



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA PLANEACION, OPERACION Y CONTROL DE LA COMUNICACION SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES"

290300

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN PERIODISMO Y COMUNICACION COLECTIVA PRESENTA: AIME BECERRIL ESCORZA



ASESOR: MTR. MAURICIO VEGA SIMON

MARZO, 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

La vida me ha dado lecciones y satisfacciones que me han hecho aprender y crecer, y en el transcurso de mi vida han estado personas que han permanecido incondicionalmente a mi lado, me han apoyado, aconsejado, han creído en mí y han compartido su tiempo, sus conocimientos y su sabiduría; por ello, agradezco a cada una de ellas su amor y amistad, en especial a:

Mi mamá

A mis hermanos

Al Lic. Gilberto Hernández Santos

Al Dr. Guillermo Nieto Benavides

A mis profesores y amigos de la Universidad

A ti también papá

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS OFICINAS DE COMUNICACION SOCIAL	
1.1. Antecedentes.....	5
1.2. El caso de México: del DAPP a nuestros días.....	15
2. LINEAMIENTOS METODOLOGICOS PARA LA ELABORACION DE UN PLAN GLOBAL DE COMUNICACION	
2.1. Modelo Teórico y Operativo de la Comunicación Social.....	43
2.1.1. Modelo Teórico.....	46
2.1.2. Modelo Operativo.....	50
2.1.2.1. La persona institucionalizada.....	52
2.1.2.2. La Dirección General de Comunicación Social.....	59
2.1.2.3. Los medios.....	63
2.1.2.4. Los públicos.....	69
2.2. Objetivos del Plan Global de Comunicación Social.....	73
2.2.1. Objetivos Generales.....	74
2.2.2. Objetivos Particulares.....	75
2.3. Públicos.....	76
2.4. Políticas.....	80
2.5. Estrategias.....	83
2.6. Programas.....	83
2.6.1. Programa: Información Periodística.....	84
2.6.2. Programa: Publicidad Social.....	88
2.6.3. Programa: Investigación.....	89
2.6.4. Programa: Editorial.....	91
2.6.5. Programa: Apoyos Institucionales.....	95

2.6.6. Programa: Comunicación en áreas descentralizadas.....	97
2.6.7. Comunicación Organizacional.....	98

3. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE UNA OFICINA DE COMUNICACION SOCIAL

3.1. Dirección de Estrategias y Evaluación.....	103
3.1.1. Subdirección de Evaluación.....	103
3.1.1.1. Departamento de Sondeos de Opinión.....	104
3.1.1.2. Departamento de Evaluación de la Comunicación Social.....	105
3.1.2. Subdirección de Estrategias y Medios.....	106
3.1.2.1. Departamento de Normatividad, Programación y Desarrollo.....	107
3.1.2.2. Departamento de Medios.....	109
3.2. Dirección de Información	
3.2.1. Subdirección de Captación y Sistematización.....	110
3.2.1.1. Departamento de Captación y Síntesis.....	111
3.2.1.2. Departamento de Análisis.....	112
3.2.2. Subdirección de Generación de Información Periodística.....	113
3.2.2.1. Departamento de Información de Coyuntura.....	115
3.2.2.2. Departamento de Información Institucional.....	116
3.2.3. Subdirección de Enlace con los Estados.....	117
3.2.3.1. Departamento de Difusión en los Estados.....	118

3.3.	Dirección Creativa	
	3.3.1. Subdirección de Producción	
	Editorial.....	119
	3.3.1.1. Departamento de Comunicación	
	Gráfica.....	120
	3.3.1.2. Departamento de	
	Producción.....	121
	3.3.2. Subdirección de Producción	
	Audiovisual.....	122
	3.3.2.1. Departamento de	
	Radio.....	123
	3.3.2.2. Departamento de	
	Televisión.....	124
3.4.	Subdirección de Servicios de Apoyo a la Comunicación	
	3.4.1 Departamento de Recursos	
	Financieros.....	126
	3.4.2 Departamento de Apoyos	
	Administrativos.....	127
	3.4.3 Departamento de Relaciones	
	Públicas.....	128

Conclusiones
Bibliografía
Hemerografía
Documentos

INTRODUCCION

La oportunidad que tuve de realizar mi servicio social en la oficina de comunicación social de una institución gubernamental, y más tarde el incorporarme a trabajar en ella, sirvió para identificar una serie de anomalías y deficiencias en la organización y los procedimientos utilizados para llevar a cabo las tareas de su responsabilidad.

