informados correctamente a los periodistas y medios de comunicación en general, para que estos a su vez puedan informar a la Opinión Pública de las acciones que la institución, organización o dependencia correspondiente realiza"¹⁴.

La función "Social" del SAGIOP entonces, es como medio de transmisión oficial de información oficializada, a la Opinión Pública, a través de los MMD; correspondiendo a la exigencia de la Sociedad, plasmada en la Constitución, sin menoscavo de necesidades derivadas del Poder del Estado.

(13) Ramón Ríos, Op. cit., pag. 44.

(14) Idem., pag.33.

El SAGIOP, en su función "social" cumple una prescripción constitucional: informar; una necesidad política: legitimar, es decir, reforzar o conseguir consenso y apoyo social; y una necesidad social, propiamente dicha: enterar a los diversos grupos sociales de su quehacer por medio de los MMD, tratando de saciar la hambruna informativa de estos últimos¹⁵.

A este respecto, el Lic. Albino Motezuma Viveros indica:

"su creación ha venido, de cierta manera a satisfacer en una u otra medida: por un lado, necesidades informativas de los medios de comunicación colectiva y, por otro, esta oficina de prensa no sólo trata de dar uniformidad y coherencia a los asuntos del gobierno, sino también son un instrumento publicirrelacionistas, de desarrollo social y de comunicación hacia el interior del propio gobierno"¹⁶.

Aquí es cuando vislumbramos el cortísimo papel que los SAGIOP poseen al preguntarse: ¿y, la ciudadanía qué?. La función real en el esquema de comunicación de la Sociedad: se refleja como mera fuente proveedora de información, que labora, para los MMD, ya que no participa en la difusión de la información y ésta sufre por consecuencia, el tratamiento de cada una de esas organizaciones (entidades con vida, recursos, objetivos, intereses y métodos de trabajo propios) que, pueden trastocar, como en verdad sucede, el sentido de la información y, además, dejar de difundirla.

José Luis Gutiérrez Espindola, declara en su ensayo:

"el discurso informativo de Televisa, aparte

(15) Eloy Caloca, Op. cit., pag. 72.

(16) Ramón Ríos, Op. cit., pag. 60.

de rasgos tales como la fragmentación y la discontinuidad, tiene como eje dos operaciones básicas: la información; significa esto -al contrario de lo que generalmente preconizan los investigadores, quienes asumen que lo transmitido por los medios es importante y, en consecuencia, orienta su crítica fundamental a lo que subrepticamente difunden (...)- tal discurso informativo es relevante no tanto por lo que dice, sino por lo que deja de decir"17.

No obstante, la información, por la forma de difundirla, lleva una amputación de todo sentido serio, es decir, se descontextualiza, se fragmenta, se combina con entretenimiento y publicidad, es enumerativa y revuelta; aunado a las limitaciones y subjetividades de los reporteros de los MMD y "los objetivos e intereses comerciales políticos de la empresa informativa expresados en la concreta orientación dada por la jefatura de información"18.

Todo esto, condiciona la percepción de la información, la forma de procesarla y de como presentarla a la Opinión Pública.

En suma, los SAGIOP en su función real (como crítica a la función social) se autocoloca en posición de fuente subordinada por y para los MMD, quienes a fin de cuentas son los que tienen en sus manos el poderoso instrumento de amplificación social de la información y, por tanto, los verdaderos proyectadores (forjadores y/o reforzadores) de la imagen que desean se haga la gente de su gobierno.

(17) Raúl Trejo Delarbre, Op. cit., pag. 64.

(18) Idem., pp. 65-66.

Quizás entonces, en la tentativa de reglamentar el Derecho a la Información este sea el meollo del asunto, y la parte más sensible: las posiciones estructurales y funcionales del gobierno, para que las otras fuentes de información, tengan posibilidad y capacidad de convertirse, al menos eventualmente, en emisores directos de su información y pueda, a nivel global, calificarse una comunicación social (participativa y reciproca, valga la redundancia), en la cual, la Sociedad Mexicana debe dar ejemplo de reorganización democrática. Tal consideración puede ser respaldada por la declaración del ex-Subdirector de Noticieros de Televisa, Felix Cortés Camarillo, en el sentido de que el consorcio:

"no se opone a que sea reglamentado el derecho a la información, siempre y cuando la empresa no se vea limitada en sus derechos, es decir, lo que se reglamente sea la fuente informativa, es decir, para los efectos del presente trabajo, el Sector Público no el medio de comunicación"¹⁹.

Y, por eso, también en 1982, Eloy Caloca, afirmó respecto al verdadero papel del SAGIOP:

"las reglas del proceso de la difusión oficial no todas son internas (sic), la mayoría son impuestas, acordadas, toleradas o entendidas por y con los medios de comunicación, puesto que a ellos sirve (sic) primeramente, la labor de las gerencias informativas institucionales"²⁰.

Lo anterior significa, que la difusión de la información

(19) Proceso No. 171, 30 de Junio de 1980., Pag. 9.
(20) Eloy Caloca, Op. cit., pag. 176.

gubernamental pública y de los resultados propagandísticos que genera, están subordinados a la "colaboración" de los MMD, lo cual constituye una verdadera limitante al Sector Público, en materia de información y difusión, y un patente peligro al ejercicio del poder público acorde al interés general, pues se ve muy comprometido, en este sentido, con los MMD.

Es preciso llamar la atención del lector, respecto a la "división de funciones" que aquí se hace; en la realidad no sucede así, puesto que, en conjunto, forman parte inalienable del fenómeno, sólo se emplea con fines metodológicos, para resaltar facetas.

5.2. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SAGIOP

Este subcapítulo encierra especial trascendencia, porque sus contenidos rebasan los linderos de los SAGIOP, incluso de las dependencias a que corresponden y llega a la visión de conjunto: la Administración Pública Federal.

Por ello, se asume las siguiente forma de presentación de lo que en consideración del sustentante constituyen algunas señales ineludibles que arrojan luz sobre el empedrado camino que tenemos los mexicanos que seguir, para construir una Nación moderna y justa, tan cacareado e interiorizado pero todavía sin manifestarse con satisfactoria plenitud; en donde el Estado ocupa aún, la posición rectora y, como tal, debe responsabilizarse a

propiciar el logro de un ejemplar resultado, superando las barreras que lo inmovilizan o lo lastran.

En principio, se presentan una serie de propuestas de tipo político-administrativo y técnico a nivel del SAGIOP por un lado. Por el otro, se agrega otra serie de proposiciones, a nivel del contexto (Administración Pública Federal-Medios Masivos de Difusión-Sociedad Civil) del SAGIOP, para finalizar con una brevísima exposición del futuro de la Administración Pública Mexicana en base a las conclusiones emanadas de la reunión de análisis: "Tendencias Actuales de la Administración Pública Mexicana", celebrado en 1987 en Acapulco, Guerrero y divulgadas por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y que se pueden entender en el marco de la corriente mundial neoliberal.

5.2.1. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION INTERNA DE LOS SAGIOP

- De Tipo Político-Administrativo:

1. Integrar un sistema de información automatizado en cada dependencia, donde los flujos de información horizontales sobre avances, actos y/o hechos en los programas de trabajo de los órganos de línea de la Secretaría a nivel de mandos medios, con objeto de que sean éstos quienes alimenten periódicamente el sistema. Las Delegaciones Estatales contribuirían mucho a integrar una red informativa del quehacer de la Secretaría por todo el territorio nacional, dando por enterado a otras instancias de la Secretaría, al propio Secretario y a los MMD.

Se podrían elaborar estadísticas e informes que podrían ser de utilidad no solo interna, sino para la Opinión Pública al darle sentido y orientación a la propia gestión. Pero ampliando la presentación de la información más allá del mecanismo "vitrina" que, mediante un acto público oficial, sea presentada como información de interés público, por lo que dijo la personalidad "x" que representa a la autoridad "y", estudiando la información bajo criterios rigidamente jerarquizados; cuestión que tiene su contraparte de maduración en la Opinión Pública, pudiendo ser siempre el SAGIOP, vocero oficial y un interlocutor más vinculado al cuerpo social.

El SAGIOP proporcionaría información fresca, sobre asuntos realmente institucionales y de la gestión gubernamental y le permitiría al C. Presidente de la República ejercer un mayor control sobre sus subordinados y agentes, cuidando, por otra parte, que se convierta el vocero en un elemento con demasiado poder e independencia del Ejecutivo y los titulares del Despacho.

Por otro lado, una alcaración al respecto no estaría de más, no se trata de crear funciones duplicadoras con áreas como contraloría y la supervisión que los mandos de línea ejercen sobre las áreas a su cargo; sino delimitar, detalladamente, cada campo y establecer mecanismos confiables de información aprovechables a las funciones reglamentarias de cada Unidad Administrativa.

2. Delimitar, a nivel administrativo y operativo las

actividades del SAGIOP que aún se encuentran en la esfera política como: a quien y cuando distribuir el Boletín, al menos en la información de la gestión cotidiana relacionada con puntos programáticos no claves del Programa de Trabajo de la Secretaría, del Plan Sectorial y del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, el manejo de personal debe dejarse con cierto control, a los jefes directos del personal y responsables de áreas y departamentos específicos a fin de que no tengan que negociar continuamente con los empleados a su cargo "de favor", que no se tomen su día económico debido a la carga de trabajo del Departamento o, sencillamente, por voluntad personal de no cooperar, respaldados en un sindicalismo dañino.

Ello plantea, buscar relaciones más serias y de cooperación hacia la institución por parte de los sindicatos, a fin de cambiar las anteriores concepciones que de las relaciones laborales se tenía. El sindicalismo mexicano debe replantear las bases de las relaciones laborales y asumir responsabilidades antes eludidas, v.gr., la productividad de la institución de que depende. Debe superar la finalidad salarial de su uso.

3. Modificar, el procedimiento interno de obtención de recursos y su comprobación, introduciendo elementos de moderna administración. La confianza, el control y la supervisión con nuevos métodos y tecnología, reduciendo el papeleo y la tramitación, causa de tanta violación a la normatividad y de ineficacia.

4. Profesionalizar y capacitar al personal del SAGIOP con el propósito de crear equipos de trabajo multidisciplinarios con gente suficiente y que desempeñe tareas específicas, con mayores rendimientos y más consciencia laboral.

