

160
20)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LAS OFICINAS DE COMUNICACION SOCIAL GUBERNAMENTALES Y EL CONTROL DE LA INFORMACION

T E S I S I N A
Que para obtener la
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación
P r e s e n t a
ELIA } SANCHEZ GONZALEZ

Asesora: Lic. Virginia Reyes Castro



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**A MIS PADRES:
ERNESTO Y CARLOTA**

**Por darme la vida,
y enseñarme a descubrirla.**

**Por su esfuerzo,
amor y comprensión.**

**Por los sueños, que juntos
hemos compartido.**

**A MIS HERMANOS:
RODOLFO, OLGA Y MARICELA.**

Por su apoyo y cariño.

A MIS SOBRINOS:

**Por su inagotable afán,
de alcanzar su destino y su verdad.**

A BEATRIZ PAREDES:

**Por su confianza y comprensión,
en las intensas horas de trabajo.**

**Por permitirme abreviar de su experiencia
y conocimientos.**

**Por la motivación y aliento,
para culminar con este pendiente.**

**Por tolerar mis ausencias,
durante el proceso de la investigación.**

Por las utopías, que compartimos.

A MIS MAESTROS:

**De la generación 73-77,
Por transmitirme los elementos
de la comunicación;**

**A Virginia Reyes Castro, y
Elvira Hernández Carballido,
Por orientarme para arribar
a buen término en este trabajo.**

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Por su paciencia, estima y magnanimidad.

**A TODOS,
quienes me han otorgado
espacio y tiempo,
MI GRATITUD Y RECONOCIMIENTO.**

INDICE

INTRODUCCION

1. EL ESTADO Y LA INFORMACION

1.1 El Estado	1
1.2 El Estado Mexicano	6
1.3 Grupos de Poder	10
1.4 El Estado Mexicano y su control sobre los medios de Comunicación	12

2. SURGIMIENTO DE LAS OFICINAS DE PRENSA

2.1 Antecedentes mundiales	36
2.2 Origen de las oficinas de prensa en México	39
2.3 El Departamento de Publicidad y Propaganda (DAPP) Primer organismo de información de la Presidencia de la República.....	45
2.4 La proliferación de las oficinas de prensa y el control de la información a partir de 1940.....	48

3. LAS OFICINAS DE COMUNICACION SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

3.1 La política de comunicación social del gobierno	70
3.2 La creación de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal	75
3.3 Situación actual de las oficinas de comunicación social	80

CONCLUSIONES	84
--------------------	----

FUENTES DE CONSULTA	90
---------------------------	----

INTRODUCCION

A través de la historia, el hombre ha utilizado sus potencialidades para comunicarse con los demás, para recibir y transmitir información. En un mundo que ha cambiado con la revolución tecnológica, la humanidad está unida indisolublemente a las comunicaciones.

Ante esto, en el presente siglo han proliferado organismos, estatales, privados y del sector social, encargados de transmitir a la sociedad la información que se genera en sus ámbitos de acción.

El auge que han tomado las oficinas de comunicación social en el sector gubernamental, sobre todo en las últimas décadas, y los pocos estudios que se han realizado respecto al papel que estas juegan en el control de la información, son el motivo esencial para la realización del presente trabajo.

Lo anterior, aunado a que durante quince años he laborado en diversas oficinas de comunicación social, tanto del gobierno federal y estatal, como del sector social, me ha permitido conocer en la práctica la estructura y funcionamiento, así como las acciones que en esos organismos se llevan a cabo.

El objetivo que pretende exponer la presente investigación, es comprobar la hipótesis de que el gobierno controla la información a través de las oficinas de comunicación social. Para ello, expondré los datos que, a mi juicio, permitan mostrar cómo, desde la creación de las primeras oficinas de prensa en México apareció el control de la información.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres apartados. El primero pretende establecer los marcos referenciales, en donde se ubica al Estado como factor estratégico para comprender el lugar que ocupa la comunicación en la sociedad. Tomando en cuenta que históricamente la teorización acerca del Estado ha incursionado a través de variados puntos de vista, se presentan diversas interpretaciones para llegar al Estado moderno.

Para objeto de este estudio, se retoma al Estado como un conjunto de relaciones estructurales que no se pueden reducir sólo a aparatos o instituciones, a ideologías o simplemente a prácticas políticas, aunque ahí se encuentra la más visible de sus expresiones. El gobierno actúa a nombre del Estado y es la expresión más tangible de la organización estatal. Lo gubernamental cuenta con capacidades para inducir cambios en lo estatal.

Para ubicar al Estado Mexicano y su control sobre los medios de comunicación, fue necesario recurrir al método deductivo, partiendo de lo general a lo particular. De esta manera, se analizan los antecedentes históricos sustentados en la Revolución de 1910-1917, y conceptualizados en la Constitución General de la República.

Los empresarios de la comunicación, como grupo de poder que figura en el sistema político mexicano con lugares de privilegio, destinados a la decisión y dirección políticas, también son objeto de estudio del presente trabajo, sobre todo por la importancia que los medios han adquirido en los últimos tiempos y por el interés del Estado y su control.

Al hacer una revisión de documentos oficiales y de algunos estudios que se relacionan con el Estado y su vinculación con la comunicación, nos adentró en una gran variedad de fenómenos, por lo que en el capítulo de referencia sólo nos ocuparemos del Estado Mexicano que, a través del gobierno, sustenta en gran parte el ejercicio de sus funciones como generador, controlador y regulador de información.

La segunda parte de este trabajo pretende ubicar, primero, el origen de las oficinas de prensa, tanto a nivel mundial como nacional. En segundo lugar, se describen los intentos, en las llamadas agencias de prensa, para dar a conocer la información a la sociedad a través de los medios de comunicación, y cómo pasaron de ser simples centros concentradores de información institucional a poderosos organismos manipuladores de la opinión pública, como es el Ministerio de Propaganda de Adolfo Hitler, dirigido por Joseph P. Goebbels.

Respecto a las primeras oficinas de prensa, en el plano mundial existen versiones que tienen que ver principalmente con el origen de la información oficial y el desarrollo de la prensa escrita.

En el caso de México, las oficinas de prensa surgieron primero en el Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional, luego en el gobierno, y después en la mayoría de organismos, sindicatos, organizaciones sociales y empresas privadas, entre otros.

Durante la búsqueda de información que permitiera definir cuándo surgieron en México las oficinas de prensa del Gobierno, se encontró que en 1931, durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas creó en la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Información. Pero fue con la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda, con el que Cárdenas, siendo ya Presidente de la República, logró centralizar la información del gobierno para la prensa.

De esta manera, se revisa e identifica que a partir de 1940 hasta la fecha, las funciones de comunicación pública quedaron bajo la égida de oficinas especializadas, ubicadas en cada una de las dependencias gubernamentales. Pero fue durante el sexenio de Miguel Alemán, cuando se creó oficialmente la primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.

Se establecen, a partir de esa etapa, los vínculos del gobierno y los medios de comunicación para dar lugar e incrementar prácticas que tienden a reforzar la estructura formal y las actitudes del sistema de comunicación.

En el tercero y último de los apartados, se presenta un panorama de la política de comunicación social del Estado en la actualidad, tomando como referencia el proyecto de desarrollo modernizador que ha adoptado el gobierno, y que tiene sus orígenes a partir de 1982, para incorporar a México en el nuevo orden mundial de globalización que fue mostrado al mundo al finalizar la Guerra Fría, y que ha exigido realizar un sinnúmero de transformaciones

estructurales en la política externa e interna de nuestro país, trastocando otros campos como el de la comunicación.

Durante las últimas décadas, el gobierno ha hecho varios intentos por controlar cada vez más la información, ya sea mediante una nueva reglamentación de los medios de comunicación, reestructurando las oficinas de comunicación social o creando otras, pero esto no le ha resultado del todo fácil: los medios y la sociedad reclaman una mayor y mejor información.

Finalmente, sin perder de vista el carácter público y estratégico de la comunicación social, se analiza que en la actualidad existe un profundo desgaste de los mecanismos tradicionales de control del gobierno en materia de información. Precisamente, una de las causas que motivó la creación y proliferación de las oficinas de comunicación social, fue la necesidad de controlar la información.

CAPITULO 1

**EL ESTADO
Y LA INFORMACION**

1.1 El Estado

A finales del siglo XX y en el umbral del siglo XXI, uno de los fenómenos más discutidos en el campo de las ciencias sociales y que mayor cambio ha experimentado en los últimos años es el Estado.

El Estado, por todo el mundo sufre fuertes modificaciones. Se van configurando bloques continentales. La revolución industrial trastoca la estructura tradicional de clases y abre inmensas zonas marginales. Hay una irrupción de la sociedad civil. Los partidos políticos pierden presencia y los poderes se concentran. La crisis económica agobia a los viejos estados. La organización del trabajo está dejando de ser masiva, y el desempleo entre los jóvenes se incrementa. Las antiguas estructuras sindicales han ido perdiendo capacidad de transformación. El modelo anterior de producción de masas decae con la automatización, y van predominando los servicios con base en la alta tecnología. La economía se internacionaliza cada vez más¹.

Como consecuencia, aparecen nuevas formas de Estado, muchas de ellas más tecnocráticas y también más autoritarias; aunque persisten estados viejos a la par de los estados renovados o "modernos".

Todo esto motiva a revisar las diversas interpretaciones del Estado y a su realidad. De ahí que el presente trabajo inicia con el establecimiento de marcos

¹ Crozier, Michel, *Estado Mexicano, Estado Modesto*, citado por Alonso Jorge, *El Nuevo Estado Mexicano*, Tomo I, Estado y Economía, Universidad de Guadalajara, Colección Nueva Imagen, México, 1992, p.13.

referenciales, en donde se ubica al Estado como factor estratégico para comprender el lugar que ocupa la comunicación en la sociedad.

La teorización acerca del Estado ha incursionado a través de variados puntos de vista, pero lo cierto es que el Estado es una creación histórica. Estudios antropológicos han hecho ver que la mayoría de los pueblos se han dotado de una organización estatal, y han incursionado en formas políticas muy variadas, así como la formación de estados en sociedades históricamente remotas. Aunque, el término Estado lo encontramos de una manera más precisa para la época moderna.

Maquiavelo y G. Botero fueron los pioneros en utilizar el término para designar la organización del poder sobre un territorio para referirse al cuerpo político. Más tarde Hobbes, Rousseau, Hegel y Fichte, entre otros, filosofaron acerca de las modalidades que adquiría o podía adquirir esta formalidad histórica².

Otros estudiosos de la política han producido acercamientos teóricos con algunas divergencias, para definir lo que es el Estado. Por una parte, encontramos corrientes de pensamiento que lo han deificado. Otras, como las liberales, quisieran circunscribirlo lo más posible, mientras persisten aquellas corrientes, como las anarquistas, que se pronuncian por su desaparición total.

No obstante, más allá de situaciones coyunturales como la desaparición del bloque socialista de Europa del Este, el avance del neoliberalismo y el intento de retorno de muchos de esos países al terreno capitalista que han merchado en los

² Alonso. Jorge, op. cit., p. 14

planteamientos marxistas, no se pueden abandonar los puntos de vista originados en esta corriente de pensamiento.

En el marxismo se pueden encontrar dos aspectos en torno al Estado: el que corresponde a la crítica al Estado capitalista por un lado, y el relativo a la práctica estatal de marxismos que han llegado al poder, por el otro. Mientras el pensamiento original marxista era antiestatista, puesto que preveía la desaparición del Estado en la sociedad comunista, el marxismo en el poder ha pecado de un excesivo estatismo.

Desde el punto de vista teórico, el marxismo también ha tenido variantes, dentro de las que destacan: la instrumentalista, la estructuralista, la derivacionista y la que encabezó Gramsci. La instrumentalista, que proviene del leninismo, se origina en formulaciones de Marx que calificaban al Estado como máquina, como aparato coercitivo en manos de la clase dominante para velar por los intereses de la burguesía, traduciendo como interés general los intereses de esa clase. Para los clásicos del marxismo el Estado es el aparato que asegura las condiciones generales de la producción capitalista; resaltan su aspecto coercitivo. Siguiendo esta línea aparece la teorización acerca del capitalismo monopolista de Estado³.

Por su parte, los estructuralistas marxistas se opusieron a que el Estado fuera catalogado como cosa o como sujeto. Defendieron la visión del Estado como una relación, en dependencia de las contradicciones clasistas, de la lucha de clases. La lucha política y de clases repercute al interior de los aparatos de

³ Op. cit., p. 22

Estado. El Estado mantiene autonomía respecto a determinadas fracciones de la burguesía, y vela a largo plazo por la burguesía en su conjunto⁴.

Los derivacionistas difieren de los estructuralistas fundamentalmente porque sostienen que el Estado no puede explicarse por los conflictos clasistas. Definen al Estado como una abstracción real que deriva su naturaleza clasista del capital en los países capitalistas desarrollados y de la economía mundial en los países subdesarrollados. La forma del Estado es el régimen político en donde sí se encuentran las clases y las fracciones de clase; el régimen político es la forma de existencia del Estado⁵.

Para la otra corriente marxista, representada por Gramsci, el Estado no es únicamente organización de la fuerza, la coerción, la dominación, sino que lo es también del consenso, de la persuasión, de la hegemonía⁶.

Desde otro punto de vista teórico y metodológico, Max Weber estudió las burocracias en las que destacó su función de constituir los medios más racionales de la dominación y el control; entendiéndolo por poder la capacidad de imponer la voluntad sobre otros aun contra resistencias. Lo que según Weber constituye al Estado moderno es, por un lado, el monopolio legítimo de la fuerza, y por otro, la administración pública. Significa, entonces, que el Estado sí es un sujeto que goza de autonomía absoluta, con poder propio⁷.

⁴ Ibidem.

⁵ Mathías, Gilberto y Salama, Pierre, *El Estado Subdesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*, México, ERA, 1986, citado por Alonso Jorge, op. cit., p. 22

⁶ Alonso, Jorge, op. cit. p. 22

⁷ Ibidem.

Respecto a esto último, Niklas Luhmann, con una variante de la óptica anterior, analiza al Estado integrado por dos elementos: un gobierno político y un gobierno administrativo interrelacionados entre sí y conectados con la sociedad. El conjunto se presenta como un sistema político administrativo⁸.

Según Norberto Bobbio, la representación sistemática del Estado es perfectamente compatible tanto con las teorizaciones marxistas, como con las del institucional funcionalismo, porque lo que propone es un esquema conceptual⁹.

Como podemos darnos cuenta, existen variadas apreciaciones, sin embargo no existe una teoría acabada del Estado moderno. Por el contrario, los puntos de vista y posiciones se multiplican. Existen corrientes que enfatizan los aspectos jurídicos; otras privilegian su función organizativa social; algunas más subrayan las cuestiones de la territorialidad, la soberanía y la representatividad de la sociedad; hay otras que definen los elementos constitutivos del poder. Por su parte, Theda Skocpol define al Estado como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos bien conducidas por una autoridad ejecutiva¹⁰.

No obstante, más allá de las divisiones restrictivas, es común la distinción que destaca Bobbio¹¹, que el gobierno es una parte del Estado donde se concentra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se

⁸ Luhmann, Niklas, *El Estado de Bienestar, un problema técnico político*, en Estudios Políticos, Vol. 5, Núms. 3 y 4, México, 1986, p. 75 a 93.

⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 78

¹⁰ Skocpol, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, FCE, 1984, p. 61

¹¹ Bobbio Norberto, op. cit. p. 97

representa internaci^onalmente a los ciudadanos y se dan la orientaciones de las actividades t^ecnicas y administrativas. El gobierno act^ua en nombre del Estado y es la expresi^on m^as tangible de la organizaci^on estatal. Y aunque no agota en sⁱ todo lo que es el Estado, ni ^este puede reducirse a mecanismos especⁱficos de gobierno, lo gubernamental cuenta con capacidades para inducir importantes cambios en lo estatal. Pero ambos, Estado y gobierno, tienen que ver con el r^egimen. El r^egimen polⁱtico es la manifestaci^on concreta del Estado. Entonces, siendo el Estado algo m^as general, las instituciones p^ublicas y el derecho personifican, en cierto sentido, al Estado.

Para objeto de este estudio, sin perder de vista las diferentes conceptualizaciones, se retoma al Estado mismo como un conjunto de relaciones estructurales que no se pueden reducir s^olo a aparatos o instituciones, a ideologⁱas o simplemente a pr^acticas polⁱticas, aunque ahⁱ se encuentra la m^as visible de sus expresiones. El Estado es conformado por el territorio, la sociedad y el gobierno, y, por lo tanto, el poder polⁱtico se expresa institucionalmente a trav^es del Estado.