5. Entender el SAGIOP administrativamente con un criterio periodístico, es decir, tratando de que sea uniforme en los mayores puntos posibles con la normatividad administrativa, pero sin trastocar la particularidad de su función: el reporte. Lo cual exige flexibilidad de horarios para los encargados, buena remuneración y viáticos cómodos al ser enviados a provincia, entre otras como la libertad de maniobra.

6. Reconsiderar el papel del SAGIOP en el seno de la Secretaría, dándole una connotación política de enlace, investigación y periodística, a fin de que relamente se convierta en lo que forma, institucional y socialmente se requiere: un productor y difusor directo de información oficial veraz, oportuna y útil, considerando el derecho de recibir información, incluso, participar en su elaboración y difusión, por parte de los receptores²¹.

7. Reconsiderar los criterios de estructuración informativa de los Boletines dejándolo más a la lógica del contenido y tema del que se trate, más cultural y educativo, a fin de ponderar más otros aspectos de interés público por los grupos sociales. Sin dejar de lado, indiscutiblemente, los aspectos políticos personales, pero darles un giro más institucional.

(21) Ramón Ríos cita al Lic. Alfredo Jiménez, ex-Subdirector de Información de la SEP, quien respecto a la reflexión acerca del papel subestimado de los SAGIOP, afirma: "No son lo que deberían ser. Todos tienen algo que debería ser ejemplo en las demás".

8. Introducir nueva tecnología y proveer de recursos humanos idóneos y acordes al peso de los objetivos de la gestión administrativa, de modo más vigoroso.

- De Tipo Técnico:

1. Elaborar, actualizar constantemente y emplear los manuales de organización y procedimientos del SAGIOP, los documentos de planeación y programación de trabajo en la interacción del personal para evitar incapacidades, dualidades y pérdida de perspectiva en las labores a desempeñar. Para ello, es requisito "sine qua non" implementar tecnología computarizada.

2. Emplear dinámicas de grupo de participación en pequeñas decisiones para fortalecer la interacción personal y laboral del personal, e interesarlos más en trabajo de equipos.

3. Solicitar y/o realizar cursos de capacitación y desarrollo de personal continuos, orientándolo a solucionar problemas internos de ineficacia e inoperancia, no circunscribiéndolo a la normatividad.

4. Adaptar la tecnología de la computación, aunque sea las computadoras personales, para procesar información, archivarla, producir Boletines, estadísticas y seguimientos temáticos. Podrían hacerse, mediante este sistema, las etapas de formulación, corrección y supervisión en mucho menos tiempo.

5. Superar el envío físico de la información por mensajería, empleando de modo más consistente el Telex, dejándose la

mensajería sólo para envíos especiales a periodistas y a los MMD que no poseen telex, con un considerable ahorro de recursos que se podrían canalizar a las compras de mejores equipos.

5.2.2. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SAGIOP A TRAVÉS DE SU CONTEXTO

1. Re-delimitar las atribuciones de las globalizadoras (o establecer mecanismos) de tal forma que sus criterios normativos y macros, no obstaculicen la funcionalidad del procedimiento administrativo en la aplicación de recursos en las Secretarías y sus dependencias. Por ejemplo, el control presupuestal que se traduce en la práctica, en la limitación a la disponibilidad de líquido en base a criterios muy diferentes a los ligados a las necesidades micro-administrativas. Constituye un imperativo introducir especificaciones particulares de cada dependencia y por consecuencia de los SAGIOP, independientemente de pretender uniformar normativamente las actividades administrativas.

2. Desarrollar un movimiento simultáneo de profesionalización y capacitación de los servidores públicos, establecer niveles razonables de remuneración, prestaciones y servicio de carrera y métodos de tramitación documental laboral ágiles.

3. Revisar, reestructurar, simplificar y modernizar la normatividad hoy densa, excesivamente burocratizada y formulada con criterios alejados de las necesidades funcionales, organizacionales y programáticas de trabajo; criterios elaborados

bajo la unilateralidad de la perspectiva económica-financiera. Dicha normatividad busca incluso, subestimando los aspectos arriba señalados, dar seguridad en el manejo de recursos mediante más controles de papeles que reales.

4. Introducir sistemas de información computarizados, integrarlos e interconectarlos a nivel Secretarial tanto inter como intra, con las Globalizadoras. Este punto, actualmente, ofrece una excelente alternativa para el manejo de recursos presupuestales del Sector Público Federal.

5. Modificar, reglamentando el Derecho a la Información, el esquema de comunicación de la Sociedad (sobre todo de radio y televisión) donde los SAGIOP tengan acceso directo a la difusión a través de la producción, conducción y salida de programas gubernamentales con toda la información generada en su seno bajo criterios nacionalistas, creativos, serios e incluso, participativos. Y no reducirlos al espacio otorgado en la iniciativa privada, propietaria de los MMD de mayor auditorio.

6. Integrar y desarrollar un sistema de información computarizado entre Secretarías (tipo red) para coordinar la difusión de la información, donde se concentre en un órgano o SAGIOP principal, todos los reportes de cada Secretaría con la finalidad de que sea procesada bajo criterios que eviten duplicidades o desviaciones en la interpretación de los contenidos; con un discurso y contenidos más coherentes, con más precisión, oportunidad y veracidad, y una presentación y difusión adecuadas conforme a la línea del gobierno del C. Presidente de la

República.

De este modo, habría un vocero oficial único y acreditado para satisfacer las necesidades informativas de los MMD de los grupos sociales que componen nuestra gran Nación, y no, una serie de ellos, desarticulados con intereses y actividades muy particulares y particularistas.

Las propuestas antes expuestas, se consideran en el marco de las tendencias más notables que influirán sobre el presente y futuro de la Administración Pública en base a las transformaciones que se generan en el seno de las relaciones nacionales y mundiales.

Dado que el Estado Mexicano está replanteando el modo de intervención en la Sociedad Civil para cumplir su papel histórico, el sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado, marca la etapa de transición paulatina pero firme, que será profundizada por y durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

El Estado Moderno propuesto por el Presidente Salinas de Gortari, afortunadamente conlleva como condición de realización, la descentralización y reacomodo político-administrativo del Sector Público Federal, primordialmente. Es una verdadera estrategia de sobrevivencia del Estado y de desarrollo democrático. Al respecto, Roberto Ortega Lomelín, ex-Oficial Mayor de la Secretaría de Salud, declaró*:

"considero que habrá de acentuarse el carácter político y normativo de las dependencias de la Administración Pública".

(*) Ponencia que realizó en la reunión de análisis del Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública en 1987 y publicado en la revista No. 4 del mismo nombre.

Por otra parte, los puntos esenciales sobre los que el Estado Mexicano moderno levantará su estructura son:

1. Sobre el aspecto financiero y económico: rectoría del Estado, economía mixta y control (que no la propiedad exclusiva) de la Banca.

2. Sobre la información científica y comunicación social: control, acuerdo y la propiedad de MMD.

3. Sobre la información científica y tecnológica: fomento y desarrollo en las aplicaciones y uso en el aparato productivo, de comercialización y consumo nacional.

4. Sobre el traslado a estado y municipios de las atribuciones operativas y propias del "Estado Benefactor" (salud, vivienda, educación, planeación urbana, ecología, ataque a la pobreza y desnutrición, entre otras).

5. Sobre el monopolio y control de la fuerza física: el ejército, la armada, la fuerza aérea y policiaca.

Estos puntos cardinales del ejercicio del Poder Público en México, corresponden a la dialéctica de las tendencias de la Administración Pública en el mundo y en el país.

Dichas tendencias son, según el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: la modernización, la rectoría del Estado, participación social y la Administración Pública para la integración nacional.

En la modernización destacan la planeación democrática, el

control de la gestión pública con una sistematización desburocratizada, de simplificación, de cambio tecnológico y de mentalidad, en el establecimiento de sistemas de operación en los distintos niveles y espacios del Sector Público.

La Rectoría del Estado debe mantenerse y desarrollarse cualitativamente con mayor participación ciudadana; donde una Opinión Pública madura y propositiva constituye un elemento imprescindible de avance en este sentido; el replanteamiento de las áreas estratégicas de intervención estatal y en la descentralización hacia los municipios y estados para impulsar su propia dinámica de desarrollo económico y político.

Quizás todo ello, requiera una reestructuración de la organización del Poder Ejecutivo Federal, cerrando filas su gabinete en factores macros que poseen inexorable peso sobre el desarrollo nacional; por ejemplo, la investigación científica y tecnológica y sus aplicaciones al sistema económico que se convierte no sólo en áreas estratégicas, sino prioritarias del Gobierno Federal.

Sin embargo, enumeraremos una serie de obstáculos y vicios dentro del propio Sector Público que determinarán la trayectoria y resultados de las tendencias arriba mencionadas, a saber²²:

- * 1. La excesiva burocratización.

(22) Estraido de la Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México D.F., Ed. C.N.C.P. y A.P., 1987. No. 4, Septiembre-Diciembre, pp. 319.

2. La voluntad política de la Federación para descentralizar, vulnerable en la práctica por la acción de personas y grupos retardatarios.
- * 3. Incapacidad de operar sistemas federales en los Estados.
- * 4. Las estructuras organizacionales deficientes y excesivas.
- * 5. Los atrasos tecnológicos.
- * 6. El algunas veces deformado sindicalismo.
- * 7. La falta de planeación financiera.
- * 8. La improductividad.
9. Las deficiencias para controlar la actividad del Estado.
- *10. El insuficiente apoyo para la toma de decisiones.
11. La insuficiente participación social.
- *12. La insuficiente coordinación (intersecretarial, sic).
- *13. La deficiente concertación.
- *14. Políticas gubernamentales desconectadas de las demandas sociales.

El peligro de quedarnos a la zaga de los centros de poder mundial y de posiciones de negociación protagónicas acerca del futuro desarrollo de la comunidad internacional: la era de la informatización y la informática. Nos exige reforzar el énfasis en todos los esfuerzos conjuntos encaminados a tomar conciencia del fenómeno y hacer algo al respecto, soltar amarras a la Sociedad Civil, liberalizar áreas estratégicas del cuerpo social, dejar que sus energías se expandan, sin paliativos, sino eficaces medios y mecanismos que reordenando el sistema político, económico, social y cultural nacional, permitan consolidar

(*) Los incisos señalados con asteriscos afectan y/o constituyen parte de la problemática del SAGIOP, ya explicada.

condiciones para alcanzar una nueva etapa de desarrollo nacional participativo e integral.

Por último, cabe cerrar este apartado, reflexionando acerca de la posición estructural que tiene el SAGIOP en el Sistema Nacional de Comunicación del binomio Estado-Sociedad Civil Mexicanos que deja un importante margen de interpretación y acción a los profesionales de la comunicación y a los MMD como interlocutores o voces "representativas" de los diversos sectores sociales (llamada por J. Habermas: "la notoriedad pública 'representativa' o manipulativamente desarrollada") relativamente confiables; espacios que han tenido, por parte del Estado, que ser regulados mediante controles informales, institucionalizados por su uso, como el chayo, la corrupción, el soborno, prebendas y privilegios, negociaciones confidenciales, amenazas personales, etc. y que pueden ser consideradas sistemáticamente naturales o propios al sistema socio-político a ultranza y, por supuesto, repercuten en el modo de "cumplir" el Derecho a la Información, no reglamentado y sometido a los acuerdos propiciados a partir de la disposición de la correlación de fuerzas.

Dichos controles son practicados en los MMD periodísticos y gráficos mediante el "chayo" y la comercialización del papel; y en los MMD electrónicos mediante el abasto de la energía eléctrica, la conseción y/o permiso de telecomunicación, etc., en contraparte, los MMD a su vez, movilizan los propios recursos especialmente la Opinión Pública y apoyo de grupos sociales de presión.

Por ello, un aspecto central a considerar en torno a esta problemática es el de que cada actor debe dejar en claro su responsabilidad ante la Sociedad, acorde a la naturaleza de su participación en el proceso informativo.

En esta situación los SAGIOP, deben renovar las relaciones con los MMD privados, al darle oportunidad de acceso directo y de contado con la ciudadanía a fin de difundir interacciones públicas de modo serio y objetivo, sin ideologizar, ni planteamientos meramente discursivos ya que, la información bien difundida también educa.

Los diversos grupos sociales a su vez, deben iniciar la organización de instancias (además del espacio de los partidos políticos) que permitan hacer contrapeso a los MMD y exigir reciprocidad y ponderaciones de tipo social en la toma de decisiones de la Empresa, v.gr., consideraciones que rebasen la relación monetaria establecida a través de la compra y venta del servicio de difusión.

La Sociedad Civil tiene que ser más dinámica, actuar y presionar continuamente, organizarse y abanderar sus propias causas ya que la Administración Pública está limitada a actuar en el marco de la correlación de fuerzas, pero siempre con una actividad negativa y formal, es decir, no puede ir más allá de lo permitido por las condiciones propias de la Sociedad en la que está inmersa. La Administración Pública como motor de cambio solo cataliza y orienta las energías sociales, pero no puede actuar en

el vacío social, es la ley de la impotencia de la Administración Pública, la naturaleza y el ámbito de su actividad, la que se lo impide.

Por otra parte, el SAGIOP presenta muchos síntomas patológicos en su gestión interna, derivadas de la concentración decisoria excesiva que orilla a que toda decisión administrativa de tipo gerencial, se consulte a niveles muy altos. También, a los procesos de restricción financiero-presupuestales que la política económica sexenal ha asumido, ahunados a los propiciados por una normatividad anacrónica y espesa, no detallada. A la par la organización y funcionamiento lento del Sector Público hacia la modernización bajo condiciones de desburocratización, apertura y nueva tecnología.

Un hecho es tangible: la Administración Pública Mexicana está avanzando hacia su conversión en una organización social ejemplar, desarrollando y aplicando nuevos modo de intervención social para cumplir sus objetivos socio-políticos. Es un cambio paulatino y perceptible, donde el Sistema Administrativo Gubernamental de Información para la Opinión Pública (SAGIOP), es una manifestación muy peculiar y representativa de ello.

"La Administracion tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, pues esta limitada por las condiciones reinantes de una Sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar."

LEON CORTINAZ FELAEZ

C O N C L U S I O N E S

En este breve apartado se responderá, en base a los resultados anteriormente expuestos, las hipótesis planteadas para el presente estudio, analizando una por una y relacionándola con la argumentación hasta aquí empleada.

En cuanto a la primera hipótesis:

"Las 'unidades de prensa' de las dependencias del Ejecutivo Federal se rigen por un modelo administrativo básico poco desarrollado que presenta en su organización y funcionamiento deficiencias que, independientemente de la política, pueden ser resueltas administrativamente"

Directivamente, la búsqueda de un modelo poco desarrollado y tal como se plantea en el capítulo cuarto, es identificable como objeto de estudio en el seno de las unidades administrativas encargadas de la información gubernamental pública, mismas que reciben diferentes denominaciones: a) informales: 'oficinas de prensa'; y b) formales: "Dirección General de Información y Relaciones Públicas", "Dirección General de Información" o "Dirección General de Comunicación Social" (DGCS), entre los más notables.

Sin embargo, el desarrollo que han tenido, ha delimitado el campo del siguiente modo: lo que antes (en los 50's) era una oficina de prensa', ahora constituye una Dirección General. Lo que antes se consideraba una simple área de apoyo, incluso no dependiente directamente del titular del ramo, ahora se considera una área estratégica en el quehacer de la Secretaría en cuestión,

específicamente en su proyección e impacto social como factor determinante de adhesión y, a posteriori, consenso y cooperación hacia la acción gubernamental.

Es conveniente recalcar que la organización interna de las DGCS se conforma, aparte de otros elementos, por el SAGIOP en cuyo seno se desarrolla, fundamentalmente, el proceso de Boletineo; otros procesos que las componen son: la Rueda de Prensa, la Conferencia, la Inserción Pagada, el Spot Radial y el audio-visual. El SAGIOP de este modo, constituye una parte del sistema de información exterior de cada Secretaría, y del sistema de información global de la misma.

Es conveniente también, señalar que algunas denominaciones que han recibido las 'las unidades de prensa' ya han sido superadas por la realidad. Por ejemplo, en 1962-1963, se les denominaba "Dirección General de Difusión" como lo indica el multitudinario estudio del periodista Eloy Caloca; implicaba un error de apreciación muy grande como se percibe del análisis efectuado en la segunda parte del capítulo quinto, realmente su articulación en el esquema comunicativo de la Sociedad Mexicana lo margina a ser un proveedor de los Medios Masivos de Difusión, no un difusor directo para la Opinión Pública, aunque teóricamente, conforme al espíritu del Derecho a la Información, es a la Opinión Pública a quien sirve. Lo que no deja de ser verdad, pero bajo la ponderación señalada, de que se hace a través de un intermediario poderoso y con intereses que no son precisamente populares, ni se circunscriben al interés general, o

si lo poseen, es de un modo muy peculiar.

Por lo que corresponde a la frase "poco desarrollado" de nuestro planteamiento rector, pudimos detectar a partir de las observaciones obtenidas en los capítulos segundo y tercero, dos perspectivas:

1. Endógena: se tiene una estructura, organización y funcionamiento satisfactorio con procedimientos todavía burocrático-tradicionales, amalgamados con ciertas tecnologías de avanzada como telex, teléfono, fotocopiadoras electrónicas, entre las más importantes. Sin embargo, se carece todavía de sistemas computarizados.

En consecuencia, el resago¹ es de tipo administrativo, a nivel técnico-organizativo y se manifiesta en la actitud y conducta del personal, asimismo en la metodología de trabajo.

2. Exógena: Al dejar a los MMD los procedimientos y formas de difusión de la información gubernamental de carácter público e interés general, le extraen justamente dicho carácter. Por tanto, su resago¹ es de origen macro-estructural.

Por otra parte, en cuanto a la tesis de que "presenta en su organización y funcionamiento deficiencias que, independientemente de la política, pueden ser resueltas

(1) Se emplea este término, en el primer caso, como desactualización, a fin de dejarle ver al lector que si se mantiene, tarde o temprano es un evidente problema de eficacia. En el segundo caso, significa un desfase muy notorio entre los postulados discursivos y programáticos del Sector Público y la realidad, en materia de difusión social.

administrativamente", el revés es contundente y nos obliga a aceptar que la Administración Pública es, fundamentalmente, un proceso político, aún en sus aspectos técnicos y operativos.

Este fenómeno se exagera por la orientación burocrática tradicional de la organización interna de la Administración Pública Mexicana, cuyas características son, conforme a José Leñero²:

- a) división del trabajo por especialidades profesionales;
- b) eficiencia del trabajo por divisiones;
- c) coordinación del trabajo entre especialidades de modo piramidal jerárquico;
- d) la dinámica de trabajo se basa más en los procesos internos de la estructura organizacional que considerando las relaciones con el ambiente, cuya ponderación es marginal.

Estas características determinan un elemento de rigidez debido a la consideración equivocada de atribuir un conducto regular de comunicación e interacción entre departamentos o divisiones, dejando de lado influencias de otro tipo o en todo caso, circunscribiéndolas de modo forzado a este criterio. Esta rigidez, provoca resistencia a los cambios de cualquier tipo o, dado el caso, las decisiones operativas deben llevarse a acuerdo hasta el vértice de la pirámide (como control) donde se transforma en un problema de fuerzas y equilibrios entre áreas, es decir, un trasfondo político.

En efecto, la problemática del SAGIOP, es esencialmente una

(2) Julio Córdoba, compilador, Op. cit., p. 363.

cuestión de decisiones políticas de alta jerarquía. Se debe a la estructura jerárquica rígida de la organización administrativa del gobierno federal a nivel central, a la centralización de las decisiones, de la información y de la activación de mecanismos operativos centralistas, al papel atribuido a las dependencias de manera particular y a la carencia de facultades de los mandos medios para asumir decisiones operativas en el manejo de sus áreas internas o de coordinarse entre áreas para fines operativos y de mejor cumplimiento de decisiones directivas previamente tomadas.