1.2 El Estado Mexicano

La Constituci^on General de la Rep^ublica caracteriza la naturaleza del Estado como representativa y democr^atica. Tiene su sustento en la Revoluci^on de 1910-1917, por lo que desde su concepci^on tambi^en se contempla al Estado como estado social.

La Revolución Mexicana se lleva a cabo en un contexto mundial en el que el Estado se transforma en Estado de masas, con la formación de los partidos políticos¹², la consolidación de los movimientos obreros y la aparición de los movimientos revolucionarios de carácter internacional. Desde su origen, la Revolución comienza siendo un fenómeno de masas, pues fue preparada por el pueblo mismo, a través de levantamientos campesinos. Aunque, en 1915, Carranza y sus seguidores señalaron que esos movimientos estaban al margen del Estado y que por ello mismo no podían garantizar cambio social alguno.

Fue así que, la asamblea de los constituyentes, convocada por Carranza, aprobó la Constitución de 1917, con los artículos 3, 27 y 123 que contemplan al Estado como estado social, el cual tenía como eje cuatro elementos rectores: un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, una ideología nacionalista y una política social o de masas.

Más tarde, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales, dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales. Ese nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años. Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo del revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República.

¹² Nos referimos a los partidos socialistas y de trabajadores que surgieron, a finales del siglo XIX y principios del presente siglo, en Alemania, Italia, Inglaterra y Francia.

El régimen emanado de la Revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada y del propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento de promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado.

Es durante la época cardenista, cuando el Estado Mexicano, producto de la Revolución, adquirió su forma más acabada. Procuraba un beneficio social para las masas campesinas y trabajadoras controladas bajo medidas paternalistas y autoritarias, en el afán por procurar el desarrollo capitalista. Durante esa época, el Estado era empresario y propugnaba por la economía mixta. Fomentó el crecimiento económico y logró mantener durante largo tiempo la estabilidad política. Se convirtió en "Estado benefactor y árbitro de los conflictos sociales"¹³. Tuvo cuatro pilares fundamentales: un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, una ideología nacionalista y una política social. Existen muchas categorizaciones para designar a este Estado, entre las que destacan el populismo, bonapartismo y Estado social autoritario.

Después del cardenismo, las reformas sociales quedaron sólo como una referencia demagógica¹⁴. Y, aunque el régimen político supo combinar hábilmente

¹³ Gilly, Adolfo, *El régimen mexicano en su dilema*, Nexos, Núm. 146, Febrero de 1990, p. 34, citado por Alonso, Jorge, op. cit. p. 28.

¹⁴ Córdova, Arnaldo, *La concepción del Estado Mexicano y el presidencialismo*, en González Casanova, Pablo (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, México, Siglo XXI, UNU, 1990, p. 553.

hábilmente la coerción y el consenso, más tarde, la crisis de los ochenta liquidó las características esenciales del Estado nacido de la Revolución Mexicana¹⁵.

Durante los últimos quince años, el predominio en el gobierno de una élite política tecnocrática ha acelerado el deterioro de la anterior forma de Estado, y ha abierto espacios a nuevas relaciones de poder. Se ha ido desvaneciendo la característica de Estado benefactor y ha entrado a una etapa de autoritarismo. El nuevo Estado tiene la necesidad de innovar su sistema económico, sobre todo por las últimas crisis, como lo señala Pablo González Casanova, las áreas de decisión propias del Estado han pasado al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Se ha dado un traslado de una parte importante del poder a las finanzas¹⁶.

En la época salinista, la propuesta de reforma del Estado se concretó a satisfacer necesidades externas de acumulación de capital. La política social se redujo y la política económica incrementó la pobreza. A través del Programa Nacional de Solidaridad, como complemento de la política económica, se pretendió mostrar una relación moderna entre el Estado y la sociedad civil, que no es otra cosa que el despliegue del neoliberalismo.

Entre la manipulación y la simulación, el nuevo Estado se encuentra muy lejos del que surgió en la Revolución Mexicana. Pareciera que se ha optado por gobernar reforzando el presidencialismo, el culto a los héroes nacionales y los contenidos ideológicos a través de los principales medios de comunicación social.

¹⁵ Alonso, Jorge, op. cit. p. 32

¹⁶ González Casanova, Pablo, *El Estado y la Política*, en Vuskovic, Pedro y otros, *América Latina Hoy*, México, Siglo XXI, UNU, 1990, citado por Alonso, Jorge, op. cit. p. 35

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México corresponde al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel. Estado de Ejecutivo fuerte, hasta antes del actual, el Estado Mexicano no es democrático ni es dictatorial en el sentido en que la tradición política anglosajona y europea ha definido estos conceptos. El Estado Mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa. Se caracteriza por ser un Estado autoritario, corporativo, presidencialista y, hasta hace pocos años, monopólico.

1.3 Grupos de poder

En el sistema político mexicano han figurado distintos grupos de poder, formados por órganos oficiales o privados, aunque también se agregarían las sociedades empresariales y los diversos grupos de presión. Quienes dirigen estas organizaciones casi siempre cuentan con prestigio y poder para incidir en el aparato estatal.

Dentro de los organismos destacan el gobierno, los tribunales, las corporaciones, el ejército, la diplomacia y los medios de comunicación, entre otros. Particularmente, el gobierno es quien toma las decisiones políticas del Estado y es quien controla la administración y la política global del Estado, por lo

que el gobierno resulta ser el centro institucional del poder político¹⁷, y quienes actúan en el ámbito del gobierno forman la clase política. Vale la pena aquí diferenciar al Estado del gobierno. Este es quien habla a nombre del Estado y dentro de la sociedad política ocupa el núcleo del aparato y aplica el poder político.

Es aquí en donde los empresarios de la comunicación tienen lugares de privilegio destinados a la decisión y dirección políticas, sobre todo por la importancia que los medios han adquirido en los últimos tiempos y por el interés del Estado en su control. Quien manipula los medios pertenece a un núcleo especial de poder. El otorgamiento de concesiones a los medios electrónicos de comunicación por parte del gobierno, es un ejemplo de ello, ya que tiende a condicionarlos para que los contenidos de la programación resulten a su favor.

Los industriales de la comunicación desean que sus productos lleguen al gran público y para ello crean ocasionalmente obras al gusto de todos. Homogenizan e industrializan conciencias. El eje fundamental de sus mensajes descansa en la aportación de los medios de comunicación al mantenimiento de la ideología dominante; en su contribución a garantizar el poder político y el sostenimiento de la hegemonía de clase y en su aportación a la economía de mercado a través de la propaganda.

Por su parte, el Estado, a través del gobierno, utiliza a los medios como aparatos de hegemonía, ya que otros aparatos ideológicos se prolongan a través

¹⁷Kamler, Jorg, *Funciones del gobierno*, en *Introducción a la Ciencia Política*, citado por Bohmann, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989, p. 85

de ellos: el escolar, se sirve de la televisión para difundir su actividad educativa, en algunos casos; el ideológico sindical y político los maneja en sus campañas políticas y electorales; la iglesia los utiliza para expandir sus doctrinas, y los intelectuales mediante la aportación de ideas, valores, símbolos y análisis a un auditorio amplio, mediante el uso de los medios de comunicación.

De esta manera, la comunicación de masas es un elemento constitutivo de la superestructura que sirve para afianzar o pugnar por la hegemonía. "El contenido determina la forma y legitima el poder"¹⁸.

En las sociedades contemporáneas, los medios son piezas clave para hacer llegar los mensajes a los ciudadanos. El poder político siempre se preocupa por llevar un buen control sobre ellos: se experimenta un estrecho contacto entre quienes tienen el mando y dirección del gobierno y los dueños de los medios masivos de comunicación, motivo de análisis del siguiente punto.

1.4 El Estado Mexicano y su control sobre los medios masivos de comunicación

Referirse al Estado y su vinculación con la comunicación nos adentra en una gran variedad de fenómenos. Por lo que sólo nos referiremos, en este capítulo, al Estado Mexicano que sustenta en gran parte el ejercicio de sus funciones en la

¹⁸ García Fajardo, José Carlos, *Comunicación de masas y pensamiento político*. Ed. Pirámide, Madrid, 1992, p. 26.

información, ya sea como controlador, regulador y como generador de la información, principalmente.

Desde su consolidación, el Estado Mexicano, a través del gobierno, ha desarrollado distintos canales para influir sobre los medios de comunicación, los cuales pueden aplicarse de acuerdo con las necesidades políticas.

Aún cuando en los últimos años el gobierno no toma medidas represivas directas con los medios, sino que ejerce presión indirecta para ejercer influencia, los mecanismos de control en los diarios son más frecuentes y de manera más notoria que en los medios electrónicos, como la radio y la televisión. No obstante lo anterior, citaremos un ejemplo de cómo estas medidas de control se llegaron a presentar en algún momento, sobre todo con pequeños editores, mediante la distribución del papel periódico y por estrictos criterios de pago, a través de la Productora e Importadora de Papel, S. A., (PIPSA).

Creada en 1935, durante el régimen de Lázaro Cárdenas, a solicitud de las empresas editoras de periódicos al gobierno federal, debido a los altos costos de papel fijados por el monopolio productor, PIPSA se ha desempeñado como una empresa del Estado que por un lado facilita o promueve la supervivencia de muchas empresas periodísticas y, por el otro representa un potencial de presión frente a las editoriales. Aunque no hay suficiente información que respalde la tesis con frecuencia mencionada de que esta empresa actúa como instrumento de censura del gobierno, en 1982 las revistas *Proceso* y *Crítica Política* fueron amenazadas con suspenderles el suministro de papel, además de retirarles los

anuncios publicitarios, debido a una posición dura que adoptaron hacia el gobierno¹⁹.

Contrario a ello, algunos editores llegaron a asegurar que, PIPSA los ha beneficiado al facilitarles el suministro de papel importado y al mantener bajo su precio; aunque, durante 1982, debido a la crisis económica y a las devaluaciones, los precios del papel en México se encontraban por encima de los de otros países de Latinoamérica²⁰.

Durante 1994, la empresa PIPSA se puso a la venta. Por segunda ocasión, el gobierno se proponía transferirla a particulares. Para ello, se procedió a ofrecer por separado la totalidad de los paquetes accionarios de las tres empresas que la conforman: Mexicana de Papel Periódico, Fábrica de Papel Tuxtepec y Productora Nacional de Papel Destintado. Los antecedentes de la privatización de PIPSA tienen su origen al inicio del gobierno salinista, cuando planteó ante los empresarios de los medios, el 7 de junio de 1989, la posibilidad de desincorporar la empresa, la que fue rechazada por algunos diarios como *El Día*, *La Jornada* y *Unomásuno*. Fue así que PIPSA se mantuvo como empresa del Estado, además de que modernizaron sus equipos y se extendieron sus servicios a áreas tales como asesoría técnica de impresión, por lo que ganó mercado y operó en los años subsiguientes con números negros.

En 1993, por problemas de comercialización del papel, la caída del volumen de ventas y la apertura de las fronteras a la libre importación del

¹⁹ Lozada, Teresa, Conferencia sobre *El Derecho a la Información*, UNAM, 1982, citada por Bohmann, Karin, op. cit. p. 285

²⁰ Bohmann, Karin, op. cit. p. 326

producto, el gobierno propuso reprivatizar la empresa. No obstante, en ese mismo año y en 1994, la Secretaría de Hacienda declaró desiertas las licitaciones a las que había convocado. Actualmente, abierto el mercado de papel, el monopolio estatal sobre este producto ha desaparecido y con ello la posibilidad de que el gobierno ejerza por esa vía una presión indirecta sobre medios de prensa

Podría decirse, como lo afirma Fernández Christlieb²¹, que más que una forma de control estatal, la creación y mantenimiento de este tipo de organismos, como PIPSA, es una forma de participación en la actividad periodística.

Por lo que respecta al poder regulador del gobierno, éste puede abarcar aspectos tan variados como las formas de propiedad de los medios, los aspectos tecnológicos de su operación, y aún en los contenidos de los mismos.

Para efectos de otorgamiento de licencias y de concesiones, el Estado desempeña un papel regulatorio en los medios privados, por lo que la existencia de cualquier estación de radio o de televisión depende de su decisión. Oficialmente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la institución autorizada para otorgar concesiones a particulares, una vez que los solicitantes reúnen una multiplicidad de requisitos y de trámites. Aunque a final de cuentas se otorgan a capricho del titular en turno de esa dependencia, favoreciendo aquellas solicitudes que le permitan hacer de la radio un medio hegemónico del gobierno.

²¹ Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos Editor, México, 1982, p. 35

También, el Estado desempeña un papel regulatorio en los medios privados a través de otras Secretarías, como son:

- Gobernación, encargada de vigilar el contenido de las transmisiones comerciales, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), aunque no realiza satisfactoriamente esta función ya que los medios electrónicos no cumplen, en la medida en que lo dicta la ley, con sus cometidos sociales, culturales y educativos²²; de igual manera dicho organismo se encarga de aprovechar el tiempo estatal en esos medios, para difundir la información y los mensajes que genera el gobierno federal; asimismo, se encarga de coordinar la información estatal, a través de *El Nacional y Notimex*; y de producir y difundir las transmisiones gubernamentales, a través del Instituto Mexicano de la Radio.
- Hacienda y Crédito Público, dedicada a cobrar impuestos a los concesionarios y a los medios en general.
- Educación Pública, capacitada para extender permisos de aptitud a locutores de radio y televisión y para manejar el *Canal 11 y Radio Educación*.

²² El artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión, resulta ser solamente un catálogo de buenos propósitos, ya que la legislación no establece sanciones a la conducta contraria a la prevista. Dicho artículo dice: "La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:
I.- Afirmary al respecto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;
II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;
III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana;
IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales".

Como generador de información, el Estado pretende responder a los intentos de legitimar las políticas y acciones que ejerce a través del gobierno. Desde esta perspectiva, las acciones de naturaleza informativa que lleva a la práctica, estarían asociadas a tres vertientes. La primera tendría que ver con el control y operación de sus propios medios de comunicación. Otra vertiente tendría que ver con el desarrollo y operación de infraestructura necesaria en el funcionamiento de sistemas de comunicación, mediante sistemas de transmisión satelitales y circuitos de microondas. Y, en la tercera vertiente se ubicarían las acciones que asume como fuente de información y de mensajes, utilizando la infraestructura operativa que para tal fin ha creado el gobierno a través de las oficinas de comunicación social.

El Estado está facultado para participar en los procesos sociales de comunicación mediante el control y operación de sus propios medios de información. Desde esta perspectiva, las acciones de naturaleza informativa del Estado tienen que ver con la emisión, a través de sus propios medios, de mensajes vinculados con la administración de los recursos públicos, con las necesidades de control social y con los intentos de legitimar las acciones y las políticas que ejerce el gobierno a nombre del Estado.

Un medio de comunicación del gobierno es el periódico *El Nacional*. Fundado en 1929²³ como órgano del Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI, surgió como una sociedad anónima, aunque no opera como tal, ya que jurídicamente no tiene régimen de propiedad definido. Este periódico depende económicamente de la Secretaría de Gobernación y es el Presidente de la

²³ Fernández Christlieb, Fátima, op. cit. p. 62

República en turno, a propuesta o de acuerdo con el propio titular de esa dependencia, quien nombra al director del diario. De ahí que el poder de decisión dentro de este periódico radique en un grupo político determinado por el gobierno.

Una forma de difundir y controlar la información que genera el gobierno a nombre del Estado es a través de *El Nacional*, mediante los "recursos etiquetados" a las dependencias federales. A través de la Secretaría de Hacienda, el gobierno destina una cuantiosa cantidad al periódico, como subsidio del Estado, y las dependencias a través de las oficinas de comunicación social, durante el transcurso de cada año fiscal, van haciendo uso de esos recursos mediante inserciones que apoyan a la difusión de sus mensajes propagandísticos, ya sea como parte de las actividades de la institución o para magnificar la imagen de los funcionarios.

En 1993, *El Nacional* fue puesto en venta, aunque no prosperó la operación, ni tampoco el proyecto de un grupo de trabajadores del propio periódico de adquirirlo, utilizando el derecho de preferencia; su oferta de 150 mil dólares, fue desechada. Sin embargo, el gobierno mantuvo la intención de deshacerse del periódico, por lo que procedió a sanear sus finanzas y a replantear el esquema de venta, mediante la liquidación a todo el personal de confianza y sindicalizado con lo que puso fin al contrato colectivo de trabajo con el sindicato de la empresa.

Posteriormente, se recontrató personal y se suscribió un nuevo contrato con cada una de las cinco ediciones del diario, en el Distrito federal, Guanajuato, Monterrey, Hermosillo y Tijuana, quedando fragmentada la empresa en cinco

unidades. De inmediato, el gobierno procedió a ponerlas en venta por separado, pero en enero de 1994 se declaró desierto por segunda ocasión el proceso de licitación para la venta de las cinco unidades de *El Nacional*.

Más adelante se supo que el gobierno había decidido quedarse con las ediciones del Distrito Federal y Guanajuato, ya que las demás unidades se desincorporaron sin recurrir a un nuevo proceso de licitación. Aunque, por problemas financieros, *El Nacional* procedió a una serie de reajustes, como la reducción del número de páginas, cambio de edición a blanco y negro, así como el cambio de directiva del diario.

En algunos momentos, la intervención del gobierno en los medios ha sido decisiva. Pero el caos administrativo, la falta de imaginación, el burocratismo y el excesivo oficialismo, han marcado el desempeño tradicional de los medios de comunicación gubernamentales a lo largo de casi toda su existencia.

La radiodifusión como tarea estatal se inicia en México en 1924, cuando José Vasconcelos en su calidad de secretario de Educación Pública crea la *CZE*, que estaría al aire hasta 1940, para luego regresar en 1968, como *XEEP* "Radio Educación". Aunque es hasta 1983 cuando el Estado participa de manera activa en el campo de la radiodifusión, con la creación del Instituto Mexicano de la Radio (IMER)²⁴.

²⁴ Montaña Martínez, Alejandro, *IMER: Alternativa Radifónica*, Revista Intermedios Núm. 2, RTC, México, 1992, p. 71

El IMER surge como un organismo público descentralizado -con estructura y funcionamiento propios, pero con subsidio del gobierno-, encargado de operar los organismos y las radiodifusoras que, aisladamente, se encontraban bajo diversas dependencias del gobierno federal. Entre sus funciones destacan la de estimular la integración nacional y la descentralización cultural, y la de contribuir al mejoramiento de las formas de convivencia humana²⁵. Actualmente, el IMER cuenta con 19 estaciones, siete en el Distrito federal y doce en diez estados del país.

Radio Educación se puede circunscribir en un ámbito diferente. No obstante los escasos recursos que destina el Estado para esta emisora, ha logrado "sobrevivir" en sus diferentes etapas administrativas. Por un lado, los trabajadores de *Radio Educación* han tenido libertad de realizar programas con creatividad, lo que ha permitido mantenerla como una radio eminentemente cultural, con un auditorio y una presencia importante en la sociedad. Es necesario destacar que para ello, también se ha contado con la participación de algunas instituciones sociales en la producción de programas, superando el proyecto inicial que limitaba a la radiodifusora a transmitir clases de secundaria.

Con apoyo del auditorio, *Radio Educación* superó la etapa de los proyectos radiofónicos de la Secretaría de Educación Pública y, actualmente, se ha caracterizado por no limitarse a los esquemas convencionales y por ser pionera en la elaboración de una auténtica política estatal de comunicación: una política que

²⁵ Ibidem.

rescate lo que dice el Estado, pero que en primer lugar entiende al Estado como una serie de instituciones en ocasiones inclusive contradictorias²⁶.

No obstante lo anterior, la política estatal de comunicación sigue encontrándose supeditada a los caprichos de los funcionarios y a la coyuntura. La repetición de boletines de prensa, la transmisión de discursos y la lectura de los documentos del gobierno es una parte de la política oficial, con la que supuestamente busca fortalecer y ampliar su hegemonía. Ejemplo de ello es la *Hora Nacional*. Programa dominical, producido por el IMER, que mantiene una idea atrasada de comunicación. Su contenido, si se puede hablar de él, se concentra en repetir la bitácora presidencial y las actividades de los funcionarios, que no necesariamente habría que dedicarle un programa tan amplio, puesto que esa información se difunde a través de los distintos noticiarios y, a final de cuentas, sólo se demuestra el abuso por parte del gobierno de las instituciones del Estado.

La Hora Nacional se limita a transmitir, en un horario y un día en que casi nadie lo escucha, el nacionalismo verbal, el culto a la personalidad del Presidente, el culto a los héroes nacionales, que aunque es una obligación de las difusoras dedicar tiempo a la programación que fije la Secretaría de Gobernación, no debería limitarse a una concepción tradicional del folclor, como las canciones rancheras. También se mantiene latente esa legitimación en el lenguaje político que carece de contenidos y rara vez es congruente con la actividad política.

²⁶ Trejo Delarbre, Raúl. *La Sociedad Ausente. Comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992, p. 109-110

Los antecedentes de la televisión estatal se remontan a 1958, época en que la televisión comercial ya se había establecido con fuerza, cuando el Instituto Politécnico Nacional, fundó el *Canal 11*. Dirigido bajo el patrocinio del IPN, institución descentralizada de la Secretaría de Educación Pública, este medio de comunicación ha estado supeditado, la mayor parte del tiempo, a criterios burocráticos que, entre otras cosas, llegaron a limitar la libertad de expresión en sus programas de debate, en sus noticiarios e, incluso, en sus programas de divulgación cultural.

No fue sino hasta 1972, con la adquisición del *Canal 13* de televisión, vía *Somex*, cuando el gobierno mexicano adquirió estaciones de televisión propias. Más tarde, durante el mismo año, se puso en marcha el plan para el desarrollo de la televisión rural, denominada Televisión de la República Mexicana (TRM), que ejercía influencia sobre la programación a través de la Secretaría de Educación Pública, y para 1979 se reestructuró pasando a depender de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación.

También en 1972 se creó una Subsecretaría que se encargaría de los asuntos relacionados con la radio y la televisión, lo que significaba un mayor control sobre los medios electrónicos privados²⁷.

Hay otro canal de televisión que es directa o indirectamente propiedad del gobierno: *Canal 22*. Creado a solicitud de un numeroso grupo integrado por intelectuales, escritores, artistas, periodistas y productores, en enero de 1991, quienes propusieron al gobierno que estableciera un canal de televisión con

²⁷ Bohmann, Karin, op. cit. p. 113

propósitos culturales. Para ello, se sugirió que se empleara la frecuencia del *Canal 22* -en Ultra Alta Frecuencia- (UHF), que en la ciudad de México había sido empleada por el Estado durante poco tiempo como repetidora de las señales de otras televisoras del mismo gobierno. La propuesta fue aceptada por el gobierno de Salinas. El Canal sería sostenido, al menos en sus primeros años, por el Estado. El 26 de noviembre de 1991 se declaró como empresa paraestatal, y en abril de 1992 entró en funciones el canal, con directivos designados por el propio gobierno²⁸.

Concebido originalmente como medio de difusión cultural, a la fecha, *Canal 22* dedica más tiempo a transmitir teleres series adquiridas en el extranjero y son pocas las producciones nacionales que se realizan. Este medio televisivo del Estado depende del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, organismo creado en 1988.

Aunado a esto, a finales de los setenta, especialmente en los ochenta, aparecieron más de 15 sistemas de televisión locales, casi siempre financiados por gobiernos estatales. Estos sistemas han llegado a tener proporciones importantes de producción propia, ligada a intereses locales y regionales. No cuentan con presupuesto federal y enfrentan problemas derivados de su situación jurídica, que no les da la oportunidad de tener espacios publicitarios.

Además, varias de esas televisoras han dependido excesivamente de las decisiones de cada gobierno estatal y a veces han llegado a desaparecer. Por ejemplo, cuando en 1986 cambió el gobierno local en Michoacán, el sistema de

²⁸ Pérez Gay, José María, Entrevista que concedió a la Revista Intermedios Núm. 6, México, RTC, 1992, p. 46

televisión local desapareció porque al nuevo gobierno no le interesaba financiarla; un caso similar sucedió en Tlaxcala, cuando se llevó a cabo el cambio de gobierno en 1993, pero ante la presión de la sociedad y de la "Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, A.C.", no llegó a desaparecer el canal de televisión local, aunque ya no realiza producciones, sólo transmite programas previo convenio con *Canal 11, 22, TV-UNAM* y *Conacyt*, entre otras instituciones.

También el gobierno mantiene su propia agencia de noticias: *Notimex*. Creada en 1968, como un instrumento gubernamental para emitir información oficial y para ofrecer servicios de información en general, en radio y televisión, además de la información cablegráfica.

Durante las dos primeras décadas, algunos de los directivos que tuvo *Notimex* eran prácticamente ajenos al quehacer periodístico y privilegiaron la operación administrativa de la institución por encima de la periodística. Por lo que se comenzó a ver a la agencia como mera difusora de boletines de prensa que muy poco tenían que ver con la información real y el reflejo del diario acontecer nacional, y dejó de ser, incluso, un instrumento eficaz del gobierno. *Notimex* era, de algún modo, una agencia que subsidiaba con información no cobrada a empresas periodísticas privadas.

Para 1988 se reestructuró, sobre la base de que continuaba como una empresa del sector público, dependiente del presupuesto federal. Fue así que se crearon cinco agencias de información regionales, en Hermosillo, Guadalajara, Monterrey, Oaxaca y Mérida. Paralelamente, para el envío de información se hizo

uso del satélite *Morelos*. En el mismo lapso se ampliaron las oficinas de *Notimex* y se abrieron corresponsalías en las principales ciudades de Canadá y Estados Unidos, para dar lugar a la región de América del Norte²⁹.

Asimismo, se abrieron corresponsalías permanentes en casi todas las capitales de Centro y Sudamérica, con excepción de Uruguay y Cuba. Posteriormente se inició la apertura de corresponsalías permanentes en Madrid, Praga, París, Moscú, Roma, Londres y Bruselas y se designaron corresponsales en Tokio y Pekín.

En abril de 1991, *Notimex* decidió crear un Consejo Editorial integrado por representantes de medios de comunicación e institutos de educación superior públicos y privados. Dicha instancia tendría el propósito de reunirse periódicamente para discutir el tratamiento de la información y evaluar la seriedad y pluralidad de enfoques.

En la actualidad, *Notimex* continúa figurando oficialmente como empresa dependiente de la Secretaría de Gobernación. Es común que Gobernación controle los contenidos de la información en general que emite la agencia y que “supervise” aquella emanada de las instituciones del Estado Mexicano, como lo ha hecho desde sus orígenes, durante sus desiguales niveles de calidad, veracidad y oportunidad en sus diferentes etapas de organización. Además del subsidio gubernamental, *Notimex* se sostiene principalmente por medio de suscriptores de casi todos los medios de comunicación de México y algunos del extranjero.

²⁹ Alvarez, Rubén, *Informar a los informadores*, Revista Intermedios Núm. 4, RTC, México, 1992, p. 52

Tomando en cuenta que el Estado no sólo tiene el derecho, sino el deber de contar con medios propios que difundan la información que está obligado a suministrar a todos los estratos de la sociedad, como un servicio público y no como una mercancía, durante los últimos años los diversos medios estatales han registrado numerosos cambios.

Como lo señala John Keane³⁰, existe una tendencia mundial de privatizar los medios de comunicación al servicio del Estado. Ante esto, México no se ha quedado atrás. Los diversos medios estatales han registrado en los últimos años numerosos cambios, tanto en lo que toca a su estructura y personal directivo (que sucede cada sexenio), como a sus estrategias de desarrollo y un poco a sus contenidos.

Los cambios más importantes, sin embargo, sólo se han producido en el ámbito de los medios televisivos. A finales de 1990 el gobierno anunció su decisión de desincorporar los canales 7 y 22 de *Imevisión* y dejar de operar las otras 54 repetidoras de la *Red Nacional 7* y luego en abril de 1992, el gobierno federal, como parte de la política de "adelgazamiento" del Estado que mantuvo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, anunció que pondría a la venta los canales 7 y 13, con sus respectivas repetidoras nacionales.

Finalmente en 1993, el largo proceso de subasta del "paquete" de medios estatales, que incluyó finalmente las redes nacionales de TV de los canales 7 y 13, la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) y los Estudios América, y que dejó

³⁰ John. Keane, *La democracia y los medios de comunicación*, Revista Intermedios Núm. 1, México, RTC, 1992, p. 12

fuera al periódico *El Nacional*, debido a que por él se ofreció muy poco, concluyó con la adjudicación a Radio Televisora del Centro, S.A. Proceso de compra-venta que actualmente ha dejado mucho que desear, por la supuesta complicidad de Raúl Salinas, hermano del expresidente, de favorecer para su propio beneficio al grupo que encabeza Ricardo Salinas Pliego, principal accionista de ahora *Televisión Azteca*.

Con la venta de los medios surge la inquietud de que, por un lado, los medios privados han demostrado ser los mejores aliados del gobierno, y por eso es innecesario contar con medios propios: los medios privados legitiman más eficazmente las acciones gubernamentales. Por otra parte, la venta consolidó monopolios de radio y televisión y no alentó la participación de diversos sectores de la sociedad.

Como quiera que sea, con o sin privatización de los medios estatales, el gobierno tiene injerencia en todos los medios de información; para efectos de administración y producción en sus propios medios y de supervisión y concesiones en los medios privados, como se describió párrafos atrás.

Por otra parte, se ubica la injerencia del Estado en el desarrollo y operación de infraestructura satelital. Aún cuando en la última década el Estado Mexicano ha pasado de la explotación directa de los servicios de telecomunicaciones a la regulación de los mismos, cabe hacer mención de los factores que intervinieron para la adquisición de satélites y sus funciones de garantizar al gobierno una mejor cobertura en la transmisión de sus mensajes.

Los antecedentes del uso de sistemas satelitales en México se remontan a 1966, cuando participó como miembro de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Satelitales (*Intelsat*), cooperativa global, comercial e intergubernamental de satélites de comunicación. Para 1968, con el propósito de transmitir los XIX Juegos Olímpicos, se concluyó la estación terrena *Tulancingo I*, conectada a *Intelsat*³¹. Más adelante, en 1980, se terminaron las estaciones terrenas *Tulancingo II y III*. Construida ésta última para *Televisa*, con el objeto de enviar y recibir señales de televisión entre el sur de Estados Unidos y México, mediante señales distribuidas a través de la Red Nacional de Microondas. Hasta ese momento, se hizo uso de la tecnología satelital mediante el arrendamiento de *Intelsat*.

A partir de ese mismo año, Japón inició una red satelital con México, proporcionando a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la primera estación terrena, por lo que el Presidente José López Portillo autorizó a la SCT planear un satélite que se llamaría *Ilhuicahua*; y en 1981 Japón, a solicitud del gobierno mexicano, instaló 31 estaciones terrenas³².

Hasta ese momento no se había reglamentado todavía respecto a la operación de satélites por parte de empresas privadas. Por lo que se supo que *Televisa* pretendió adquirir su propio sistema satelital para distribuir sus programas a la comunidad de habla hispana en los Estados Unidos, mediante sus dos cadenas: *Univisión* y *Cablevisión*, sobre todo para transmitir internacionalmente el campeonato mundial de fútbol 1986. Al respecto, algunos

³¹ Santacruz Moctezuma, Lino, *Telecomunicaciones satelitales mexicanas*, Revista Mexicana de Comunicación Núm. 29, Fundación Manuel Buendía, México, 1993, p. 39

³² Santacruz Moctezuma, Lino, op. cit., p. 40

autores señalan que el gobierno mexicano tomó en ese momento la decisión de adquirir un satélite nacional. Fue así que en lugar de proponer dos satélites nacionales, ambas partes acordaron cooperar en el *Ilhuicahua*, para conciliar intereses.

A finales de 1982, a pesar de la crisis económica que enfrentaba el país, derivada de una economía artificial con una moneda sobrevaluada, debido a la inestabilidad de los mercados internacionales de petróleo, el gobierno mexicano aprobó una reforma constitucional en la que la comunicación vía satélite se convirtió en función exclusiva del Estado.

En marzo de 1983, la SCT modificó el proyecto *Ilhuicahua* a un sistema aparentemente menos costoso de dos satélites, proyecto que originalmente era de tres, denominados *Morelos*. Uno de los argumentos del gobierno para iniciar el sistema de satélites nacionales fue el de alcanzar un mayor independencia en ese renglón. Cabe hacer mención de las declaraciones del Secretario de Comunicaciones y Transportes en ese sexenio, Emilio Mújica Montoya:

"...hacemos con nuestro satélite lo que la política de comunicación social de nuestro país considere más conveniente para los propios intereses nacionales"³³.

Para junio de 1985 México había entrado a la era de la modernidad en telecomunicaciones, el satélite *Morelos 1* fue puesto en órbita desde Florida, a través del transbordador espacial *Discovery* de la NASA y comenzó a funcionar

³³ Bohmann, Karin, op. cit. p. 132

en agosto de ese mismo año. El 26 de noviembre a través del *Atlantis* se lanzó el *Morelos II* a órbita de almacenamiento, para su uso activo en 1988³⁴.