Otro factor importante, que viene a corroborar este hecho es el sistema de administración de recursos del Sector Público Federal, implantado, controlado, regulado y evaluado por las Secretarías Globalizadoras para homogeneizar los procesos y garantizar (seguridad política) la honradez y eficacia de su manejo que, en la práctica, ocasiona embotellamientos que entorpecen la gestión a todo lo largo y ancho del Poder Ejecutivo Federal, con la ventaja "exitosa" de cumplir los criterios que permiten un mayor control financiero de giro eficientista sobre los recursos. Fenómeno que deja a la vista la naturaleza de clase del Estado, quedando en el trasfondo una inclinación natural al manejo finalmente empresarial de los recursos en su dinámica.

En nuestro país, para avanzar en calidad y modernización en la gestión pública, deben existir voluntad, decisión, acuerdos y compromisos asumidos con convicción, corresponsabilidad y confianza por parte de los cuadros gobernantes, pero también los

gubernamentales, bajo bases impersonales que permén el paso de un status burocrático a otro. Para ello, el mismo Estado debe asumir la capacitación y especialización de sus empleados.

Es pertinente asentar que toda esta problemática constituye uno de los más caros argumentos en pro de la implantación de un auténtico servicio civil de carrera. Debemos crear desde temprana edad, cuadros sólidos, de profunda formación académica y vocación de servicio. No son quimeras ni propuestas ilusionistas, la universidad aquí, debe retomar con bríos renovados su papel de bastión y punta de lanza en la formación de profesionistas cuyos perfiles educativos se subordinen a las necesidades y propósitos del Estado de fortalecer las condiciones de riqueza y justicia de la Sociedad Mexicana, definiendo a su propio perfil, considerando que la educación es un poderosísimo instrumento para el perfeccionamiento y mejoramiento de los sistemas de actividad humana, asimismo para propiciar un cambio manejable.

Sería condición previa para evitar el fenómeno de la deshonestidad inoperancia y/o lentitud de la gestión pública y un importante factor paliativo de la desconfianza interna de los cuadros del Sector Público Federal. Así, el control y seguimiento de los problemas sería menos denso y más estable. Por otra parte, cabe resaltar una vez más, la importancia del uso de sistemas automatizados para resolver rutinas mecánicas y agobiantes, también, el uso de sistemas tipo RED acortaría tiempo, costos y elevaría los niveles de eficacia y eficiencia administrativa, así como la efectividad del control operativo, al posibilitar la

conformación de flujos de información amplios y rápidos.

Respecto a la segunda hipótesis:

"Los productos de este modelo de sistema administrativo gubernamental de información para la Opinión Pública, son determinados políticamente, pero condicionados administrativa y técnicamente, que sumado a implicaciones políticas negativas hacen que el precepto del Derecho a la Información sea sólo parcialmente cumplido".

Al igual que la primera, se conforma de dos partes, la una hace referencia a la determinación política y acondicionamiento administrativo de sus productos, los Boletines Informativos. Efectivamente, los altos mandos del SAGIOP, deciden el qué, el dónde, el cuándo, el para qué y a quien del Boletín, sus características y dimensiones. No obstante, al efectuarse las operaciones, el cómo y el con qué condiciona directamente el producto en su calidad, contenido y forma.

En otras palabras, el Secretario y el Director General del SAGIOP, envían el estímulo al mecanismo operativos y, éste lo traduce en el producto encomendado, pero se elabora bajo las "ventajas" del procedimiento, instrumento e insumos que interactúan en la organización, así como las restricciones del personal, tecnológicas y ecológicas que ya hemos expuesto, capítulo quinto.

Pese a los avances de los instrumentos técnicos de difusión masiva, la columna vertebral sigue siendo el Boletín y la fuente principal los actos oficiales con una gran insuficiencia de

información de la gestión pública; por ser, más bien, a partir del discurso político de dónde se genera con evidente raquitismo en los contenidos empleados, careciéndose:

- de seguimientos de acciones, tareas y resultados concretos;
- estadísticas de programaciones y avances;
- información de diagnóstico general y detallada; sobre todos los puntos de la Secretaría antes de que por estallamiento social, sean perceptibles;
- desconocimiento de las demandas informativas de los diferentes y diversos grupos sociales basados en estudios serios y profundos.

El último inciso deja entrever las manifestaciones de "las implicaciones políticas negativas que hacen que el precepto constitucional del Derecho a la Información sea sólo parcialmente cumplido", ya que no es lo mismo informar directamente (como emisor), que hacerlo a través de los MMD, cuanto más por su composición, la defectuosa posición y sus muy particularistas compromisos con su clientela y con su auditorio, y del personal periodístico que ahí labora. Esto coadyuva seriamente a que el Derecho a la Información en la práctica sea parcialmente cumplido.

La afirmación del Lic. Alfredo Valle, Subdirector de Prensa de la Secretaría de Salud, de que "las demandas de información las debe conocer el MMD. Ellos conocen que quiere su clientela y no el gobierno", adquiere sentido. Recordemos también, en el seno del SAGIOP, se le considera un "servicio", aunque en términos

constitucionales es obligación del sector público garantizar el inobjetable Derecho a la Información de la ciudadanía, garantía que alude a "hacer posible" progresivamente su cumplimiento.

En lo particular, es preciso consumar esta reflexión advirtiendo lo que José Luis Gutierrez Espindola puntualiza:

"Hay, pues, una amplia brecha entre este discurso informativo y las necesidades sociales de información. Al hacerse éstas, imperativas por efecto de la crisis económica, de la emergencia de nuevas corrientes políticas y sociales, del trastocamiento de valores éticos y culturales, de la confrontación de posiciones distintas de desarrollo, la televisión privada no ha podido sino dar una respuesta regresiva o, por lo menos, confirmadora de su modelo tradicional, revestido apenas por la modernidad tecnológica. Hay signos, sin embargo, de que este cortocircuito comienza a ser intolerable para cada vez más amplios sectores de la Sociedad: la reivindicación del Derecho a la Información -con todas las limitaciones y confusiones que se pueden suponer en un movimiento que explora nuevas vetas políticas- ya dió claros indicios de ello"³.

Pero debe ser la misma Sociedad Civil quien se encargue de iniciar la organización de instancias que permitan propiciar la reciprocidad en los procesos comunicativos de la Sociedad, esto puede ser posible si se organizan sectores "exprofesso", ya que la naturaleza del Estado Mexicano y su Administración Pública impiden se movilicen fuera del esquema de correlación de fuerzas. La anterior consideración se refuerza conociendo que el papel de

(3) Trejo Delabre, Raúl. Televisa, el quinto poder. México D.F., Ed. Claves Latinoamericanas. Compilación. 1988. p. 64-65.

los MMD justifica su posición estructural desde la perspectiva del redimensionamiento del Sector Público ante la Sociedad y que se identifica con la ideología de la modernización, es decir, de dejar espacios a la iniciativa ciudadana, especialmente a la iniciativa privada. Además, redundaría en un cambio de actitudes sociales para la convivencia colectiva con nuevas compensaciones al costo social del "modus vivendi" actual.

Por otra parte, la investigación puso al descubierto una profunda simbiosis existente entre los actos oficiales y el SAGIOP que bien vale la pena exponer.

El mecanismo inicial oficializador de la información, lo constituyen los actos públicos oficiales, que se llevan a cabo cotidianamente en el Gobierno Federal, donde se vierten los pensamientos, declaraciones, aclaraciones, advertencias y, en general, la mayoría de los contenidos de la información pública gubernamental.

La estructuración de los actos oficiales, los propósitos inmiscuidos, el control protocolario, los contenidos retóricos del discurso y la investidura y/o jerarquía de los oradores, son los elementos claves del mecanismo, sumado a los criterios expuestos y aplicados en el SAGIOP, donde se retoca.

En efecto, los órganos del Gobierno Federal por medio de los "actos públicos oficiales", procesada por el SAGIOP, producen información pública oficializada.

El acto público oficial le da a la información un carácter discursivo político-ideológico careciendo de muchos contenidos, más objetivos, basados en seguimientos y evaluaciones de programas y acciones. Discursos con contenidos muy generales, incluso empanados de propósitos tendenciosos o evasivos como en los rubros financiero y electoral.

En consecuencia, la política y el esquema global de comunicación de la Sociedad Mexicana, determinan el Boletín Informativo en su contenido y forma de presentar la información, pero es condicionado administrativa y técnicamente por el equipo, recursos y procedimientos o métodos de trabajo empleados en el SAGIOP. Razón suficiente que obliga a estar en acuerdo con la aseveración de Eloy Caloca, citada en la página 314 y resumido en la función real del SAGIOP.

El SAGIOP emplea todavía el Boletín Informativo como producto principal, siendo que se requiere modernizar el modo de allegarse y proporcionar información, implantándose, a fin de revertir este condicionamiento técnico:

- a) Un sistema computacional conectado directamente con los MMD con un modelo de estructura centralizada⁴ mismo que sería alimentado por un modelo de red de estructura distribuida, como se ilustra en las Figuras 6.1. y 6.2. donde cada instancia (recuadro) constituye un Área de la dependencia y una de ellas, el SAGIOP; éste contaría con la información

(4) Al respecto ver la obra de Orilla, Lawrence. Las Computadoras y la Información. México D.F., Ed. Mc. Graw Hill. segunda edición en español. Agosto de 1967. p. 561-563.

FIGURA 6.1.

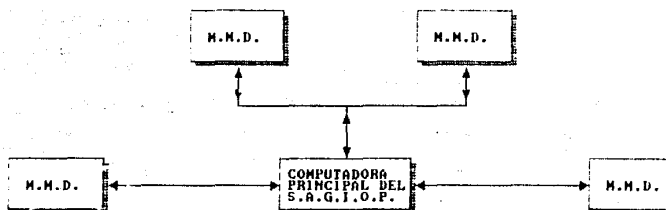
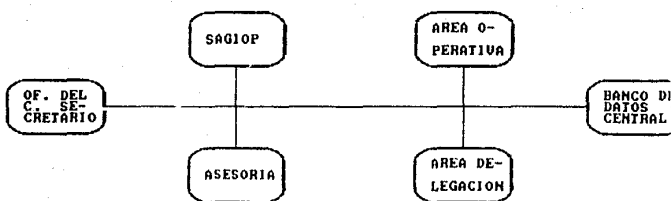


FIGURA 6.2.