El satélite *Morelos I* provocó un natural interés, pero sobre todo fue parte de un proyecto armado con prisas, sin articulación interna suficiente, sin tener un proyecto de desarrollo donde se determinarían las políticas para su uso. La puesta en órbita del *Morelos I* permitía pensar que, pese a la crisis, nuestro país se ubicaba a la vanguardia de las telecomunicaciones. Y esa opinión creció cuando, en la misión para llevar al espacio al *Morelos II*, participó un mexicano.

Algunos autores, como Javier Esteinou³⁵, consideran que la incorporación del sistema *Morelos* de satélites al espacio nacional no correspondió a una propuesta que haya surgido de planes de desarrollo del Estado, sino que se ajustaba a las necesidades de expansión de las industrias privadas más avanzadas y que a fin de cuentas cubrió los requisitos de cobertura de televisión comercial, llegando a estaciones oficiales con un beneficio indirecto.

Para dicho autor, las tecnologías avanzadas en general no emergen de la iniciativa del gobierno sino de intereses de expansión del sector privado, y una vez instalados, el Estado legisla sólo para negociar el balance del poder, lo cual quiere decir que el sector monopolístico y transnacional del país es el que trae la dinámica de la modernización a México y no el Estado.

³⁴ Santacruz Mociuzuma, Lino. *Comunicación satelital y desarrollo*. Revista Mexicana de Comunicación Núm. 30, México, Fundación Manuel Buendía, 1993, p. 80

³⁵ Esteinou Madrid, Javier. *El sistema de los satélites Morelos y la sociedad mexicana*. Cuadernos del Centro de Servicio y Promoción social. Serie Investigación, Núm. 9, México, Universidad Iberoamericana, 1989, p. 444-445.

Durante los primeros años, los satélites fueron subutilizados causando grandes pérdidas para el Estado Mexicano, por lo que durante el gobierno de Miguel de la Madrid la legislación tuvo que modificarse tres veces para permitir a las compañías privadas poseer estaciones terrenas, y finalmente el sistema satelital contó con muchos usuarios, entre los que destacan compañías de telefonía, de televisión (principalmente *Televisa*), algunas secretarías de Estado, sistemas de cablevisión, bancos, y en general entidades financieras, industriales y educativas.

Debido a que la vida útil del sistema llegaría a su fin en 1994, desde mediados de 1990 se informó que México contaría con nuevos satélites, por lo que la SCT publicó la convocatoria, esta vez dirigida a empresas internacionales de telecomunicaciones interesadas en construir satélites para cubrir las necesidades de telecomunicación hasta el año 2006. Fue así que el *Morelos I* fue remplazado por *Solidaridad I* y el *Morelos II* será remplazado en 1999³⁶.

Con estos satélites, México estaría en condiciones de responder a los desafíos que entraña la apertura e integración comercial con Estados Unidos y Canadá, que se incrementa con el Tratado de Libre Comercio.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se concibieron las funciones principales de los satélites como un factor clave para la modernización de la economía, mediante la apertura de mercados; una fuente importante de ingresos para el gobierno, y la base de un sistema de transmisión de radio y

³⁶ Santacruz Moctezuma, Lino, op. cit. p. 85.

televisión que le garantizara al Estado una mejor cobertura y eficiencia tecnológica en la transmisión de sus mensajes.

Al inicio del actual gobierno se modificó otra vez el artículo 28; el servicio satelital dejó de considerarse como estratégico y salió del manejo exclusivo por parte del Estado, para incorporarse al ámbito de la competencia bajo el régimen de concesión, establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones del 7 de junio de 1985³⁷. El Estado Mexicano ha pasado de la explotación directa de los servicios de telecomunicaciones a la regulación de los mismos.

Finalmente, me referiré a las acciones que asume el Estado como fuente de información y de mensajes, a través de las oficinas de comunicación social que para tal fin ha creado el gobierno.

Desde su origen, que en el capítulo dos desglosaremos, las oficinas de prensa o de comunicación social fueron creadas para informar a los ciudadanos a través de los medios masivos y sus órganos de difusión interna sobre propósitos, acciones y políticas de la autoridad en el ejercicio público, pero en la práctica hay dudas de fondo sobre si cumplen con su objetivo. La información que generan se distingue por su falta de oportunidad, credibilidad, suficiencia, claridad e interés para la sociedad la cual, ante tales deficiencias, cubren su necesidad de enterarse de los hechos públicos con el rumor.

A través de las oficinas de comunicación social gubernamentales, el punto de vista oficial relativo a los acontecimientos políticos llega a la prensa, la radio y

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1985.

la televisión. Pero considero importante señalar en este renglón la duplicidad de autoridades y la repetición de trabajos que allí se derivan, los errores de coordinación y de atribuciones. Esto se explica mejor si tomamos en cuenta que existe un núcleo y un entorno del aparato estatal en el área de la política de comunicación.

En este sentido, el Estado está representado por el Presidente y sus más cercanos colaboradores; el Poder Legislativo, la Presidencia de la República y las Secretarías, que anteriormente describimos, con influencia en los medios de comunicación. Alrededor de este aparato quedarían las oficinas de comunicación social como transmisoras de la información que se genera en cada una de las partes del núcleo estatal. De ahí que cada Secretaría de Estado cuente con una área encargada de lograr, entre otras funciones, una buena imagen de la institución y/o del titular en turno.

No obstante, como ya se mencionó, que las oficinas de comunicación social no siempre cumplen con su cometido, entre sus objetivos destaca el generar información periódicamente para que siempre se tengan noticias y con ello evitar que los reporteros que cubren la fuente hagan entrevistas a los funcionarios o "vuelen" noticias. Un sistema que se adopta para que exista congruencia entre las declaraciones de los funcionarios, consiste en distribuir transcripciones de la "versión oficial" entre los reporteros y columnistas. Gracias a la elaboración de boletines, ampliamente difundidos en la prensa, el gobierno logra centralizar la información política. Además es una práctica común canalizar el flujo informativo hacia determinados medios seleccionados.

Otra función de las oficinas de prensa para ejercer influencia directa sobre lo que el gobierno quiere que se enteren los lectores de la prensa, son las inserciones pagadas.

Es práctica común, también, invitar a los ejecutivos de los medios y a los reporteros a la celebración de un acto o gira de trabajo con algún funcionario. Al mismo tiempo, los responsables de las oficinas de comunicación social a menudo organizan entrevistas con los titulares, recomendando y en ocasiones coordinando el tipo de entrevista que desean para beneficio de la buena imagen de la institución y del funcionario.

No obstante lo anterior, la falta de conocimiento de lo que es la comunicación como proceso vital para la sociedad, explica que no haya profesionalización en las oficinas de comunicación social, comenzando muchas veces por sus titulares. El desarrollo de estas oficinas es empírico; no existen parámetros fundamentados en el uso de las teorías de comunicación que puedan enmarcar una estrategia definida. Muchas veces, ahí llegan los recomendados de algún funcionario de mayor rango o de un periodista connotado.

En general, podemos decir que la política de comunicación social se encuentra supeditada a las ocurrencias de los funcionarios, a las eventualidades de la coyuntura, a las necesidades de satisfacer problemas momentáneos. Es una política que destaca por su falta de planeación y por la ausencia de objetivos generales que puedan cumplirse de manera frecuente y capaces de ser revisados con periodicidad. La repetición de boletines de prensa, la transmisión de discursos

y la lectura de los documentos del gobierno es una parte de la política oficial que se maneja desde las oficinas de comunicación social.

CAPITULO 2

SURGIMIENTO DE LAS OFICINAS DE PRENSA

2.1 Antecedentes mundiales

Acerca de la creación de las primeras oficinas de prensa existen varias versiones, que tienen que ver principalmente con el origen de la información oficial y el desarrollo mismo de la prensa escrita.

Por un lado, se dice que los primeros intentos para dar a conocer una información oficial a través de los medios de comunicación, se dieron en las llamadas agencias de prensa. Entendiendo a la agencia de prensa como una entidad comercial que tiene como fin distribuir el mayor número de informaciones válidas, ya sea a empresas encargadas de su difusión o a organismos privados. Es una pieza esencial en el mundo de la comunicación de masas, porque no solamente oficializa la noticia, sino que le da su existencia verdadera a nivel nacional e internacional. Es, además, el organismo de información de la prensa contemporánea¹.

Las agencias de prensa, a través de sus corresponsales en todo el mundo, hacían llegar una noticia tan pronto como se originaba y a distancias más lejanas de lo que un medio local y una fuente informativa se lo imaginaban. Lo mismo servía a los medios de comunicación de una localidad que a la prensa extranjera. Esto motivó a las diversas instituciones que se mantenían en la noticia, disponer de una fuente de información propia y oficial que se encargara de vigilar y aclarar las noticias que en las agencias se distribuían, lo que ahora se conoce como oficinas de prensa.

¹ Moles, Abraham y Zeltman, Claude, *La comunicación y los mass media*, Diccionario del Saber, Balboa, Ed. Mensajero, 1975, p. 321

Por otra parte, se dice también que la utilización de un centro oficial para mantener relaciones con la prensa data quizá de 1876, pero fueron los sucesores de Bismarck, al frente de la cancillería alemana, sobre todo Bulow, quienes acabaron por crear una oficina para sus relaciones con los periodistas una oficina especial².

Existe otra versión respecto al surgimiento de las oficinas de prensa. Se dice que éstas surgieron por la ocurrencia de un empleado norteamericano que para desquitar su sueldo se puso a coleccionar periódicos durante un mes; al mes siguiente recortó las notas que mencionaban su lugar de trabajo; después, separó las menciones en favor y en contra de la institución, presentó sus conclusiones y recomendó acciones que curiosamente coincidían con las que había puesto en práctica la administración de la empresa algunos días atrás³.

Por la importancia que redituaba a la empresa y como reconocimiento a su trabajo, se le asignaron colaboradores al ocurrente para que actualizara las conclusiones y alternativas a tomar ante la prensa, y un año después de estar haciendo la selección de información se le nombró jefe de la oficina de prensa.

En tanto, Qeisberg⁴ señala que en 1876 los partidos políticos habían establecido oficinas de prensa que se encargaban de enviar desplegados a las oficinas de los periódicos, para su inserción en las columnas regulares que

² Martínez de Souza, José, *Diccionario General del Periodismo*, Madrid, Paraninfo, 1981, p. 350

³ Tebbel, John y Monaine, Simon, *Breve historia del periodismo norteamericano*, Barcelona, Montaner y Simons, 1967, p. 53

⁴ Weisberg, Bernard A., *Evolución del Periodismo*, Ed. Letras, México, 1966, p. 209-210

aunciaban discursos, programas de campañas y hechos meritorios de sus candidatos.

Al paso del tiempo, sobre todo con el surgimiento de la moderna prensa de masas, las oficinas de prensa pasaron, de ser simples centros concentradores de información institucional, a poderosos organismos manipuladores de la opinión pública. Ejemplo de ello es el Ministerio de Propaganda de Adolfo Hitler, dirigido por Joseph P. Goebbels.

No obstante que durante la Segunda Guerra Mundial los medios de comunicación tenían sus limitaciones, Goebbels utilizó sus habilidades propagandísticas y manipuladoras para proyectar con éxito la imagen de semidiós y convertir a Hitler en un ser perfecto para el pueblo alemán, al descubrir y aprovechar principalmente los recursos de transmisión que ofrecía la radio, como elemento fundamental de penetración entre el pueblo alemán y ante el mundo.

Antes de transmitir cualquier mensaje a la población alemana o a los países enemigos, se analizaban y evaluaban sus consecuencias, de tal manera que los filtros de seguridad garantizaran el éxito de los mensajes. Los que transmitía la radio alemana, dirigidos a la población enemiga, eran elaborados por el Ministerio de Propaganda que dirigía Goebbels y tenían principalmente la intención de destruir la capacidad de resistencia; y los mensajes que se enviaban a los soldados en combate cumplían con el objetivo de la desmoralización.

Respecto a los mensajes que se transmitían al pueblo alemán, sobre todo si éstos podían incidir directamente en el ánimo de los habitantes, se cuidaban

escrupulosamente. Cuando el ejército alemán sufría alguna derrota, se daba a conocer mucho tiempo después de que ocurría o simplemente no se difundía.

En términos generales, a partir de este hecho, existen muchos estudios sobre la importancia del manejo y manipulación de los medios de comunicación para crear o proyectar una buena imagen de los gobernantes y de las instituciones. Y es aquí donde se ubica buena parte de las acciones de las oficinas de prensa, actualmente de comunicación social.

2.2 Origen de las oficinas de prensa en México

Al igual que con los antecedentes de las oficinas de prensa a nivel mundial, no se encontró coincidencia con la fecha o época del surgimiento de la primera oficina de prensa en México. Además, no existe suficiente material bibliográfico y hemerográfico que apoyen el hecho, aunque podría decirse que la historia de las oficinas de prensa en nuestro país, es la historia de la expresión de voceros de los gobiernos surgidos del partido en el poder.

Desde la época de Maximiliano, su cortesano Olliver Rességuier, por instrucciones de Stefan Herzfeld, en 1885 planeaba la creación de un Gabinete Mexicano de Prensa⁵; en los tiempos de Benito Juárez surgieron a su lado portavoces de la opinión pública, que bien pudieran haber sido los primeros comunicadores sociales, como Francisco Zarco, Ignacio Manuel Altamirano y

⁵ Proceso, Núm. 586 del 25 de enero de 1988, p 8

Guillermo Prieto⁶; y, durante la época de Porfirio Díaz, en la que Rafael Reyes Spíndola, desde las columnas de *El Imparcial*, del que era director, transmitía el pensamiento y las tesis del gobierno⁷.

No obstante, es hasta 1928, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, cuando se creó la Secretaría de Propaganda y Publicidad encargada de difundir y propagar la convocatoria para Convención Nacional que daría surgimiento al Partido Nacional Revolucionario⁸, actualmente Partido Revolucionario Institucional.

Esa Secretaría puede considerarse como la primera oficina de carácter institucional en las relaciones con la prensa. Le correspondió al senador por Veracruz Manlio Fabio Altamirano, quien como Secretario de Propaganda y Publicidad firmó los desplegados que se publicaron en los periódicos de la época, en donde se convocaba a la elección y a la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

La convocatoria establecía que el Comité Directivo Nacional del partido estaría integrado por un representante de cada uno de los partidos políticos de las entidades del país, a los que se pretendía fusionar, elegido en una convención de estado o territorio. Al mismo tiempo, establecía que el comité funcionaría por medio de un Comité Ejecutivo integrado por un presidente, un secretario general,

⁶ Alcalá Bates, Fernando, Ponencia presentada durante el *Foro de Consulta Popular de Comunicación social*, Libro 6 del Foro, México, 1983.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ríos Alvarado Ramón, *Las oficinas de prensa como alternativa para el periodista*, Tesis de licenciatura, Escuela Carlos Septién García, (mimeo), 1988, p. 18.

un secretario de actas, un secretario tesorero, un secretario encargado de los asuntos del Distrito Federal, un secretario del exterior y un secretario de prensa.

Durante la Convención Nacional del PNR, en 1929, se eligió como Secretario de Prensa a Melchor Ortega, a quien se le dieron las atribuciones siguientes⁹:

- I. Tener a su cargo todo lo relativo a información, propaganda y publicidad.
- II. Hacer declaraciones a la prensa con autorización del Comité Ejecutivo o del presidente mismo.
- III. Dirigir, orientar y controlar la campaña periodística del Partido, de acuerdo con las instrucciones del mismo.

Por lo anterior, se puede decir que ese fue el surgimiento del primer jefe de prensa en México, de manera formal, y el inicio de la política estatal de comunicación social. Aunado a ello, con la fundación del PNR se utilizó a la prensa para el proceso corporativo del gobierno con la creación del diario *El Nacional Revolucionario*, el cual, más tarde, adoptó el nombre de *El Nacional* y que continúa apareciendo, como ya se mencionó en el capítulo anterior. Fue tal el control de la información gubernamental que ejercía este órgano, que sirvió como vocero oficial durante la época de consolidación de los años treinta.

Durante la búsqueda de información que permita definir cuándo surgieron en México las oficinas de prensa del Estado, se encontró que en 1931, durante la

⁹ Documentos Básicos del Partido Nacional Revolucionario. Artículo 50 de los Estatutos del 9 de marzo de 1929.

presidencia de Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas creó en la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Información, área encargada de reportear en las dependencias gubernamentales y de difundir la información institucional¹⁰.

En cada Secretaría de Estado había un reportero comisionado, que cubría la fuente y diariamente, por la tarde, todos se concentraban en la Dirección General de Información para escribir su informe respectivo, y más tarde dicha oficina emitía la nota oficial o boletín. Pero dicha oficina de información estatal se desatendió cuando, en 1933, Lázaro Cárdenas dejó la Secretaría de Gobernación y pasó a ser el Ministro de Guerra con Abefardo L. Rodríguez. Más tarde, en 1934, al tomar posesión Lázaro Cárdenas como Presidente de la República, la Dirección recuperó su importancia, al instalar un departamento anexo de difusión en Palacio Nacional¹¹.

Aún la diversidad de información que se encontró durante la presente investigación, se puede argumentar que fue durante el régimen de Lázaro Cárdenas cuando se inició formalmente el sistema de comunicación e información oficial desde las oficinas de prensa, con la creación de la Dirección General de Publicidad y Propaganda, dependiente de la Secretaría de Gobernación y, con ello, los instrumentos de control del Estado frente a la prensa.

El Acuerdo del Poder Ejecutivo que creó dicha Dirección, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de agosto de 1936, asienta lo siguiente:

¹⁰ Caloca Carrasco, Eloy, *El Proceso de la Difusión Oficial. (Coordinación de Información, Publicidad y Relaciones Públicas)*, Tesis de licenciatura, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, (mimeo) México, 1982, p. 12

¹¹ *Ibidem*

“El desarrollo de un programa definido de gobierno, como el que rige actualmente la acción del Poder Público, requiere un conjunto de órganos de publicidad y propaganda coordinados bajo una dirección única e intensamente aplicados a realizar una obra continua de difusión de hechos y doctrinas que provoque la colaboración de todos los sectores sociales en el interior del país, y que dé a conocer en el exterior la verdadera situación de México y haga entender la justicia de los postulados revolucionarios, al mismo tiempo que contrarreste eficazmente las campañas de falsedades y ataques injustificables que a nuestra patria y a su gobierno se dirigen a veces por individuos o grupos interesados en acarrearle desprestigio”¹².

De entre las funciones que la Dirección tenía a su cargo, destacan las siguientes:

I.- Publicidad y propaganda oficiales, de carácter general, respecto del plan integral de las actividades del Gobierno;

II.- Dirección y Administración de los órganos periodísticos destinados a realizar la publicidad y propaganda a que se refiere el párrafo anterior;

III.- Información oficial:

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

¹² Diario Oficial de la Federación, del 17 de agosto de 1936

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

V.- Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, albums, etc.), en los términos del párrafo primero;

VI.- Edición de Películas cinematográficas informativas y de propaganda;

VIII.- Dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que forman parte de la Red Nacional y las que dependen de las Secretarías de Educación y Guerra y Marina;

IX.- Supervisión y reglamentación de la propaganda y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales establecidas en la República;

XII.- Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda;

XIII.- Diario Oficial y publicación de toda clase de leyes, reglamentos y disposiciones del Gobierno Federal;

XIV.- Talleres Gráficos de la Nación¹³.

Fue tal la importancia de las actividades que desarrollaba la Dirección de Publicidad y Propaganda que el propio Cárdenas, cuatro meses después, emitió un

¹³ Ibidem

segundo decreto mediante el cual se creó el Departamento de Publicidad y Propaganda, organismo que pasaba a depender del Ejecutivo con algunas funciones adicionales¹⁴.

2.3 El Departamento de Publicidad y Propaganda (DAPP). Primer organismo de información de la Presidencia de la República.

Con la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda, en diciembre de 1936, Cárdenas logró centralizar la información del Estado para la prensa, haciendo de este organismo un auténtico intermediario entre el Presidente de la República y los grandes diarios de esa época y los corresponsales extranjeros, sobre todo, mediante la práctica de los boletines que instituyó como política de información, y que hasta ahora caracterizan las noticias que ofrecen los diarios sobre la política del gobierno.

Si tomamos en cuenta que esa política de información tenía presente como fondo la nacionalización del sector petrolero y la presión por parte de las empresas extranjeras sobre México, el uso de los boletines se extendió considerablemente a mediados de los años treinta. Durante ese período de crisis los periódicos apoyaron al Presidente y a su política, rechazando las denuncias de las empresas del exterior, las cuales de esa manera pretendían hacer su propaganda en México¹⁵. Fue así que, durante esa época, Cárdenas descubrió que a través del control estatal de la producción y distribución del papel podía influir

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 1936.

¹⁵ Meyer, Lorenzo, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario (1910-1940)*. México, 1973, citado por Bohmann, Karin, op. cit. p. 73

sobre los medios impresos de información, como ya se ha descrito en el capítulo primero.

Con PIPSA y el Departamento de Publicidad y Propaganda, Cárdenas creó dos canales mediante los cuales el gobierno pudo ejercer influencia sobre los medios periodísticos. No obstante que durante su gestión hubo poca corrupción, Cárdenas mandó cerrar periódicos y revistas que no apoyaban su política de reforma social. A los demás periódicos les permitió un margen de crítica relativamente amplio siempre y cuando hubiese un acuerdo básico acerca de la política gubernamental. Utilizó los periódicos y la radio para difundir sus declaraciones y los empleó como medio en el proceso corporativo¹⁶.

El Departamento de Publicidad y Propaganda fue encomendado inicialmente a Agustín Arroyo Ch., quien ejerció un control sobre las actividades oficiales en su aspecto informativo y, sin embargo, la prensa lo acogió porque en sus oficinas fluía permanentemente la información para los diarios¹⁷.

Posteriormente, con Manuel Avila Camacho en la Presidencia, desapareció el Departamento y se nombró a un reportero por cada dependencia; y aún cuando no había ningún jefe de prensa, ni oficinas, el reportero de la Presidencia, en ese entonces Juan Martínez Ruíz, coordinaba tanto a los reporteros de las otras dependencias, como a los periodistas que acudían por información. Se encargaba de transmitir verbalmente la información de los acuerdos que sostenía el Presidente de la República con los secretarios, y posteriormente les conseguía una

¹⁶ Bravo Esparza, Norma, *El Periodismo de la Revolución Mexicana*, Tesis de licenciatura, México, Universidad Femenina, 1968 (mimeo), p. 76

¹⁷ *Las noticias y la información*, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Núm. 9, España, p. 13

entrevista en la que los funcionarios reiteraban lo que ya les había informado Martínez Ruiz, convirtiéndose en una especie de conferencia diaria de prensa sobre los acuerdos del titular del Ejecutivo¹⁸.

El propio Martínez relata que no se elaboraban los boletines de prensa en ese tiempo, porque él consideraba que era mejor que cada reportero interpretara la información, y la obtenían también conforme a su capacidad¹⁹.

Con esa política de comunicación, durante el periodo del Presidente Avila Camacho se da una mayor penetración de la prensa y se acrecienta la importancia de crearle al mandatario una imagen sólida, como la de su antecesor, buscando fortalecer el concepto del presidencialismo. Se crea así, en 1940, la Dirección General de Información, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular fue José Altamirano, simultáneamente surgieron en forma embrionaria y rudimentaria las oficinas de prensa en varias dependencias públicas²⁰.

La actividad de los reporteros oficiales en las Secretarías de Estado y en los departamentos descentralizados llegó a su culminación cuando, al arribar a la Presidencia, Miguel Alemán Valdez creó la Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, nombrando a Manuel Espejel Alvarez como jefe de esa oficina²¹, etapa históricamente importante dentro del tema fundamental que nos ocupa en el presente trabajo, por lo que se revisará por separado.

¹⁸ Caloca Carrasco, Eloy, op. cit. p. 14

¹⁹ Ibidem

²⁰ Caloca Carrasco, Eloy, op. cit. p. 15

²¹ Caloca Carrasco, Eloy, op. cit. p. 14

2.4 Proliferación de las oficinas de prensa y el control de la información a partir de 1940

A partir de 1940 y hasta la fecha, las funciones de comunicación pública quedaron bajo la égida de oficinas especializadas, ubicadas en cada una de las dependencias gubernamentales. Pero, fue durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán, en 1946, cuando se creó oficialmente la primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.

Con el establecimiento de las oficinas de prensa, se amplía la elaboración de boletines destinados a los periódicos y, de esa manera, se logran los objetivos del Estado de difundir la versión oficial de los hechos nacionales, colocándola casi textualmente en las primeras planas de los medios impresos.

Epoca de una nueva relación del gobierno con los medios de comunicación: se establecieron los “pagos extraordinarios” y periódicos para los periodistas²², por el camino de los conflictos laborales, Alemán se apoderó del diario *Novedades*, que a partir de entonces sería su vocero y, durante su gestión, protegió indirectamente a su amigo O’Farrill con el establecimiento de una estación de televisión²³.

También, el gobierno de Miguel Alemán fue decisivo para el crecimiento y consolidación de la industria de la radio y la televisión. El nuevo invento electrónico contó con el apoyo e interés personal del jefe de la nación. Es en ese

²² Bohmann, Karinn, op. cit. p. 105

²³ Bohmann, Karin, op. cit. p. 104

sexenio cuando el país vió por vez primera un programa de televisión, cuyo contenido versaba sobre los logros del gobierno²⁴.

A partir de esa etapa, los vínculos del gobierno y los medios de comunicación dan lugar e incrementan prácticas que tienden a reforzar la estructura formal y las actitudes dominantes del sistema de comunicación. Por un lado, los funcionarios, en ocasiones directamente o a través de las oficinas de prensa, se dan a la tarea de cortejar y corromper a los medios de comunicación; por el otro, los dueños de los medios, los directivos y los periodistas se dejan cortejar y corromper.

En los últimos cinco decenios prensa y gobierno en México han vivido enredados en una trama de relaciones equívocas. Resulta poco menos que imposible precisar dónde se originan los vicios que desde los años cuarenta entorpecen, enrarecen y distorsionan la información periodística en el país: ¿en la mano que pide, en la mano que soborna, en la mano que recibe, en la mano que golpea? En la insana relación prensa-gobierno se mezclan los intereses económicos, políticos y aun facciosos -locales, regionales o nacionales-, que utilizan a los medios impresos como instrumentos de influencia o presión. Y también, por supuesto, los intereses muy particulares de periodistas, políticos y funcionarios²⁵.

²⁴ Fernández Christlieb, Fátima. *Información colectiva y poder en México*. Tesis de licenciatura, México, Universidad Iberoamericana, 1975, (mimeo), p. 12

²⁵ Rodríguez Castañeda, Rafael. *Prensa Vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, México, Grijalbo, 1993, p. 13

Si bien esta afirmación no puede aplicarse actualmente a todos los periódicos, al menos pone de manifiesto que se pueden clasificar de acuerdo con determinadas corrientes políticas. Una vez que cumplen con su cometido político y que ya no es posible catalogarlos claramente dentro de un grupo determinado, por lo general dependen de subvenciones gubernamentales o de un grupo de la iniciativa privada.

El 7 de junio de 1952, por primera vez en México, editores, directores y gerentes de diarios y revistas nacionales y locales, se reunieron para rendir homenaje al Presidente de la República, Miguel Alemán Valdéz. A partir de esa fecha quedó instituido el "Día de la Libertad de Prensa".

Desde entonces, la relación del Estado con la prensa, la política de comunicación gubernamental, las oficinas de comunicación social y sus titulares, como forjadores de imagen, han jugado un papel importante en los propios medios de información, por lo menos ante los ojos de la sociedad lectora de noticias. De esto, se pueden destacar cuatro etapas: la de Luis Echeverría, la de López Portillo, la de Miguel de la Madrid y la de Carlos Salinas de Gortari. La actual, de Ernesto Zedillo, será revisada en el capítulo siguiente.

La política periodística del gobierno al asumir la Presidencia Luis Echeverría coincidió con el respeto para con las voces políticas disidentes, después de la represión de 1968. Su apertura democrática proporcionó a los periódicos más libertad para dar una información crítica. Aunque, como lo menciona Karin Bohmann²⁶, en vista de la crisis económica y política en la que se

²⁶ Bohmann, Karin, op. cit. p. 81

encontraba México, la tolerancia de Echeverría frente a los críticos de las desigualdades e injusticias debe considerarse tácticamente perspicaz.

Durante ese periodo, Echeverría pretendió nacionalizar la radio y la televisión, planes a los que después renunció debido a la contraofensiva de los concesionarios, y hubo rumores de que preparaba una nueva Ley de Radio y Televisión. Lo que sí logró realizar fue el hacer uso de varias medidas para controlar los medios. Fue así que creó la Subsecretaría de Radiodifusión, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con la función primordial de otorgar concesiones y licencias y fomentar el acatamiento de la Ley Federal de Radio y televisión, así como mantener un control político sobre la programación. El gobierno mexicano adquirió el *Canal 13* de televisión; se fundó *Televisión Rural de México*, que más tarde pasó a ser *Televisión de la República Mexicana*; y, con la promulgación de una nueva ley electoral, los partidos de oposición podían contar con tiempo de transmisión durante las campañas políticas electorales.

De hecho, la política de comunicación de Echeverría rompió por un lado con la de sus antecesores al cuestionar el monopolio privado de la televisión, pero por el otro mantuvo los métodos priistas establecidos, consistentes en dar transformaciones "desde arriba" y en poner el control de las mismas en manos del Estado.

Por iniciativa del Presidente, el Gobierno de la República fundó en 1975 la Central de Comunicación, S.A. (CECOMSA), empresa que buscaba elevar la eficiencia y mejorar la coordinación de la comunicación del Estado, sometiéndola

a normas técnicas, objetivas y públicas. Proyecto que no cristalizó, entre otras cosas por la reacción que suscitó, dentro y fuera del aparato estatal²⁷. No obstante, logró realizar una investigación sobre la prensa y el comportamiento del público receptor.

Por otra parte, Luis Echeverría logró proyección mundial debido a que había conjuntado un equipo de prensa y relaciones públicas como nunca antes se hubiera integrado en México, con Fausto Zapata, Mauro Jiménez Lazcano y Manuel Alonso al frente; quienes no sólo lograron una magnífica imagen pública del Presidente sino que por primera vez, fueron ampliamente difundidas en el mundo las noticias de México, sobre todo las relacionadas con todo tipo de actos de gobierno²⁸.

Con José López Portillo hubo varios cambios en materia de comunicación, comenzando por los titulares de la oficina de prensa. Rodolfo Landeros Gallegos inició el sexenio, continuó Luis Becerra, luego pasó Fernando M. Garza quien simultáneamente dirigía el periódico *El Nacional*; fue sustituido por Luis Javier Solana y terminó la última etapa del sexenio, Francisco Galindo Ochoa, quien había ocupado el cargo durante el sexenio de Díaz Ordaz. En ese mismo periodo se suscitaron otros cambios: primero, la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas pasó a ser Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, como una "unidad de coordinación y apoyo del

²⁷ Esteva, Gustavo. *Prensa, Derecho a la Información y democratización de la sociedad mexicana*, ponencia que presentó en el Foro Internacional de Comunicación Social, México, 25 de junio de 1982, Ed. El Día en Libros, p. 82

²⁸ Caloca Carrasco, Eloy. *Periodismo y Comunicación*, Ed. El Material Didáctico, México, 1988, p. 152

titular del Ejecutivo"; y, posteriormente a Galindo Ochoa le tocó ser el primer Coordinador General de Comunicación Social²⁹.

A la par, en materia de medios estatales, el periodo gubernamental en cuestión realizó otras acciones. Creó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación, dependencia que ocupó la hermana del Presidente, Margarita López Portillo. Dentro de esta dependencia se estableció la Productora Nacional de Radio y Televisión (PRONARTE). Se reformó el Artículo 6º de la Constitución: a la garantía de la Libertad de Expresión, el gobierno añadió el Derecho a la Información.

La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales garantizaba tiempo gratuito permanente -no solamente durante periodos electorales- en radio y televisión a los partidos políticos. En 1979 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento del Servicio de Telecomunicaciones por Cable, que permitía transmitir publicidad; pero en el siguiente año se modificó, prohibiendo la inserción de publicidad y propaganda en la programación.

También, durante el sexenio de López Portillo se dio la apertura al uso de sistemas satelitales -descrito en el capítulo anterior-; se expandió la instalación de sistemas de televisión de los gobiernos estatales y Centros de Producción Regional de Imevisión³⁰.

²⁹ Caloca Carrasco, Eloy, op. cit., p. 153

³⁰ Los Centros pasaron a integrarse a los sistemas de televisión de los gobiernos de los estados, cuando se puso a la venta el "paquete" de medios propiedad del Estado.