RED MULTIDIRECCIONAL

fresca, diaria, con ahorro de otros recursos, de tiempo y la ventaja de mayor velocidad en la capacidad de respuesta.

- b) Asimismo, esta infraestructura permitiría crear una nueva organización administrativa para la información pública, concentradora de toda la información de la gestión gubernamental que se tenga el propósito de darla a conocer a la Opinión Pública.

Instancia que tendría funciones de vocero único y oficial del Poder Ejecutivo Federal con delegaciones en cada Secretaría de Estado que actuarían como apoyo a su actividad y responsabilidad. Esta instancia le proporcionaría a la información gubernamental de tipo pública coherencia, oportunidad y uniformidad con un mayor control del titular en turno a la Presidencia de la República, pudiéndose garantizar con mayor celeridad el Derecho a la Información, al menos en lo que respecta al Sector Público; lo cual por otro lado, no deja de tener implicaciones más profundas en el seno del cuadro gobernante.

Los medios tecnológicos para instrumentar la creación y desarrollo de esta instancia se encuentran actualmente al alcance, como lo muestra el inciso precedente. Los recursos humanos se reclutarían del ambiente periodístico y administrativo, se capacitan y adiestran para que funcionen con efectividad.

Otra ventaja del proyecto sugerido es que se crearía la

las restricciones del gasto público.

Ambos hechos, permiten madurar el conocimiento de la dinámica estatal y las modalidades que asume para tal efecto en el seno de su relación con la Sociedad, aprehendiendo la totalidad de la Administración Pública como interrelaciones de dimensiones y niveles diferentes, dado su complejidad y densidad, evitando caer en reduccionismos teóricos y metodológicos que orillen a soluciones simplistas o parciales.

A N E X O I

"GUIA DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS MEDIOS DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL"

- 1.- Qué cargo ocupa y qué actividades desempeña ?
- 2.- Cuál es su política de trabajo ?
- 3.- Podría hacerme una breve descripción de los antecedentes del área a su cargo ?
- 4.- En su consideración cuáles son los objetivos que cumplen los Boletines Informativos ?
- 5.- Cómo funciona el área de Prensa y qué procedimiento se emplea para elaborar un Boletín Informativo ?
- 6.- Qué estructura orgánica presenta el área de prensa ?
- 7.- Qué parte de la estructura orgánica del área de prensa considera usted que es la parte medular del procedimiento de elaboración del Boletín Informativo ?
- 8.- Qué me puede decir del personal: edad promedio, escolaridad, porcentaje de elementos de base y de confianza, selección y reclutamiento, integración laboral e interpersonal ?
- 9.- Qué recursos técnicos emplea; es adecuada a las dimensiones del trabajo; y se tiene algún proyecto en este sentido ?
- 10.- Qué me puede decir del Presupuesto asignado a su área; alcanza para cubrir sus necesidades; haciendo un balance ha disminuido o ha crecido; qué tanto porcentaje corresponde a gasto de administración y qué tanto a gasto de inversión; es suficiente; y qué me puede decir de los trámites ?
- 11.- Durante su gestión se introdujo algún cambio de tipo técnico, administrativo o político de trabajo; en qué consiste ?
- 12.- Qué me puede decir de la normatividad (instructivos, manuales, programa de trabajo) ?
- 13.- Cuáles son las fuentes regulares de información del Boletín Informativo ?
- 14.- Podría hablarme de los criterios para integrar la información del Boletín Informativo ?

- 15.- Cómo sabe qué hay que decir y cómo decirlo ?
- 16.- Qué formato emplea ?
- 17.- Una vez terminado el Boletín a quienes se le distribuye y de qué manera ?
- 18.- Qué tan importante considera su área en el contexto institucional ?
- 19.- La información contenida en los boletines Informativos cumplen una necesidad jurídica, política o social ?
- 20.- Podríamos hablar de un modelo (o modo) de producción de Boletines Informativos uniforme en todo el Sector Público Central Federal; cuáles son sus características ?
- 21.- Existen nexos entre las diferentes dependencias de la Secretaría con el área de prensa y en qué consisten ?
- 22.- Se conocen las necesidades de información de la ciudadanía y mediante qué mecanismo ?
- 23.- Qué problemas enfrenta y en qué consisten ?
- 24.- Cuántos tipos de Boletines hay; como se sabe cuando sacar un Boletín; qué características debe llevar; cuál es su regularidad y de qué depende ?
- 25.- Alguna cuestión o comentario que desee agregar ?

A N E X O II

"EJEMPLO DE ENTIDADES PARAESTATALES COORDINADAS POR LAS SECRETARIAS DE ESTADO QUE COMPONEN LA MUESTRA DE INVESTIGACION"

1.- ENTIDADES PARAESTATALES QUE COORDINA LA SECRETARIA DE GOBERNACION

1. Instituto Nacional de Ciencias Penales
2. Compañía Operadora de Teatros
3. Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A de C.V.
4. Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E.R.S.
5. Teleproductora del Distrito Federal S.A. de C.V.
6. Fideicomiso para la Cineteca Nacional
7. Productora e Importadora de Papel S.A. de C.V.
8. Instituto Mexicano de la Radio
9. Instituto Mexicano de la Televisión
10. Instituto Mexicano de Cineematografía

2.- ENTIDADES PARAESTATALES QUE COORDINA LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
2. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del I.P.N.
3. Colegio de Bachilleres
4. Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
5. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAFPCE)
6. Consejo Nacional del Deporte
7. Centro de Investigación y Docencia Económica A.C.
8. Colegio de México A.C.
9. Fondo de Cultura Económica
10. Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART)

3.- ENTIDADES PARAESTATALES QUE COORDINA LA SECRETARIA DE SALUD

1. Centro Materno Infantil "General Maximiano Avila Camacho"
2. Hospital General "Manuel Gea Gonzalez"
3. Hospital Infantil de México
4. Instituto Nacional de Cardiología
5. Instituto Nacional de Cancerología
6. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
7. Instituto Nacional de la Senectud
8. Instituto Nacional de Gastroenterología
9. Instituto Nacional de Otitología
10. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

4.- ENTIDADES PARAESTATALES QUE COORDINA LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

1. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
2. Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
3. Centro de Investigaciones en Química Aplicada
4. Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos
5. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco
6. Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Queretaro
7. Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Chihuahua A.C.
8. Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica A.C.
9. Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios A.C.
10. Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC)

A N E X O I I I

EJEMPLARES DE BOLETINES INFORMATIVOS
PRESENTADOS EN EL ORDEN DE APARICION DE
LAS SECRETARIAS DE ESTADO DE LA MUESTRA.

EL SUBRAYADO DE LOS BOLETINES, ES
NUESTRO, INDICA LA FORMA PRINCIPAL DE
EXPOSICION DE LA INFORMACION.



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Dirección General de Información

México, D. F., SEPTIEMBRE 24, 1988.

Boletín Informativo para Prensa, Radio y Televisión

EL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID REITERÓ HOY A LOS GOBIERNOS ESTATALES DEL SURESTE Y NORESTE DEL PAÍS QUE DURANTE LA FASE DE APOYO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL A LAS SOCIEDADES AFECTADAS POR EL HURACÁN "GILBERTO", LA FEDERACIÓN NO PRETENDE SUSTITUIR A LAS AUTORIDADES LOCALES, PERO EN SU ETAPA DE RECONSTRUCCIÓN NO ESTARÁN SOLOS, YA QUE LA FEDERACIÓN OTORGARÁ TODA FORMA DE APOYO A LOS ESFUERZOS DE RECONSTRUCCIÓN.

ASÍ QUEDÓ DE MANIFIESTO DURANTE LA REUNIÓN QUE DIVERSAS DEPENDENCIAS FEDERALES SOSTUVIERON, EN EL SALÓN VERDE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CON LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS DE QUINTANA ROO, YUCATÁN, TAMAULIPAS Y NUEVO LEÓN EN LA QUE SE ACORDARON MEDIDAS QUE EVITARÁN LA ESPECULACIÓN, EL ALZA DE PRECIOS Y EL DESABASTO. ASIMISMO, SE PRECISÓ QUE SE CUENTA A NIVEL ESTATAL, CON MECANISMOS IDÓNEOS PARA EL EFICAZ Y ESCRUPULOSO CONTROL DE LA AYUDA RECIBIDA.

LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, AL IGUAL QUE LAS INSTANCIAS ESTATALES, SE COMPROMETIERON A REGULAR LOS PRECIOS, ESTABLECER UNA RIGUROSA VIGILANCIA PARA LA

COMERCIALIZACIÓN Y ORGANIZAR MECANISMOS DIRECTOS DE DISTRIBUCIÓN QUE EVITEN EL INTERMEDIARISMO Y PERMITA LA CONCERTACIÓN DE PRECIOS PREFERENCIALES.

LA SECOFI INFORMÓ, ADEMÁS, QUE HA ESTABLECIDO CONTACTO CON LAS INDUSTRIAS AVÍCOLAS, PRODUCTORAS DE LÁMINAS DE CARTÓN EMBREADO, FARMACÉUTICA SIDERÚRGICA, DE LA CONSTRUCCIÓN Y DEL CEMENTO, ENTRE OTROS, PARA SATISFACER LA DEMANDA DE LAS ENTIDADES AFECTADAS, E INCLUSO OFREZCAN DESCUENTOS.

SI BIEN SE RECONOCIÓ QUE EN NUEVO LEÓN NO HAY PROBLEMAS PARA QUE LAS INDUSTRIAS LOCALES SATISFAGAN LAS NECESIDADES EXTRAORDINARIAS, LAS ENTIDADES DEL SUR DEL PAÍS DEMANDARON EL AUXILIO DE SEDUE, SALUD Y COMERCIO A FIN DE SUSTITUIR TEMPORALMENTE LA PLANTA PRODUCTIVA DE LA ZONA, FUERTEMENTE AFECTADA POR EL METEORO,

EN SU OPORTUNIDAD, SEDUE DESTACÓ, COMO DE EXTREMA URGENCIA, LA NECESIDAD DE RESTITUIR LAS VIVIENDAS PRECARIAS DE LA POBLACIÓN AFECTADA QUE ES LA MÁS ALTA PRIORIDAD. RECONOCIÓ QUE EN LA ZONA SE NECESITA CERCA DE MILLÓN Y MEDIO DE LÁMINA ASFÁLTICA PARA REPARAR LOS TECHOS DE CASAS-HABITACIÓN.

TAMBIÉN SE DIJO QUE DEBEN SER LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS LOS EJECUTORES DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN

CADA ENTIDAD. LAS INSTITUCIONES FEDERALES, ENCABEZADAS POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Y LOS REPRESENTANTES DE CUATRO ESTADOS AFECTADOS ACORDARON MECANISMOS DE AYUDA A LA ZONA PARA QUE LA CARNE DE POLLO Y EL HUEVO NO FALTEN, YA QUE SEGÚN SE ESTABLECIÓ, LA DESTRUCCIÓN DE LA PLANTA PRODUCTIVA DE LA ZONA, FUE APROXIMADAMENTE DEL 50%, LO QUE IMPLICA QUE POLLO Y HUEVO SERÁN UN ABASTECIMIENTO CRÍTICO, POR LO MENOS EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES.

ASIMISMO, SE INFORMÓ QUE AUNQUE YUCATÁN PERDIÓ COSECHAS EQUIVALENTES A 100 MIL TONELADAS DE MAÍZ, CONASUPO PODRÁ SATISFACER CON SU EFICIENCIA LA DEMANDA LOCAL.

EN SU OPORTUNIDAD, LA SECRETARÍA DE SALUD MANIFESTÓ QUE SU SECTOR CUENTA CON LA CAPACIDAD TÉCNICA Y LOS RECURSOS PARA AFRONTAR CUALQUIER CONTINGENCIA, AGREGÓ QUE SE CUENTA CON EL APOYO DE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD Y ESTABLECIÓ TRES GRANDES ESTRATEGIAS PARA EVITAR BROTES EPIDÉMICOS: ABASTO DE AGUA POTABLE, ESCRUPULOSO MANEJO DE LA BASURA Y VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA CONSTANTE EN LOS ALBERGUES PARA PREVENIR EL PALUDISMO Y EL DENGUE.

SALUD GARANTIZÓ LA ATENCIÓN MÉDICA A TODA LA POBLACIÓN EN CUALQUIERA DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SEAN DERECHAHABIENTES O NO.

FINALMENTE, SE DIJO EN LA REUNIÓN QUE EL PUENTE AÉREO QUE SE HA ESTABLECIDO DESDE HACE TIEMPO EN EL SURESTE CON

AVIONES DE GRAN CAPACIDAD, CONTINUARÁ EN FORMA ININTERRUMPIDA
Y CON LA INTENSIDAD QUE DEMANDE LA SITUACIÓN DE ABASTO.

SOP

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
Dirección General de Información y Relaciones Públicas

COMUNICADO
Nº 847

México, D. F., 28 de noviembre de 1988.

El Presidente Miguel de la Madrid entregará mañana, martes 29, los Premios Nacionales de Ciencias y Artes 1988, en una ceremonia que se desarrollará en el Foro Cultural Copacabana.

Recibirán éste, --que es la más alta distinción que el Gobierno de la República hace al trabajo científico y artístico--, el poeta Eduardo Lizalde, el escultor Manuel Falcóñez, el sociólogo Jorge Bustamante Fernández, el físico Leopoldo García Colín Echerer, la microbióloga Marie Navra de la Torre Martínez y el pintor Roberto Ruiz.

En dicha ceremonia hablarán dos de las personas mencionadas, Jorge Bustamante Fernández y Leopoldo García Colín Echerer, así como la profesora Griselda Álvarez Ponce de León, que lo hará a nombre de quienes integran los jurados en los distintos campos.

Eduardo Lizalde Chávez recibirá el premio de Lingüística y Literatura, por su vocación y calidad poética, y por su quehacer constante que enaltece las letras mexicanas.

COMUNICADO No. 847

- 2 -

Manuel Falcóñez recibirá el premio en Bellas Artes, por la obra que ha prestigiado a la plástica mexicana, tanto en el interior de la República como en el extranjero.

El sociólogo Jorge Bustamante Fernández será distinguido con el premio de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía, por la originalidad y trascendencia de sus estudios sociológicos en campos novedosos, así como por la seriedad de sus aportaciones científicas y su aplicación a problemas de la sociedad mexicana.

El Presidente Miguel de la Madrid entregará a Leopoldo García Colín el premio de Ciencias Físico-Matemáticas y Natural, por sus contribuciones originales que lo llevaron a fundar una Escuela Mexicana de Técnica Estadística, que hoy tiene repercusión y reconocimiento internacionales.

El premio correspondiente a Tecnología y Diseño lo recibirá Marie Navra de la Torre Martínez, por sus aportaciones al desarrollo de la biotecnología nacional, destinadas a la solución de problemas agropecuarios de interés prioritario para el país.

Finalmente, el premio de Artes y Tradiciones Populares será entregado a Roberto Ruiz, por la alta calidad, trascendencia y riqueza cultural de su obra.

----- o/o -----

México, D.F., a 18 de noviembre de 1988.

El estado de las finanzas públicas fue satisfactorio durante los primeros nueve meses del año, toda vez que el superávit primario sumó 27.8 billones de pesos, monto superior en casi 20 por ciento en términos reales a lo registrado un año antes.

En el Informe sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas, correspondiente al tercer trimestre de 1988, entregado a la Cámara de Diputados, se señala que durante este periodo se mantuvo la tendencia descendente de la inflación anual, al pasar de 1.7 por ciento en julio, a 0.9 por ciento en agosto y a sólo 0.6 por ciento en septiembre. Esta última tasa no se había registrado desde hace más de una década y su logro no significó descensos en los niveles de producción como resultado de la estrategia concertada en el marco del Pacto de Solidaridad Económica.

El informe apunta que la evolución de la actividad económica ha sido favorable, sobre todo al considerar las difíciles circunstancias del entorno económico internacional, en el que el mercado petrolero mundial, caracterizado por una considerable sobreoferta, propició bajas importantes en el precio del crudo, incluso a niveles similares a los de 1986;

las tasas internacionales de interés mantuvieron su tendencia al alza, lo que determinó un aumento del servicio de la deuda externa; asimismo, se registraron aumentos significativos en el precio internacional de algunos alimentos y granos que nuestro país importa.

La evolución de las finanzas públicas fue influenciada, en lo interno, por las medidas concertadas al par de agosto en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, así como por la prolongación de los términos de la concertación a los meses de septiembre, octubre y noviembre. En lo externo, la caída en la cotización del petróleo de exportación y los menores volúmenes exportados del crudo mexicano respecto al año anterior, constituyeron elementos desfavorables en la evolución de las finanzas públicas pero que, sin embargo, no alteraron la prioridad asignada a los programas básicos del gobierno con alto contenido social.

El déficit financiero del sector público alcanzó, en los primeros nueve meses del año 23.8 billones de pesos, menor en 18.3 por ciento real con relación al del mismo lapso del año anterior.

Por su parte, como ya se dijo, el superávit económico primario del sector público, en su conjunto, ascendió a 27.8

billones de pesos, 19.7 por ciento real por encima del correspondiente al enero-septiembre de 1987.

En lo que hace al superávit primario presupuestal, éste ascendió a 27.0 billones de pesos, mayor en 15.6 por ciento en términos reales respecto al obtenido en los primeros tres trimestres del año precedente. Este superávit es resultado de ingresos primarios presupuestales que en términos reales decrecen 1.7 por ciento y de gastos primarios presupuestales que caen 7.8 por ciento, también en términos reales.

Gobierno Federal.

Durante enero-septiembre, el gobierno federal obtuvo un superávit primario de 19.4 billones de pesos, lo que implicó un crecimiento real de 23.3 por ciento respecto al del año anterior, no obstante los menores ingresos petroleros.

En este periodo, la evolución de los ingresos del gobierno federal estuvo determinada por la sustitución de la base tradicional del impuesto sobre la renta de las empresas por la base nueva que, de acuerdo con el programa de la reforma fiscal iniciada en 1987, aumentó de 20.0 por ciento en ese año a 40.0 por ciento en 1988; el nuevo incentivo otorgado a las entidades federativas para incrementar la recaudación del

impuesto al valor agregado; el crecimiento de la actividad económica en el segundo semestre de 1987 y los primeros meses de 1988; la disminución de la evasión y la simplificación de trámites; y, sobre todo, la drástica disminución de la inflación, que propició que en diversos rubros de los ingresos no petroleros se observaran incrementos reales significativos.

Por otra parte, la recaudación reflejó el impacto negativo de diversas variables; principalmente, la disminución registrada en el precio del petróleo mexicano de exportación, la eliminación del impuesto adicional sobre las importaciones, algunas desgravaciones en el impuesto sobre la renta y las reducciones de los niveles arancelarios, implementadas a principios de año.

En los tres primeros trimestres del año, los ingresos presupuestales del gobierno federal ascendieron 54.0 billones de pesos, 3.5 por ciento real más de lo del año precedente, a pesar del comportamiento desfavorable de los ingresos provenientes del sector petrolero que, con 17.8 billones de pesos, decrecen 16.2 por ciento, en términos reales.

Los ingresos no petroleros alcanzaron 34.2 billones de pesos, monto superior en 17.9 por ciento en términos reales al registrado en igual lapso de 1987. Lo anterior obedeció al favorable comportamiento de los siguientes conceptos: ISR de

sociedades mercantiles y de pagos al extranjero, IVA interno y externo, IEPS, impuesto sobre erogaciones y automóviles nuevos, así como al de los ingresos no tributarios.

En un marco de estricta disciplina presupuestal y de prioridades nacionales, el gasto programable del gobierno federal sumó 22.2 billones de pesos, esto es, en términos reales, 12.9 por ciento menor al de igual lapso del año precedenté.

Sector Paraestatal.

Por su parte, el superávit primario del sector paraestatal en presupuesto sumó 7.8 billones de pesos, menor en términos reales al de un año antes, como consecuencia fundamental de la disminución en el precio internacional del petróleo y de los menores volúmenes exportados de este producto.