De manera similar al sexenio de Luis Echeverría, la política periodística de López Portillo fue muy tolerante con los principales periódicos capitalinos en la primera fase de su gestión pero, hacia finales de la misma, ambos fueron limitativos de la libertad de expresión. Por ejemplo, en 1977 López Portillo envió la iniciativa que modificaba varios artículos constitucionales que darían paso a la Reforma Política. Entre ellos se encontraba el Artículo 6° relativo a la libertad de expresión, agregando el Derecho a la Información que sería garantizado por el Estado, el cual fue aprobado el 27 de noviembre. Durante su segundo informe de gobierno, López Portillo anunció que enviaría el proyecto de ley para reglamentar el Derecho a la Información y, en 1978, el Secretario de Gobernación convocó a audiencias públicas que se realizarían en la Comisión Federal Electoral para conocer la opinión de todos los sectores sobre la ley reglamentaria, audiencias que nunca se convocaron.

A partir de enero de 1979 se desató una polémica en los medios de difusión, en la que se polarizaron las posiciones: o a favor o en contra de la reglamentación del derecho a la información. En febrero, tras una audiencia con el Presidente solicitada por los directivos de los medios privados que sostuvieron la posición de no reglamentar, se afirmó que no se instrumentaría el proyecto en los términos en que fue anunciado. Por segunda vez, en octubre de ese mismo año, se convocó a la ciudadanía a expresarse sobre la ley que reglamentara el derecho en cuestión; convocatoria que expidió esa ocasión la Cámara de Diputados, pero terminó el año y se volvió a postergar³¹.

³¹ Fernández Christlieb, Fátima, op. cit. p. 263

Fue hasta el año de 1980, de febrero a agosto, cuando se llevaron a cabo veinte audiencias públicas, catorce en la Cámara de Diputados y seis en diversos estados de la República, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la futura reglamentación del artículo sexto de la Constitución. En la última sesión comparecieron tres fuerzas políticamente relevantes: el movimiento obrero oficial, el Partido Comunista Mexicano y el monopolio privado de televisión. De éstas, *Televisa* fue la única organización que en la "gran final" envió un texto en el que por octava ocasión reiteró, a manera de conclusión, la posición sostenida por sí misma durante los casi seis meses que duraron las audiencias. Por el contenido del documento, se decidió reglamentar el derecho a la información hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso. De nueva cuenta se pospuso la reglamentación. Con eso quedaba claro que nuevamente la política de información del Estado Mexicano se supeditaba a los lineamientos de los consorcios privados.

Otro hecho fue destacado en octubre de 1980, López Portillo encargó a un grupo de investigación de la Presidencia de la República que realizara un estudio sobre la situación de los medios de comunicación en México. El objetivo era desarrollar una iniciativa para proyectar una Ley General de Comunicación Social. El resultado de la investigación no llegó al público hasta que la revista *Proceso* publicó un resumen en 1981³².

Según el semanario, el mencionado anteproyecto contenía los derechos y las obligaciones del Estado consistentes en impulsar la comunicación social y en cuidar que se respetara la función social de los medios de comunicación masiva. El derecho a la información debía contener el derecho de exigir informaciones y

³² Proceso Núm. 256 del 28 de septiembre de 1981, pp. 14-20

de difundirlas, así como una garantía de responder, completamente y corregir informaciones ya publicadas.

A través de una gran cantidad de comités y comisiones, que debían organizarse democrática y representativamente de manera jerarquizada, se planeaba, entre otras cosas, lo siguiente:

- La elaboración de un sistema nacional para la comunicación social con una participación activa y el acceso de todos los sectores de la sociedad a los medios de comunicación,
- una coordinación de las actividades de los organismos estatales en el sector de la información y la comunicación,
- la creación de un Consejo Nacional de Comunicación Social como organismo consultivo del Ejecutivo para promover la participación de los ciudadanos en esta área; tal Consejo deberían formarlo los representantes de todos los sectores vinculados a la comunicación social o a actividades conexas,
- la formación de un Registro Público de Comunicación Social,
- el establecimiento de una Procuraduría de Comunicación Social,
- las adecuaciones jurídicas que resultaran de lo anterior.

El anteproyecto contenía, según *Proceso*, propuestas para estatizar la televisión por cable y para la creación de una nueva agencia noticiosa nacional, además de disposiciones sobre los derechos y responsabilidades de los periodistas mexicanos y extranjeros, reglamentos relativos a la publicidad y lineamientos sobre la proporción de programas nacionales en la radio y televisión.

Aún cuando el mencionado proyecto no fue dado a conocer públicamente y sólo *Proceso* obtuvo la información, proporcionada por Luis M. Farías, líder de la Cámara de Diputados, quien se opuso a la reglamentación y defendió los intereses de los empresarios de la comunicación, con el argumento de la supuesta incompatibilidad entre libertad de expresión y derecho a la información, la prensa capitalina tomó partido en relación con el proyecto, y sin conocer su contenido lo analizó, lo condenó, y emprendió una campaña en contra de su aplicación.

Al respecto hubo varias reacciones: del propio Luis M. Farías, quien nunca le halló "la cuadratura al círculo", como a él mismo le gustaba decir; el coordinador de comunicación social de la Presidencia de la República, Luis Javier Solana, sólo dio a entender que si el apartado del artículo sexto no se sometía a una reglamentación complementaria, no sería sino "letra muerta", pero no alcanzó a defender realmente el proyecto³³; en tanto el Presidente del PRI, Pedro Ojeda Paullada, siempre se manifestó en favor de la reglamentación. Para Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, éste era un "derecho social correlativo al derecho individual de libre expresión". A pesar de las diversas opiniones, en ningún momento se dio a conocer una declaración oficial del proyecto, lo que provocó confusión y dejó el manejo de la información a los directivos de los medios privados³⁴.

De lo anterior se puede resumir que la iniciativa de López Portillo, de reglamentar el derecho a la información, tuvo en apariencia dos objetivos: por una parte impulsar una política de coordinación y "racionalización" del sector de las

³³ Boltmann, Karin, op. cit. p. 312

³⁴ *Ibidem*

comunicaciones, y por la otra, sentar las bases para un mayor control político de los medios. Pero todo ello derivó en un caos administrativo, y los medios de comunicación estatales, en especial la televisión, no pudieron superar la simple emisión de boletines oficiales. Frente a la prensa, sobre todo la de tendencias críticas, López Portillo fue contradictorio: toleró y fomentó la idea de un cambio esencial en el terreno comunicativo, con el derecho a la información, y también presionó, chantajeó y reprimió, recuérdese la expresión que se volvió famosa: "no te pago para que me pegues"³⁵.

Como durante el período de López Portillo no se logró establecer una política de comunicación consistente y el caos informativo hizo que la Presidencia de la República tuviera un jefe de prensa distinto cada año, durante el período gubernamental de Miguel de la Madrid se convocó a un Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social, cuyo objetivo era establecer las bases de una política sobre el tema, pero nunca se implementó.

Al igual que su antecesor, Miguel de la Madrid realizó audiencias públicas en, 1983, acerca de la situación de los medios de comunicación masiva y sobre las propuestas de reformas en el sistema de comunicación social. La diferencia del sexenio anterior, que en algún momento se consideró positivo, fue el hecho de que las audiencias se llevaron a cabo en los estados de la República, considerándose como una aportación hacia la descentralización regional de la política de comunicación. Aunque, posteriormente, se dijo que sólo era una válvula de escape para quienes no estuvieron conformes con que no se hubiera llevado a cabo la reglamentación del derecho a la información.

³⁵ Fernández Christlieb, Fátima, op. cit. p. 87

Se pretendió que la comunicación social del gobierno federal fuera manejada desde la Secretaría de Gobernación, con la creación de una Subsecretaría para la atención de los medios de comunicación y para las áreas de comunicación social de las entidades del gobierno. Al frente de esa Subsecretaría estuvo Fernando Pérez Correa, quien no obstante contar con una basta preparación académica tanto en universidades del país como extranjeras, no contaba con perfil de comunicador o profesional del periodismo.

A su vez, la Coordinación de Comunicación Social pasó a ser Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, a cargo de Manuel Alonso, ex director de información de la Comisión Federal de Electricidad y simultáneamente propietario de una agencia de publicidad y relaciones públicas. A la par, todas las dependencias del sector oficial, por pequeñas que fueran, contaban con una oficina de prensa; sin embargo, en muy pocas de ellas estuvo al frente algún profesional del periodismo o la comunicación.

Miguel de la Madrid plasmó en su Plan Básico 1982-1988 la garantía del derecho a la información, refiriéndose a la obligación que tiene el gobierno de "...que la colectividad reciba la información oportuna, objetiva e imparcial, necesaria para permitir la configuración de una opinión pública libre y democrática"³⁶.

Poco después de asumir el poder se ocupó de un nuevo proyecto: la "renovación moral". Se trató de una campaña de moralización de la vida pública,

³⁶ Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral del 19 de octubre de 1981, p. 16.

la cual también debía alcanzar a los medios de comunicación. Tenía por objeto castigar las prácticas de soborno de los políticos mexicanos. No obstante, la corrupción siguió siendo práctica diaria, como lo escribió Miguel Angel Granados Chapa un año después del inicio del sexenio³⁷.

En esa época, ante una crisis económica severa, el gobierno contaba con menos presupuesto por lo que concentró la publicidad gubernamental sólo en unos cuantos diarios capitalinos. Incluso se le encargó a una nueva área de la Secretaría de Gobernación esa política modificada de distribución de anuncios.

También en 1983, hubo una reestructuración en el sector de la radio y la televisión. Por decreto presidencial, RTC se dividió en tres institutos: el Instituto Mexicano de la Radio, el Instituto Mexicano de Televisión y el Instituto Mexicano de Cinematografía, presididos por el Secretario de Gobernación. Asimismo, se amplió la red estatal de la radio adjudicándole más estaciones al IMER, y se creó el *Canal 7* de televisión, con cobertura nacional³⁸.

Con la apertura del *Canal 7* y la conversión del *Canal 22*, se integró el sistema de televisión estatal *Imevisión*, rompiendo con el monopolio de la televisión comercial, lo que fortalecía al Estado. Aunque, en las relaciones entre el gobierno y *Televisa* aparentemente no hubo cambios sustanciales. A dicha empresa, como a ninguna otra del sector de la comunicación, se le otorgaron grandes libertades y concesiones.

³⁷ Granados Chapa, Miguel Angel. *Un año de política de prensa*, Ponencia presentada el 7 de diciembre de 1983 en el Congreso *Un Año de Gobierno en Comunicación Social*, de la AMIC. México, 1983, citado por Bohmann, Karin, op. cit. p. 314

³⁸ *Diario Oficial de la Federación*, del 25 de marzo de 1983.

Al finalizar el régimen de Miguel de la Madrid, por la situación social y económica cada vez más aguda, en México se registró una creciente insatisfacción con el manejo tecnocrático de la crisis por parte del gobierno, lo que motivó que algunos órganos de la prensa ya no respetaran las reglas establecidas. A saber, el Presidente tuvo que enfrentarse, incluso desde antes de que terminara su gestión, a las críticas públicas a su forma de gobierno.

La etapa final del presente capítulo tiene que ver con la administración de Carlos Salinas de Gortari, surgida de las elecciones más conflictivas, competidas y dudosas en la historia político electoral de México.

Abanderado el programa de gobierno con la "modernización" del país, el proyecto salinista de la economía supuso la reducción drástica de los recursos asignados al sector central y al paraestatal, y la apertura o liberalización radical de la economía nacional. Tal modernización económica significó el fin del periodo proteccionista y del Estado "interventor", de acuerdo a las propias declaraciones de Salinas sobre la Reforma del Estado³⁹.

En el ámbito de la comunicación social, el gobierno de Salinas no fue precisamente "innovador", a pesar de las modificaciones clásicas de todo nuevo sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 incorporó sólo en dos apartados alguna mención a la importancia de los medios de comunicación. Uno que se refiere a la "Protección del Medio Ambiente", y el otro relacionado al "Perfeccionamiento de los Procesos Electorales y Ampliación de la Participación

³⁹ En diversas ocasiones el Presidente Salinas expresó sus conceptos sobre la reforma del Estado en México. Una versión que sintetiza los motivos y las ideas que supuestamente conducían su administración, se encuentran en el artículo de Carlos Salinas de Gortari, *Reformando al Estado*, en Nexos Núm. 148, México, Abril de 1990.

Política”. Precisamente este último, sostiene el Plan que: “Es indudable el avance que significó la apertura de los medios masivos para la expresión de los puntos de vista de las diferentes tendencias políticas representadas por los partidos políticos. Habremos de consolidar lo logrado y garantiremos la participación justa de los diversos grupos sociales, de los comunicadores y del público...”⁴⁰.

Sin embargo, en la práctica, durante ese período no quedó claro si la política modernizadora en el terreno de la comunicación social pretendía romper con el esquema dual que, por un parte se daba un trato preferencial y condicionado a algunos medios, y por la otra, se homogeneizaba la actitud de los medios frente a las iniciativas oficiales. Algunas acciones presentaron congruencia con el proyecto de las reformas económicas, otras contradijeron al propio discurso oficial y otras más dejaron en duda el verdadero impacto de la política estatal en la democratización de los medios de comunicación, tanto gubernamentales como privados.

El año de 1991 fue significativo en el campo de la comunicación social. Uno de los temas de mayor interés y debate que se suscitó durante ese año fue el de la modernización y apertura del sector telecomunicaciones, de cara al Tratado de Libre Comercio. También los diversos medios estatales registraron numerosos cambios, tanto en su estructura y en su personal directivo como en sus estrategias de desarrollo y contenidos, sobre todo por la necesidad de permanecer y crecer en un escenario determinadamente competitivo, aunado a las presiones de poner fin a los subsidios.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 45

En el plano laboral, la administración de Salinas introdujo la iniciativa de garantizar y establecer el salario mínimo profesional a los periodistas. Durante el tradicional festejo del Día de la Libertad de Prensa, el 7 de junio de 1990, Carlos Salinas ofreció atender la "vieja demanda" del gremio periodístico de mayores garantías para el ejercicio de su profesión, así como sus reclamos de mayores remuneraciones. Informó que ya había girado instrucciones a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para que estudiara la posibilidad de establecer el salario mínimo profesional del periodista y que en 90 días estarían listas las conclusiones⁴¹.

Tal organismo, se dedicó a realizar consultas y estudios, tanto con los empresarios de la comunicación, como con los sindicatos y con los propios periodistas. Finalmente la Comisión dio a conocer, fuera del plazo fijado por el Presidente, las conclusiones a las que había llegado: era inconveniente fijar un salario mínimo profesional del ramo. Según se argumentó, la vigencia de un mínimo profesional podría haber propiciado que algunas empresas de comunicación redujeran o suprimieran las comisiones que otorgan, u otorgaban, a los reporteros por conseguir la publicidad o inserciones pagadas, lo que la Comisión consideró parte o complemento del salario y que en ocasiones llega a ser superior al propio salario, o bien que optaran por contratar a trabajadores no sujetos a un salario.

A pesar del resultado negativo, las autoridades no cerraron el expediente, por lo que el 7 de junio de 1991, el Presidente Salinas retomó el tema y afirmó

⁴¹ Huesca Rebollo, Sabás. *Nuevas relaciones Prensa-Estado*, Revista Mexicana de Comunicación Núm. 31, México, Fundación Manuel Buendía, 1993, p. 27

que “atendiendo las justas demandas de la comunidad periodística” el gobierno federal, como parte de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, decidió proponer ante dicha Comisión la fijación del salario mínimo profesional para los trabajadores del periodismo. Adicionalmente, se comprometió a impulsar un programa para mejorar la calidad de vida del medio laboral del periodista y la revaloración de los riesgos de trabajo de esta actividad, en coordinación con el IMSS.

Fue así que el 4 de diciembre de 1991, el *Diario Oficial de la Federación* publicó las categorías y montos de los salarios mínimos generales y profesionales que entrarían en vigor a partir del primero de enero de 1992. En la relación se incluyeron por vez primera a los salarios mínimos profesionales para reporteros en prensa diaria escrita y reporteros gráficos⁴².

En esa fecha, Salinas anunció también que estarían a disposición de los trabajadores del periodismo mil créditos individuales para la construcción o adquisición de vivienda con tasas de interés preferenciales, así como un fondo de mil millones de pesos para otorgar becas a hijos de periodistas, a través del Programa nacional de Solidaridad. Desde luego, tales acciones se llevaron a la práctica, comprendiendo todos los estados del país, beneficiando principalmente a aquellos reporteros y periodistas que garantizaban la publicación de los boletines o entrevistas dirigidas por las oficinas de comunicación social de las dependencias gubernamentales. Esta práctica permitió al gobierno de Salinas, por lo menos en algunos medios, legitimar su “política social” emprendida a través de *Pronasol*.

⁴² Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1991.