Durante enero-septiembre, los organismos y empresas en presupuesto generaron ingresos propios por 16.2 billones de pesos. Con relación a igual período del año precedente, este monto significó un decremento real de 8.0 puntos porcentuales.

En conjunto, las entidades paraestatales en presupuesto, ejercieron un gasto programable por 11.0 billones

de pesos, menor en 9.0 por ciento real al de enero-septiembre de 1987.

Finalmente, debe subrayarse que el sector público, en su conjunto, experimentó un endeudamiento externo neto por 2.1 billones de pesos durante el período de referencia.

A N E X O I V

LISTA DE MMD A LOS QUE SE LES DISTRIBUYE
EL BOLETIN INFORMATIVO EN LA SECRETARIA
DE EDUCACION PUBLICA

CONTROL DIARIO DE OPERACIONES TELEY.

FECHA: 14 DIC 88 COMUNICADO NUM.: 920 HORA REC. PARA SU TRANSM.
2010

M E D I O :	R E P O R T E R O :	T R A N S M .	T E L E X .
Prensa	HECTOR MOCTEZUMA	----- 1774253	1773428
EL UNIVERSAL	ALBERTO ROCHA	----- 1771284	1771068 1762209
			1762211
EL SOL DE MEX.	ELENA GALLEGOS	----- 1771118	1772615 1772657
			1764474 17644 1764476
			1764478 1764479
EXCELSIOR	ANTONIO ORTEGA	----- 1772616	1773059 1774324
			1776498
LA JORNADA	ENRIQUE GARAY	----- 1762334	1762335
UNO MAS UNO	ISABEL LLYNAS	----- 1777255	1777495
EL HERALDO	MGL.A.MAZARIEGOS	----- 1771219	1772553
NOVEDADES	SILVIA MAGALI OR- DOÑEZ	----- 1773031	1774251
EL DIA	ELDA MONTIEL	----- 1771029	1771879
OVACIONES	ROBERTO CUEVAS P.	----- 1771930	1771931 1773886
EL NACIONAL	ROSARIO ARANDA	----- 1774354	1777551
DIARIO DE MEX	JEFE INFORMACION	----- 1772473	
EL FINANCIERO	PATRICIA AVILA L.	----- 1763072	
CINE MUNDIAL	CARLOS SANTANA	----- 1762181	
TELEVISION	EMMA GALVAN	----- 1777642	
TELEvisa	J.MNL.RENTERIA	----- 1772632	1773557 1772582
			1772486 17600
CANAL ONCE	ROSA MA RIVERA	----- 1777554	
EDUCACION	OLGA ALCANTARA	----- 1764075	
RADIO MIL	TERESA CELIS	----- 1775751	
RADIO CENTRO	GUADALUPE VARGAS	----- 1773314	1773316 1776226
RADIOPOLIS	JORGE VEGA	----- 1775799	
GRUPO ACIR	ISRAELY GUEVARA	----- 1773947	
PROG. DE MEX.	JEFE INFORMACION	----- 1777525	
NOTISISTEMA	R. ALBERTO DIAZ	----- 1772779	
INFORMEX	VICTORIA ZAMBRANO	----- 1772777	1760256 1763396
NOTIMEX	VICTOR GODINEZ	----- 1771162	1771163 171083
			1760769 1760 1760771



SECRETARIA DE SALUD

DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL

BOLETIN Núm. 503.-

Dirección de Información

OCTUBRE 26 DE 1988

SE EFECTUARON OBRAS DE REMODELACION POR MAS DE MIL--
MILLONES DE PESOS EN EL HOSPITAL GENERAL "DR. MANUEL
GEA GONZALEZ" DE LA SSA.

- * Serán inauguradas por el doctor Guillermo Soberón,
el próximo 3 de noviembre.
- * Con ello se podrán otorgar hasta 150 mil consul-
tas anuales.

En los últimos tres años el Hospital General "Dr. Manuel Gea González" de la SSA, llevó a cabo remodelaciones importantes en algunos de sus servicios y la construcción de un nuevo edificio exclusivo para la consulta externa, con lo cual se incrementó la calidad en la atención y el número de consultas diarias.

Tras señalar lo anterior, el doctor Federico Rodhe, director de la institución, informó que será el próximo 3 de noviembre cuando el doctor Guillermo Soberón, titular de la Secretaría de Salud, inaugure de manera oficial las obras que empezaron a realizarse desde 1985.

Indicó que en esa fecha la consulta externa se encontraba situada en el edificio principal, ocasionando con ello muchas incomodidades para el personal y para los pacientes, así como un alto índice de contaminación intrahospitalaria, por lo que se pensó en construir una unidad nueva que además de disminuir las infecciones internas aumentara el número de consultas, como sucedió.

Mientras que en 1984 el número de pacientes atendidos fue de 109 mil, para 1987 la cifra se incrementó a 138 mil, y se espera que para fines del presente año la cantidad de consultas rebase las 150 mil. " Por eso - añadió el doctor Rodhe - queremos darles una más alta calidad de atención a los pacientes que ahora tenemos.

Entre los servicios remodelados destacan el del departamento de Rayos X, en el que se obtuvieron además dos aparatos: uno de Rayos X moderno y un ultrasonido, con lo cual hubo un aumento importante en el número de estudios.

También se remodeló el departamento de Anatomía Patológica (al cual se incorporaron los departamentos de Citología y Genética), cuatro salas de quirófanos para cirugía ambulatoria, independientemente de la construcción de otros quirófanos con lo más sofisticado en aparatos.

Elogió la labor de los médicos y de todo el personal de salud que labora en la institución, debido a que según explicó, se han dado cuenta por sí mismos de la necesidad actual que existe de optimizar los recursos y el trabajo y se han incorporado por lo tanto a un trabajo más de equipo que personal.

MAS DE MIL MILLONES DE INVERSION

Mencionó que aún cuando no se ha hecho la conversión a precios actuales, el costo a 1987 de todas las remodelaciones y la construcción del nuevo edificio de la consulta externa, así como la compra de equipo, asciende a más de mil millones de pesos, de los cuales el gobierno de Japón aportó 800 en forma de donativo.

Dijo que a la fecha el hospital cuenta con 217 camas, con una ocupación del 85 por ciento, a fin de dar una mejor atención a los pacientes y una seguridad de que el servicio que reciben en ese hospital de segundo nivel "no es de segunda categoría".

Afirmó que el Hospital General "Dr. Manuel Gea González" goza de gran prestigio entre la población, debido entre otras cosas a la atención que brinda y al apoyo que otorga en servicios médicos a 8 delegaciones políticas y a los Estados de la región sur del país, entre los que se cuentan el de México, Oaxaca, Guerrero, Morelos y Michoacán.

Mencionó que la institución que comenzó como un sanatorio para tuberculosos - está convertido hoy en un centro de enseñanza de gran importancia para el país, pues ofrece a los estudiantes de medicina 16 especialidades con reconocimiento de la UNAM, 25 por ciento de los cuales son extranjeros.

ESTANCIA CORTA

Aseguró que con la ampliación de los servicios, los días de estancia de los pacientes se ha acortado de manera significativa, alcanzando a la fecha sólo cuatro días y medio de hospitalización y que gracias a la visión del doctor Fernando Ortiz Monasterio, ex-director de la institución, se alcanzó en la dependencia un gran empuje en el aspecto de la asistencia y la investigación.

Dijo que entre los proyectos futuros está la construcción de un auditorio para una mayor comodidad de los asistentes a los 30 cursos que hay al año en la institución, el mejorar el laboratorio de microcirugía, así como el de urgencias, ya que durante 1987 el número de consultas ascendió a 34 mil, algo sin precedentes en el hospital.

Más adelante, precisó que de 1986 a la fecha se han formado en el hospital 106 especialistas extranjeros, 160 nacionales y hay un egreso de 40 especialistas - por año.

En cuanto a estudios citológicos explicó que en 1987 se obtuvo un incremento del 178 por ciento con relación a lo que se tenía en 1983, lo que se traduce en 142.8

por ciento de aumento en el número de personas atendidas para diagnóstico de -
cáncer, dato que revela el nivel cualitativo y cuantitativo de los servicios que
el nosocomio ofrece.

En el renglón de investigación se han llevado a cabo 75 protocolos, 26 de los
cuales han sido reconocidos y publicados desde 1986 en diversas revistas, y des-
tacan algunos más que en la actualidad se realizan, tales de gran nivel y aporte
científico.

TRES IMPLANTES COCLEARES

En otro contexto, señaló que después del primer implante coclear realizado con
todo éxito en noviembre del año pasado, el hospital ha efectuado durante los -
últimos 10 meses otros dos más, y se espera que antes de que finalice 1988 el -
número se haya incrementado a cinco, dado que a estas alturas se cuenta ya con
los donativos necesarios.

Esc. dijo el doctor Rodhe, junto con el trabajo que cada año se realiza en al-
gunos Estados para corregir el labio y paladar hendido y el "nistagmus" (movi-
miento ocular continuo e incontrolable), constituye entre otros, los ejemplos
más claros del trabajo de la institución por brindar salud a la mayor cantidad
de habitantes que se pueda y de comenzar a llevar la atención del hospital ha-
cia afuera, hacia las comunidades más necesitadas.

8.- BIBLIOGRAFIA

6.1. BIBLIOGRAFIA

- 1.- BARAN A., PAUL. El Capital Monopolista. México D.F., Ed. Siglo XXI, Col Biblioteca del Pensamiento Socialista. 17a. ed., 1982. p. 311.
- 2.- BOBBIO, NORBERTO. El Futuro de la Democracia. Política y Derecho. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 136.
- 3.- BUNGE, MARIO. La Ciencia, su método y su filosofía. México D.F., Ed. Quinto Sol., s.f.ed., p. iii.
- 4.- CALOCA, ELOY. El Proceso de la Difusión Oficial. México D.F. Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien Garacia". 1986. p. 189.
- 5.- CASILLAS H., ROBERTO. La Decisión Presidencial. México D.F., Ed. Aconcaga. Abril de 1983. p. 93.
- 6.- CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. México D.F., Ed. Siglo XXI. "Col Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social". ed. 11a., 1984. p. 271.
- 7.- CORDOBA, JULIO. Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos. México D.F., Ed. INAP-ICAP. 1979. p 480.
- 8.- CROZIER, MIECHEL. Estado Modesto, Estado Moderno; estrategia para el Cambio. México D.F., Ed. Fondo de cultura Económica. "Col. Economía Contemporánea". 1987. p. 242.
- 9.- DEUTSCH W., KARL. Política y Gobierno. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica. 1976. p. 606.
- 10.- DOMENACH, JEAN-MARIE. La Propaganda Política Argentina, Ed. EUDEBA. "Col. Lectores". 1986. p. 135.
- 11.- DUHALT K., MIGUEL. Técnicas De Comunicación Administrativas: manual para Jefes y supervisores. México D.F., Ed. UNAM. 1983. p. 135.
- 12.- FLORES CABALLERÚ, ROMEO R.. Administración y Política en la Historia de México. México D.F., Ed. Fondo de cultura Económica e INAP. 1986. p. 386.