Otro hecho que se destacó durante el sexenio de Salinas fue la implementación del Programa Especial sobre Agravios a Periodistas, puesto en marcha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la encomienda de esclarecer un alto número de casos pendientes.-

En septiembre de 1992, la Presidencia de la República estableció un cambio de fondo para la cobertura periodística de las giras internacionales del titular del Ejecutivo, al anunciar que los propios medios cubrirían los gastos de los enviados. La disposición fue comunicada por el director general de Comunicación Social, José Carreño Carlón, a los reporteros de la fuente de Presidencia. Dicha medida se aplicó por primera vez durante una visita que realizó Salinas a Estados Unidos, en el mes de octubre siguiente. La información tuvo eco en los medios y diversos analistas consideraron la medida como un paso importante, en forma y fondo, dentro de la política de comunicación salinista.

Un tema más que durante ese periodo caracterizó la política de comunicación social, fue la emisión de los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos Federales Destinados a la Publicidad y Difusión, y en General a las Actividades de Comunicación Social*, por parte del Ejecutivo a través de la Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, el 22 de noviembre de 1992 y puestos en marcha en enero del siguiente año⁴³.

De acuerdo al documento, compuesto de diecinueve puntos, su objetivo era hacer transparentes las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación,

⁴³ Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1992

por la vía de un manejo claro de los recursos económicos destinados a pagos por concepto de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en fin, todo tipo de difusión de actividades gubernamentales. Se pretendía, aparentemente, que los responsables de las entidades gubernamentales, los encargados de los medios de comunicación y los periodistas continuaran involucrándose en conductas de complicidad que propiciaban la corrupción. Se establecía que los pagos que realizaran las dependencias públicas para los efectos antes mencionados, deberían efectuarse mediante cheques nominativos, "independientemente del monto de los mismos". Esto significaba que ya no habría gratificaciones personales a reporteros.

Asimismo, el documento determinaba que en adelante los funcionarios públicos deberían abstenerse de autorizar la aplicación de fondos oficiales al pago de gastos de terceras personas, lo que significaba que tales erogaciones debían correr a cargo de los medios de comunicación. Además, se aplicaría un criterio de selectividad en los medios utilizados para publicidad, escogiendo con sumo cuidado a los que garantizaran una mayor circulación, oportunidad y cobertura.

De todo lo anterior, se responsabilizó en forma directa a los encargados de las dependencias y entidades públicas, sobre todo de los gastos que se realizaran en la publicidad oficial, y se les ordenó justificar mensualmente cada uno de los pagos de dicho concepto ante la Contraloría General de la Federación⁴⁴.

⁴⁴ La regulación prevé la aplicación de sanciones conforme a lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 18 de febrero de 1993, en reunión celebrada entre funcionarios de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y los responsables de la administración de algunos medios de comunicación del país, se determinó que a partir del mes de marzo, las empresas asumirían los gastos generados por sus representantes a las giras nacionales del Ejecutivo Federal, tal como ya se hacía en las internacionales, sin afectar la información que siempre se les había proporcionado, como es la distribución de transcripciones textuales, materiales gráficos y transmisión de sonido e imagen para la comunicación visual y servicios de prensa⁴⁵.

Hasta aquí, todo parecía "miel sobre hojuelas". Pero, 1994 estuvo caracterizado de acontecimientos inéditos que pusieron a prueba, no sólo la capacidad de las áreas de comunicación social y en especial la de la Presidencia, sino también la capacidad informativa y analítica de la prensa. Los acontecimientos de Chiapas y las campañas electorales por la Presidencia de la República, por citar algunos ejemplos, mostraron la existencia de una prensa cada vez más crítica y plural y los errores de la política de comunicación del gobierno.

Otros hechos sintetizaron a grandes rasgos la situación de la prensa en ese año: los frustrados intentos por privatizar *El Nacional* y la productora de papel PIPSA; el conflicto entre *Reforma* y los voceadores; y, las declaraciones del entonces candidato presidencial Ernesto Zedillo en favor de reglamentar el derecho a la información.

⁴⁵ Boletín de Prensa núm. 120 de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, del 18 de febrero de 1983.

En cuanto al conflicto chiapaneco, la prensa en general no fue censurada por el gobierno, sólo se presentaron algunos intentos por burocratizar el acceso a la información, los que fueron rechazados por el gran número de reporteros que “cubrieron” los acontecimientos. Esto trajo como consecuencia que el primer triunfo de los zapatistas se dio precisamente en los medios. La realidad y el inteligente manejo publicitario del *subcomandante Marcos*, primera cabeza visible del ejército zapatista, rebasó cualquier intento del gobierno de soslayar el movimiento. La cobertura de los medios y la amplia difusión en la prensa internacional dañó severamente la imagen del régimen de Salinas.

Durante la época de campañas electorales se intensificó el control gubernamental tanto en los medios impresos como en los electrónicos. La estrategia se concentró en impedir que hubiera un albedo informativo, por lo cual se prohibieron temporalmente las transmisiones por cable de las cadenas de televisión estadounidenses; la Secretaría de Gobernación acordó con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, mantener el “esquema de programación regular de noticieros”, sumando cápsulas informativas y *flashes* de acuerdo con el flujo de información.

En general, la política de comunicación social durante la administración salinista, así como los medios de difusión, jugaron un papel muy importante en la sociedad y en el desarrollo del país. La etapa actual, que se revisará en el siguiente capítulo, también nos presenta una serie de medidas e intentos que ha caracterizado a las otras administraciones. Pareciera que aun con algunos matices personales de quien dirige la política de comunicación del país, todo intento se

parece y el resultado es el mismo: tratar de mantener el control de los medios y de la propia información.

CAPITULO 3

LAS OFICINAS DE COMUNICACION SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

3.1 La política de comunicación social del gobierno

El actual proyecto de desarrollo modernizador que ha adoptado el gobierno, que tiene sus orígenes a partir de 1982, para incorporar a México en el nuevo orden mundial de globalización que fue mostrado al finalizar la Guerra Fría, ha exigido realizar un sinnúmero de transformaciones estructurales en la política interna y externa de nuestro país.

Esto ha significado que para ingresar a la modernidad, el Estado Mexicano ha tenido que llevar a cabo, en un proceso acelerado, múltiples cambios y transformaciones en materia económica, financiera, tecnológica, agrícola hacendaria y productiva, por citar algunas, modificando así la estructura que desde la Revolución de 1910 había permeado. Pero, para la construcción del modelo de desarrollo globalizador al que se pretende llegar, también se han trastocado otros campos como el de la comunicación.

Fue así que por ejemplo, se abrió la libre importación de papel, se creó un capítulo especial en la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la defensa de los periodistas, se estableció el salario mínimo para periodistas, se brindó protección especial a los informadores que lo solicitaron, se lanzó el Sistema de Satélites Solidaridad, se privatizaron la mayoría de las empresas estatales de comunicación; en el terreno político electoral los medios de comunicación jugaron un papel relevante, se incrementó el uso del tiempo en los medios de comunicación electrónicos por los partidos políticos, por primera vez se realizó un debate televisivo entre los candidatos de los principales partidos a la Presidencia

de la República, se transmitieron en vivo los cierres de campaña; se realizó una Consulta Pública del Poder Legislativo Sobre Medios de Comunicación para modificar las leyes de comunicación social, y se modificó la forma de otorgar los apoyos estatales a las oficinas de comunicación social, entre otros.

Podríamos decir que no obstante los cambios anteriores que llevó a la práctica el Estado Mexicano, la modificación más profunda ha sido el alejamiento de la acción del gobierno en el terreno de la comunicación pública y dejar a la empresa privada el proceso de la comunicación nacional. De hecho, con estas acciones modernizadoras se nos hace ver que entramos a una nueva etapa de desarrollo nacional y que ante la globalización internacional, para ser eficientes y competitivos en materia comunicacional hay que aceptar la propuesta del libre mercado, de las ganancias, y que lo que no sea autosuficiente no puede permanecer.

En este sentido, ante las tesis modernizadoras que sostienen el adelgazamiento, la privatización, la desregulación, la globalización y la transnacionalización de lo público, se formula cada vez más y con mayor convencimiento que la rectoría de la sociedad mexicana no debe conducirse por la acción interventora del Estado, sino que debe ser dirigida por el equilibrio natural que producen las reglas del libre mercado entre productores y consumidores. De esta manera, a través de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, la propuesta de sociedad se encuentra regida por la dinámica lucrativa y pragmática del mercado, y la actividad comunicacional pasa a entenderse como una simple mercancía regida por los principios de la oferta y la demanda.

Más aún, con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio se ha iniciado a través de las empresas televisivas una nueva inserción de valores nacionales, de nuevas ideologías. Como lo señala Raúl Trejo Delarbre¹, salvo excepciones, la orientación de los medios tiende a debilitar el nacionalismo -que tradicionalmente ha sido factor preponderante de cohesión ideológica y política- y busca promover una cultura apoyada en la explotación de valores comerciales.

Es en este escenario cuando arriba a la Presidencia de la República Ernesto Zedillo, el 1 de diciembre de 1994. A partir de entonces y hasta finales de 1996, o sea, durante dos años efectivos de gobierno, el Estado ha enfrentado varios problemas que tienen que ver principalmente con la falta de credibilidad hacia sus instituciones, a sus titulares y a los planes y programas que han aplicado y que repercuten en la economía de la sociedad mexicana.

Aunado a ello, las circunstancias políticas que se viven en el país han motivado al titular del Poder Ejecutivo y a las dependencias gubernamentales, a tratar de enmendar algunos errores o vacíos que existen en su administración, como por ejemplo, en el área de la comunicación social, que revisaremos más adelante, en este capítulo, ya que también considero oportuno hacer un balance de la participación de los medios de comunicación en general, ante tales sucesos.

Durante los dos últimos años encontramos a un periodismo con mayor margen de independencia frente al gobierno; han ido desapareciendo paulatinamente temas tabú, como el establecer críticas al presidencialismo, por

¹ Trejo Delarbre, Raúl, *La Sociedad Ausente. Comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992, p. 15

ejemplo; y ha enfrentado, desde 1994, retos que tal vez nunca antes había vivido: la realidad se volvió más compleja, más sorpresiva e inesperada, y con mayor rango de crisis y de credibilidad. En la actualidad, tenemos otro país, otra sociedad, otro sistema político otra economía y otra visión de México.

Desde esta perspectiva, durante los últimos dos años, los hechos se han presentado más rápido que la respuesta de los medios de comunicación. Abundan las filtraciones, las versiones infundadas y la manipulación. La mayoría de los dueños de los medios muestran poco interés en investigar el fondo de los hechos, optan por manipular o distorsionar la información, dejando ver que sólo son un negocio y no instrumentos de interés público, de orientación y de información. De pronto se dieron cuenta que el escándalo vende más, y con tal de ganar lectores han vuelto más superficiales a los medios.

Ante esta realidad, el periodismo también enfrenta una crisis de credibilidad: los lectores, los televidentes y los radioescuchas, pocas veces encuentran coincidencia entre la información que les proporcionan los medios, con la realidad de los hechos. Pero esto tiene que ver también con que el público se ha vuelto más exigente y selectivo.

Por otra parte, el periodismo y los medios que tratan de hacer un esfuerzo por presentar a la sociedad la información de manera más consistente, se sigue enfrentando a viejos esquemas de corrupción y ocultamiento, sobre todo en las instituciones, predominando la versión oficial. Una nota que le es desfavorable a alguna dependencia, por ejemplo, es considerada un golpe instigado por un

tercero. En este esquema las oficinas de comunicación social gubernamentales tienen mucho que ver. Pero, revisemos qué pasa.

En 1995, el ejecutivo federal convocó a la realización de Foros de Consulta Popular Sobre Medios de Comunicación para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Del resultado, en el documento sólo se hace mención en un apartado a la libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información²:

“La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado.

“Este Plan ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo Federal de respetar la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia así como de no coartar de modo alguno la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios, pero estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el Legislativo.

“El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”.

² Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000, p. 69

También en la presente administración, como en las anteriores, se han llevado a cabo varios cambios en la política de comunicación, tanto en la estructura como con los directivos de las oficinas de prensa. Cuando tomó posesión, el primero de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo nombró como Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República a Carlos Salomón Cámara, quien fue relevado en 1996 por Carlos Almada, quien ocupaba el cargo de Secretario Técnico del Instituto Federal Electoral. Y junto con el nombramiento de Almada, apareció la figura del Vocero Oficial de la Presidencia de la República.

3.2 La creación de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal

En un escenario de conflicto de la prensa con el gobierno y particularmente con el Presidente de la República, el 19 de junio de 1996 se anunció la decisión del Titular del Ejecutivo de constituir la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación³.

A partir de la aparición del Decreto se empezaron a manejar los nombres de varios prospectos para ocupar la Coordinación. Uno de ellos fue Manuel Alonso, de quien se dijo declinó a la designación presidencial y aceptó la contratación de Televisa. Fue hasta el 26 de junio, siete días después de su creación, cuando el Presidente Ernesto Zedillo, a través del titular de Gobernación, Emilio Chuayffert Chemor, nombró a Dionisio Pérez Jácome, hasta entonces Procurador Agrario,

³ Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1996.

como primer Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno Federal⁴.

Para los medios de comunicación del país fue una sorpresa el nombramiento de Pérez Jácome. Como la mayoría de quienes han ocupado y ocupan las oficinas de prensa, no es especialista en materia de comunicación o periodismo, sólo ha sido Secretario de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, de 1987 a 1988⁵. Sin embargo cuenta con una larga carrera como funcionario público, ha pasado por diversas dependencias del gobierno federal y dos veces ha sido diputado federal, por su estado de origen, Veracruz.

Con la llegada de Pérez Jácome a la Coordinación, la comunicación social del gobierno era manejada por dos políticos. Y continúa en el mismo esquema, ya que al renunciar al cargo Pérez Jácome por el proceso electoral, para ocupar una senaduría, fue sustituido el 27 de abril por otro político: Alejandro Carrillo Castro.

Aún cuando durante su aparición, se dijo que el propósito de crear tal Coordinación es realmente el de implementar una política de comunicación social por parte del gobierno, para mantener mejor informada a la sociedad, a siete meses de su creación no se ha demostrado ningún resultado. La política de comunicación se sigue encontrando supeditada a la coyuntura, a la necesidad de satisfacer problemas momentáneos; sólo se limita a la emisión de boletines de

⁴ *Boletín de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación* del 26 de junio de 1996.

⁵ *Columna Inagoge*, en Unomásuno, del 30 de junio de 1996.

prensa, a la transmisión de discursos y a la lectura de los documentos del gobierno.

Tal vez esto se debe a que los políticos mexicanos son en extremo sensibles a la crítica de los medios e invierten directamente considerables recursos y tiempo para asegurar un tratamiento favorable a su imagen. El político que no puede ejercer un control efectivo sobre la prensa, se percibe débil y el jefe de la oficina de comunicación social pasa a ser relevado de su cargo. Así, las instituciones gubernamentales utilizan a los medios, principalmente a la prensa, para comunicarse con otros miembros del grupo gobernante, más que con la totalidad de la opinión pública. A la clase en el poder le importa más el éxito político que la opinión popular.

Por todas las atribuciones que le concede el decreto de su creación, el nuevo organismo es una instancia sumamente poderosa, pues es una entidad que en materia de comunicación social aglutina facultades de formulación, regulación, conducción, orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación, y a la que todas las direcciones de prensa gubernamentales -estatales y federales- tienen como referente sus tareas.

Esta acción supone una reforma global en la comunicación gubernamental en México. Para precisar las funciones de esta coordinación, se cita lo dispuesto en el Decreto que se publicó el 19 de junio en el *Diario Oficial de la Federación*⁶.

⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1996

I.- Auxiliar al titular del Ramo en la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del gobierno federal y en sus relaciones con los medios de información,

II.- Apoyar al Secretario en la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República,

III.- Establecer mecanismos permanentes de coordinación y colaboración con las unidades de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal,

IV.- Promover el enlace y la coordinación con las entidades de comunicación social de los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal,

V.- Procurar, mediante la participación conjunta de las diversas dependencias, que las campañas oficiales de información mantengan elementos de identificación que proyecten un mensaje común del quehacer gubernamental,

VI.- Coordinar acciones y programas comunes en los medios de comunicación social propiedad del Estado, para que además del cumplimiento de sus objetivos específicos ofrezcan un reflejo objetivo y veraz de las políticas públicas,

VII.- Establecer programas para concertar acciones en materia de comunicación social del Gobierno Federal en su conjunto, con los medios de información nacionales y extranjeros,

VIII.- Establecer vínculos institucionales de colaboración con organismos e instituciones educativas y culturales para fomentar el estudio de los medios de comunicación,

IX.- Elaborar y fomentar estudios de opinión pública y de investigaciones relativas a los medios de comunicación,

X.- Auxiliar al Secretario en la atención de la Presidencia del Consejo de Premiación para el otorgamiento del Premio Nacional de Periodismo, y

XI.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.