- 13.- GARCIA, ANTONIO. ¿Comunicación para la Dependencia o para el Desarrollo? México D.F., Ed. Intityan. 1980. p. 406.
- 14.- GARCIA-PELAYO, MANUEL. Burocracia y Tecnocracia. México D.F., Ed. Alianza Universidad. "Col. AU-78". 1982. P. 220.
- 15.- GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista. México D.F., Ed. Fontamara. 1981. p. 277.
- 16.- GUERRERO, OMAR. La Teoría de la Administración Pública. México D.F., Ed. Harla. 1986. p. 392.
- 17.- GUINSEBER, ENRIQUE. Control de los Medios, Control del Hombre: medios masivos y formación psicosocial. México D.F., Ed. Nuevomar. 1985. p. 181.
- 18.- GONZALEZ CASANOVA, PABLO. México, Hoy. México D.F., Ed. Siglo XXI. 1980. p. 419.
- 19.- HABERMAS, JURGEN. Historia y Crítica de la Opinión Pública, la transformación estructural de la vida pública. Barcelona, España. Ed. Gustavo Gili. 1981. pp. 248-274.
- 20.- HELLEN, CLAUDE. Poder, Política y Estado. México D.F., Ed. ANUIES. 1976. p. 119.
- 21.- KAFLAN, MARCOS. Estado y Sociedad. México D.F., Ed. UNAM. 1983. p. 219.
- 22.- JOHNSON, R. A. (VARIOS AUTORES). Teoría, Integración y Administración de Sistemas. México D.F., Ed. LIMUSA. 1980. pp. 399.
- 23.- LUZANO, ARTURO. Notas Introductorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración. México D.F., Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. "Col. Administración Pública". 1985. pp. 71.
- 24.- LUCAS, HENRY C.JR. Conceptos de los Sistemas de Información para la Administración. México D.F., Ed. Mac. Graw Hill. Segunda ed. 1983. pp. 551.
- 25.- LUPIO COBADILLA, ERNESIO. Administración Pública y Derecho a la Información. Tesis Profesional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1982.

- 26.- MARABOTO H., MARIO. La Funcionalidad Informativa de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tesis Profesional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1978.
- 27.- MASSE NARVAEZ, CARLOS EDUARDO. Discurso Cultural del Poder y Resistencia en el México Actual. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1987.
- 28.- MARTINEZ CHAVEZ, VICTOR MANUEL. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo: un enfoque de sistemas. México D.F., Ed. Trillas. 1989. pp. 220.
- 29.- MEJIA BARQUERA, FERNANDO. La Industria de la Radio y la Televisión y la Política del Estado Mexicano (1920-1960). México D.F., Fundación "Manuel Buendía". 1989. pp. 200.
- 30.- MILLAN DEL PORTILLO, FEDERICO. Información y Partidos Políticos en el Estado Democrático. México D.F.. Tesis Profesional. Facultad de Derecho de la UNAM. 1987. pp. 176.
- 31.- MORENO VALENCIA, HECTOR. Las Oficinas de prensa: noticierismo o propaganda. Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien García". 1987.
- 32.- NOVDA MONREAL, EDUARDO. Derecho a la Vida Privada y la Libertad de Información: un conflicto de derechos. México D.F., Ed. Siglo XXI. ed. 3a., 1987. pp. 224.
- 33.- DRILIA, LAWRENCE S. Las Computadoras y la Información. México D.F., Ed. Mac. Graw Hill. ed. 3a., 1987. pp. 744.
- 34.- PAOLI, ANTONIO J.. Comunicación e Información: perspectivas teóricas. México D.F. Ed. Trillas Y UAM. 1979. pp. 138.
- 35.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública de México. México D.F., Ed. INAP. 1984. pp. 360.
- 36.- PROSS, HENRY. Estructura Simbólica del Poder. Barcelona, España. Gustavo Gilli. 1980.

- 37.- REGALADO, MARTA EUGENIA Y ROSA MARIA NIETO. Comunicación de Masas: teoría y práctica. México D.F., Ed. Cambio. 1985. pp. 319.
- 38.- RETCHKIMAN KIRK (+), BENJAMIN. Política Económica y subdesarrollo en México (una actualización). México D.F., Ed. Porrúa-UNAM. 1987. pp. 91.
- 39.- RIOS ALVARADO, RAMON. Las Oficinas de Prensa como Alternativa para el Periodista. Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien García". 1988. pp. 204.
- 40.- RIVES SANCHEZ, ROBERTO. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Mexicana 1821-1940. México D.F., Ed. INAP. 1984. pp. 485.
- 41.- RIVADENSERA PRADA, RAUL. La Opinión Pública: su estructura y canales para su estudio. México D.F., Ed., Trillas. 1979. pp. 223.
- 42.- ROJAS SORIANO, ROSA. Guía para Realizar Investigaciones Sociales. México D.F., Ed. UNAM, 1981. Textos Universitarios. 1982. pp. 276.
- 43.- RUIZ MASSIEU, ARMANDO Y FLORES MALDONADO, EFRAIN. Gabinete Presidenciales. México D.F., Ed. Costa-Amic. 1988. pp. 230.
- 44.- SAINZ, LUIS IGNACIO Y ESCALANTE, FERNANDO. Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo. México D.F., Ed. UNAM. Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. No.22. 1986. pp. 26.
- 45.- SCANELLA, PETRA Ma. El Periodismo Político en México. México D.F., Ed. Prisa. Col. Textos de Periodismo. n.º. ed., pp. 202.
- 46.- SOLIS UNZUETA, ROCIO. El Poder Político ante los Medios de Información. México D.F., Tesis Profesional. Escuela de Periodismo "Carlos Septien García". 1987.
- 47.- SECRETARIA DE PROGRANACION Y PRESUPUESTO. Cambio Estructural en México y en el Mundo. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica y SPP. Col. Economía Contemporánea (Compilación). 1987. pp. 216.
- 48.- TORFER MARTILL, ALBERTO. Mañana es 2000, estrategia para el futuro. México D.F., Ed. Nueva Esperanza. 1987. pp. 200.

- 49.- TREJO DELABRE, RAUL (COMPILADOR). Televisa, el quinto poder. México D.F. Ed. Claves Latinoamericanas. 3a. ed., 1985. pp. 237.
- 50.- UVALLE BERRONES, RICARDO. El Gobierno en Acción. la formación del régimen presidencial de la administración pública. México D.F., Ed. INAP. 1984. pp. 186.
- 51.- YAREZ C., SALVADOR Y YAREZ C., VALENTIN. Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México. México D.F., Ed. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Col. Administración Pública. 1986. pp. 130.
- 52.- ZAID, GABRIEL. La Economía Presidencial. México D.F., Ed. Vuelta., 1987. pp. 244.

4.2.- H E M E R O G R A F I A

- 1.- CONTRERAS BUDGE, MARCELO. "Formación del Comunicador y Nuevas Tecnologías". Chasqui, revista latinoamericana de comunicación, del CIESPAL. Enero-Marzo 1985. pp. 44 y 46-47.
- 2.- DE LA PEÑA Y SARMIENTO, IDELFONSO ENRIQUE. "Comunicación Efectiva". Cuadernos Universitarios, No. 12, de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de Baja California Sur. pp. 7-37.
- 3.- FERNANDEZ S., JOSE Fco. "La Administración Pública Contemporánea". Administración y Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México, México. 3a. Epoca, segundo cuatrimestre de 1982. pp. 8-30.
- 4.- LETOWSKI, JANUSZ. "Los Deberes de la Administración frente a los ciudadanos". Revista de la Administración Pública No. 38, del INAP. México D.F., Abril-Mayo de 1979. pp. 75-81.

- 5.- MARCELO, JULIAN. "De la Galaxia de Gutenberg a la Galaxia de Von Neuman". Entrevista en Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación del CIESPAL. Enero-Marzo de 1985. pp. 4-7.
- 6.- OJEDA, PATRICIA. "Hacia una Posibilidad en Comunicación". Reseña. Administración y Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, México., 3a. Epoca, No. 1. Primer Cuatrimestre de 1983. p. 211-213.
- 7.- RODRIGUEZ ARIAS BUSTAMANTE, LINO. "El Derecho y la Técnica" del Anuario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Perú. Lima, Perú. vol. 14., No. 14. 1985. pp. 207-213.
- 8.- ZARUR OSORIO, ALEJANDRO. "El Estado y la Comunicación". Reseña. Administración y Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. México., 3a. Epoca, No. 3, Segundo cuatrimestre de 1982. pp. 8-30.
- 9.- ZARUR OSORIO, ALEJANDRO. "Comunicación Social: dominación transaccional y enajenación" de Administración y Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. México. 3a. Epoca, No.3, segundo cuatrimestre de 1982. pp. 132-142.

8.3. LEYES Y REGLAMENTOS

- 1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto. Col. Compilación Jurídica. No. I. 1985. pp. 77.

- 2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1987. México D.F., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo I. 1987. pp. 220.
- 3.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1986. México D.F., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo I. 1986.
- 4.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. México D.F., Ed. Diario Oficial de la Federación. 1965.
- 5.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. México D.F., Ed. Diario Oficial de la Federación. 1965.
- 6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SALUD. México D.F., Ed. Diario de la Federación. 1965.
- 7.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. México D.F., Ed. SPP. 1985.