Por sus atribuciones, se puede decir que esta coordinación tiende a convertirse en un instrumento gubernamental para mantener el control de la información por parte del Estado. Debemos agregar que de la Coordinación también dependen los Talleres Gráficos de México, la Productora e Importadora de Papel, PIPSA, la revista *Tiempo*, la agencia *Notimex*, el periódico *El Nacional*, el Instituto Mexicano de la Radio, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. Dejando a esta última sólo las actividades de comunicación social de la propia institución.

En el fondo, hay dos voceros oficiales políticos, pero ninguna política de comunicación social. Se nota un problema de incomunicación del gobierno, no tanto por los mensajeros, sino principalmente por los contenidos de los mensajes. El problema, a mi juicio, es de concepción: la prensa es asumida, en la lógica del poder, como una incomodidad. En función de los intereses personales de los gobernantes, la prensa es un adversario, por lo que la relación de esta con el gobierno y la ausencia de una verdadera política de comunicación social, no vislumbra un futuro de recomposición, por más nuevos funcionarios o dependencias que aparezcan en el esquema de la presente administración.

3.3 Situación actual de las oficinas de comunicación social

Durante las últimas décadas, el gobierno federal ha hecho varios intentos por controlar cada vez más la información, ya sea mediante una nueva reglamentación de los medios de comunicación, reestructurando las oficinas de prensa o creando otras, pero esto no le resultó del todo fácil: los medios y la sociedad reclaman una mayor y mejor información. A esto debemos agregar el profundo desgaste que existe de los mecanismos tradicionales de control del Estado en materia de información y comunicación.

Precisamente, una de las causas que motivó a la proliferación de las oficinas de comunicación social fue la necesidad de controlar la información. La aparición y evolución de esas oficinas se ha caracterizado por una relación perversa entre el poder gubernamental y los medios. Debido al manejo de los

boletines, los "apoyos" económicos a los reporteros a las asignaciones de publicidad, las oficinas y sus productos informativos han ido perdiendo credibilidad.

La información que se genera en las oficinas de comunicación social se distingue por su falta de oportunidad, credibilidad, suficiencia, claridad e interés para los medios y para los ciudadanos quienes, ante tales circunstancias, cubren su necesidad de informar y de enterarse de los hechos públicos con el rumor.

Desde su creación, la función ideal de las oficinas de comunicación social de las instituciones gubernamentales es informar a la sociedad a través de los medios de comunicación sobre los planes, programas y políticas de las dependencias y los servidores públicos. Pero en la práctica existen varios elementos que impiden cumplir con sus objetivos, por lo que las jefaturas de prensa no responden a las exigencias de comunicación de la sociedad.

El desarrollo de las oficinas de comunicación social es completamente empírico, ya que no existen parámetros fundamentados en el uso de las teorías de comunicación, que puedan enmarcar una estrategia definida, basándose en los instrumentos para evaluar si la información está llegando al público que interesa y la manera como está impactando. La falta de conocimiento de lo que es la comunicación como proceso vital para una sociedad, explica que no haya profesionalización en esas oficinas, empezando muchas veces por sus titulares.

La mayoría de las oficinas de prensa son ocupadas por los recomendados de políticos o de periodistas connotados, amigos de los titulares de las

dependencias gubernamentales. Asegurando con ello, en primer término, la cobertura favorable encaminada con frecuencia a promover la imagen de un personaje político o de un miembro del gabinete.

De acuerdo al Directorio de Comunicación Social de la Presidencia de la República⁷, actualmente existen 257 oficinas de comunicación social, distribuidas de la manera siguiente:

- 1 Presidencia de la República
- 1 Gobierno Federal
- 17 Secretarías de Estado
- 1 Procuraduría General de la República
- 1 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- 18 Departamento del Distrito Federal
- 3 Poder Legislativo
- 1 Poder Judicial
- 31 Gobiernos Estatales
- 73 Entidades Paraestatales y Organismos Descentralizados
- 6 Partidos Políticos
- 22 Centrales Sindicales, Confederaciones y Organizaciones Gremiales
- 33 Asociaciones y Organismos, nacionales e internacionales
- 59 Instituciones de Educación Superior

A las 116 oficinas de comunicación social que corresponden al gobierno federal y a las 31 de los gobiernos estatales, habrá que agregar las que existen en

⁷ Los datos se obtuvieron del Directorio de 1996, ya que el de 1997 no ha sido publicado.

la gran mayoría de municipios del país, aunque no fue posible determinar cuántas por la escasez de información.

Con esa gama de oficinas de prensa se amplía la posibilidad del gobierno, de mantener el control de la información que genera y que difunde, mediante la elaboración de boletines destinados a los medios de comunicación y, de esa manera, se logran los objetivos de legitimación del poder.

CONCLUSIONES

El Estado está en transformación en todo el mundo. Las sociedades contemporáneas se encuentran, igualmente, en una dinámica de cambios como nunca antes se había conocido, y los medios de comunicación, en consecuencia, como mediadores entre esas dos grandes realidades y conceptos, están sujetos, también, a grandes cuestionamientos tanto en la realidad como en los conceptos.

Con estos cambios en el Estado y en la sociedad, las modificaciones no sólo no se han hecho esperar, sino que han sido los generadores de las transformaciones que ocurren en el Estado y en los medios de comunicación.

De parte de la sociedad, podemos advertir en todo el mundo una distancia crítica respecto del gobierno y un distanciamiento, también cada vez más crítico, más cuestionador, de la actividad política y del hecho político mismo.

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos descrito los orígenes y antecedentes de las oficinas de comunicación social, los cambios estructurales que han sufrido cada sexenio, sus atribuciones como generadoras de información, y su participación como entidades del gobierno para controlar la información.

Resulta interesante darse cuenta cómo, aunque con algunos matices que obedecen principalmente a situaciones coyunturales, desde la aparición de las primeras oficinas de prensa institucionales, el gobierno ha llevado a la práctica las mismas estrategias para influir sobre los medios de comunicación y controlar la información, las cuales se aplican de acuerdo con necesidades e intereses políticos.

De acuerdo con los resultados de la investigación, podemos comprobar que desde la primera oficina de prensa de carácter institucional en México, que fue la Secretaría de Propaganda y Publicidad del PNR, el gobierno ha utilizado conceptos y funciones similares para dirigir, orientar y controlar la información.

Con Lázaro Cárdenas, al crear la Dirección General de Información, en la Secretaría de Gobernación, primero, y después, ya siendo Presidente de la República, al establecer el Departamento de Publicidad y Propaganda, el gobierno centralizó la información para la prensa.

Luego, a partir de 1940 y hasta la fecha, las funciones de comunicación pública quedaron centralizadas en las oficinas especializadas, ubicadas en cada una de las dependencias gubernamentales, sobre todo a raíz de la creación en 1946, durante el sexenio de Miguel Alemán, de la primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.

Epoca de una nueva relación del gobierno con los medios de comunicación: se establecieron los "pagos extraordinarios" para los periódicos y los periodistas, se consolidó el crecimiento de la industria de la radio y la televisión, sobre todo, tomando en cuenta que en esa administración el país vio por primera vez un programa de televisión.

A partir de esa etapa, los vínculos del gobierno y los medios de comunicación dan lugar e incrementan prácticas que tienden a reforzar la estructura formal y las actitudes dominantes del sistema de comunicación. Las oficinas de comunicación social y sus titulares, como forjadores de imagen,

juegan un papel importante en los propios medios de información, aunque no precisamente por su capacidad profesional, sino por las relaciones públicas que practican.

Con la proliferación de las oficinas de prensa y el control de la información, se amplía la elaboración de boletines destinados a los periódicos y, de esa manera, se logran los objetivos del gobierno de difundir la versión oficial de los hechos nacionales, colocándola casi textualmente en las primeras planas de los medios impresos. Además, es una práctica común canalizar el flujo informativo hacia determinados medios seleccionados.

Cuatro administraciones anteriores y la presente, cada una con estilos, propósitos y problemas políticos diferentes, se caracterizan por llevar a la práctica una serie de modificaciones a las estructuras y a la política de comunicación social.

Un hecho de actualidad es la creación de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal y la aparición de la figura del Vocero Oficial de la Presidencia de la República, que a su vez recae en el Coordinador General de Comunicación Social de la misma Presidencia.

Durante su aparición, se dijo que el propósito de crear la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, es realmente el de implementar una política de comunicación por parte del gobierno para mantener mejor informada a la sociedad, pero a siete meses de su creación no se ha demostrado ningún resultado. La política de comunicación se sigue encontrando

supeditada a la coyuntura, a la necesidad de satisfacer problemas momentáneos, sólo se limita a la emisión de boletines de prensa, a la transmisión de discursos y a la lectura de documentos del gobierno.

A esto debemos agregar que los dos principales organismos de comunicación social son dirigidos por políticos, sin perfil de comunicadores. Como sucede en la mayoría de las oficinas de comunicación, cuyos titulares generalmente son los recomendados de algún funcionario o político de mayor rango o de un periodista encumbrado.

Esto explica que no haya profesionalización en dichas oficinas; el desarrollo es empírico, ya que no existen parámetros fundamentados en el uso de las teorías de comunicación que puedan enmarcar una estrategia definida.

Aunado a lo anterior, podemos afirmar que no obstante los cambios que ha llevado a la práctica el gobierno, la información que generan las oficinas de comunicación social, como fuente de información y mensajes del gobierno, se distingue por su falta de oportunidad, credibilidad, suficiencia, claridad e interés para la sociedad, la cual, ante tales deficiencias, cubre sus necesidades de enterarse de los hechos públicos con el rumor.

Desde su origen, las oficinas de comunicación social fueron creadas para informar a los ciudadanos a través de los medios y sus órganos de difusión interna sobre los propósitos y políticas de la autoridad en el ejercicio público, pero en la práctica no cumplen con su cometido.

Sin embargo, sí generan información periódicamente para que los medios siempre tengan noticias y con ello evitan que los reporteros que cubren la fuente hagan entrevistas a los funcionarios o “vuelen” noticias. Un sistema que se adopta para que exista congruencia entre las declaraciones de los funcionarios, consiste en distribuir transcripciones de la versión oficial entre los reporteros y los columnistas, amigos del titular de la oficina.

Otra acción de las oficinas de comunicación social para ejercer influencia directa sobre lo que el gobierno quiere que se enteren los lectores, son las inserciones pagadas. Es práctica común, también, invitar a los ejecutivos de los medios y a los reporteros a la celebración de un acto o gira de trabajo con algún funcionario. Al mismo tiempo, los responsables de las oficinas de comunicación social a menudo organizan entrevistas con los titulares de la dependencia, recomendando y, en ocasiones, coordinando el contenido de la entrevista que desean para beneficio de la imagen de la institución y del funcionario.

Por su parte el periodismo mexicano, durante los dos últimos años, ha establecido un mayor margen de independencia frente al gobierno, desapareciendo paulatinamente los temas tabú, como las críticas al presidencialismo. Pero también enfrenta retos que nunca antes había vivido, los hechos se presentan más rápido que la respuesta de los medios de comunicación; abundan las filtraciones, las versiones infundadas y la manipulación.

Los dueños de los medios se dieron cuenta que el escándalo vende más, y con tal de ganar lectores han vuelto más superficiales a los propios medios,

dejando ver que sólo son un negocio y no instrumentos de interés público, por lo que el periodismo también enfrenta una crisis de credibilidad.

En cambio, los medios que tratan de hacer un esfuerzo por presentar a la sociedad la información de manera consistente, se sigue enfrentando a viejos esquemas de corrupción y ocultamiento de la información, predominando la versión oficial. En este esquema, las oficinas de comunicación social tienen mucho que ver.

Para concluir, podemos afirmar que no obstante la influencia e importancia que tienen los medios en la sociedad, y a pesar del profundo desgaste de las formas y de los mecanismos tradicionales de información y comunicación, a través de los cuales opera el gobierno, éste sigue controlando la información a través de las oficinas gubernamentales de comunicación social.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFIA

- Alcalá Bates, Fernando, Ponencia presentada durante el *Foro de Consulta Popular de Comunicación social*, Libro 6 del Foro, México, 1983.
- Alonso, Jorge, *El Nuevo Estado Mexicano*, Tomo I. *Estado y Economía*, Universidad de Guadalajara, Colección Nueva Imagen, México, 1992.
- Biblioteca Salvat de Grandes Temas*, Núm. 9, España, 1979.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.
- Bohmann, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.
- Caloca Carrasco, Eloy, *Periodismo y comunicación*, México, Ed. El Material Didáctico, 1988.
- Cordova, Arnaldo, *La concepción del Estado Mexicano y el presidencialismo*, en González Casanova, Pablo (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, México, Siglo XXI, UNU, 1990.
- Esteinou Madrid, Javier, *El sistema de los satélites Morelos y la sociedad mexicana*, Cuadernos del Centro de Servicio y Promoción Social, Serie Investigación, Núm. 9, México, Universidad Iberoamericana, 1989.
- Esteva, Gustavo, *Prensa, derecho a la información y democratización de la sociedad mexicana*, ponencia que presentó en el Foro Internacional de Comunicación Social, México, 25 de junio de 1982, Ed. El Día en Libros, México, 1982.
- Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos Editor, México, 1982.
- García Fajardo, José Carlos, *Comunicación de-masas y pensamiento político*, Ed. Pirámide, Madrid, 1992.

Luhmann, Nicklas, *El Estado de Bienestar, un problema técnico político*, en Estudios Políticos, Vol. 5, Núms. 3 y 4, México, 1986.

Martínez de Souza, José, *Diccionario General del Periodismo*, Madrid, Paraninfo, 1981.

Moles, Abraham y Zeltman, Claude, *La comunicación y los mass media*, Diccionario del Saber, Balboa, Ed. Mensajero, 1975.

Rodríguez Castañeda, Rafael, *Prensa Vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, México, Grijalbo, 1993.

Skocpol, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, FCE, 1984.

Tebbel, John y Montaine, Simon, *Breve historia del periodismo norteamericano*, Barcelona, Montaner y Simons, 1967.

Trejo Delarbre, Raúl, *La Sociedad Ausente. Comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992.

Weisberg, Bernard A., *Evolución del Periodismo*, Ed. Letras, México, 1966.

TESIS .

Bravo Esparza, Norma, *El Periodismo de la Revolución Mexicana*, Tesis de licenciatura, Universidad Femenina, (mimeo), México, 1968.

Caloca Carrasco, Eloy, *El Proceso de la Difusión Oficial. (Coordinación de Información, Publicidad y Relaciones Públicas)*, Tesis de licenciatura, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, (mimeo), México, 1982.

Fernández Christlieb, Fátima, *Información colectiva y poder en México*, Tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, (mimeo), México, 1975.

Ríos Alvarado Ramón, *Las oficinas de prensa como alternativa para el periodista*, Tesis de licenciatura, Escuela Carlos Septién García, (mimeo), México, 1988.

HEMEROGRAFIA

REVISTAS

Revista Intermedios Núm. 1, México, RTC, 1992.

Revista Intermedios Núm. 2, RTC, México, 1992.

Revista Intermedios Núm. 4, RTC, México, 1992

Revista Intermedios Núm. 6, México, RTC, 1992.

Revista Mexicana de Comunicación Núm. 29, Fundación Manuel Buendía, México, 1993.

Revista Mexicana de Comunicación Núm. 30, México, Fundación Manuel Buendía, 1993.

Revista Mexicana de Comunicación Núm. 31, México, Fundación Manuel Buendía, 1993.

Proceso, Núm. 586, del 25 de enero de 1988.

Proceso Núm. 256, del 28 de septiembre de 1981.

Nexos Núm. 148, de abril de 1990.

PERIODICOS

Unomasuno, del 30 de junio de 1996.

DOCUMENTOS OFICIALES

Documentos Básicos del Partido Nacional Revolucionario, Artículo 50 de los Estatutos, del 9 de marzo de 1929.

Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de enero de 1970.

Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral del 19 de octubre de 1981.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000.

Boletín de Prensa núm. 120 de la Dirección General de comunicación Social de la Presidencia de la República, del 18 de febrero de 1983.

Boletín de Prensa de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación del 26 de junio de 1996.

Directorio de Comunicación Social, Presidencia de la República, 1996.

Diario Oficial de la Federación, del 17 de agosto de 1936.

Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1936.

Diario Oficial de la Federación, del 25 de marzo de 1983.

Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1985.

Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1996.