Esta experiencia orientó la decisión de elaborar una tesis con el presente tema, para a través de ello, más que cumplir con un requisito académico, tratar de contribuir aunque sea mínimamente a la reflexión y al análisis del papel que han cumplido y deben cumplir esas oficinas, aportando al mismo tiempo algunas propuestas de carácter metodológico y práctico para su mejoramiento profesional.

Las oficinas gubernamentales de comunicación social por su origen y su inserción dentro de estructuras y relaciones de poder específicas, adolecieron desde sus inicios del conocimiento, el análisis y la reflexión en torno a los fundamentos teóricos y metodológicos de la comunicación y, por lo mismo, su funcionamiento giró en torno a la reproducción de prácticas comunicacionales vinculadas con los usos y costumbres del ejercicio del poder presidencialista, corporativo y patrimonialista.

El desarrollo de este trabajo inicia con una revisión de las condiciones históricas generales que marcan el surgimiento de las primeras estructuras y funciones específicamente orientadas a atender las necesidades de comunicación de una organización, que en este caso corresponde a las grandes corporaciones de los Estados Unidos de América. A partir de esta primera experiencia se inició en el mundo de los negocios y en los ámbitos gubernamentales la creación de oficinas que bajo distintas denominaciones se enfocaron a atender las crecientes exigencias e importancia de la comunicación social.

Los refuerzos y las estructuras propagandísticas que las potencias desplegaron durante las dos guerras mundiales son un ejemplo claro de lo anterior. México no fue ajeno a este fenómeno y a partir de la consolidación de los regímenes de la revolución institucionalizada, las oficinas de prensa aparecieron como parte de las estructuras gubernamentales. Las primeras oficinas estuvieron enfocadas a atender las necesidades de comunicación de las instituciones políticas, particularmente de la Presidencia de la República.

El trabajo ofrece un análisis de los distintos fenómenos y momentos sexenales, a través de los cuales se evidenció que las oficinas de prensa o de comunicación social fueron utilizadas para servir como áreas que respondían a intereses políticos a través de la regulación de la información y la intermediación para gratificar a quienes con sus elogios ayudaban a exaltar la imagen presidencial y de los poderosos; lo cual se tradujo en su incapacidad para satisfacer las necesidades de información requeridas por la sociedad. Por lo mismo, fueron puestas al frente de estas oficinas personas que ni siquiera requirieron contar con una formación y/o conocimiento de las teorías de la comunicación, ya que de hecho en sus responsabilidades dominó una concepción y una práctica de subordinación política e incluso corrupta de la comunicación.

Las paulatinas transformaciones de las viejas estructuras de poder, empujadas por episodios como el movimiento estudiantil de 1968 y los procesos electorales de 1988, ampliaron las exigencias sociales de información clara, oportuna, veraz y suficiente por parte de las instituciones gubernamentales y de los medios de comunicación de masas. Este fenómeno lejos de ser un simple reflejo coyuntural se ha venido ampliando y profundizando, haciendo inaplazable la modernización de todos los aspectos de la vida nacional y de las instituciones.

Las oficinas gubernamentales de comunicación social no pueden ser ajenas a la nueva realidad. De ahí la urgente necesidad de su transformación y profesionalización. Para ello, requieren no sólo de una nueva visión de las

relaciones sociales, políticas e ideológicas que conforman hoy en día la realidad de nuestro país, sino también de iniciar una revisión profunda, permanente y actualizada de las diferentes teorías y métodos que han venido construyendo las bases científicas de la comunicación, a partir de las cuales se pueden construir modelos y planes de comunicación social que efectivamente respondan a la realidad global de una sociedad y se traduzcan en prácticas de comunicación sujetas a un indispensable rigor profesional.

En la segunda parte de este trabajo se subraya la importancia del desarrollo de las modernas teorías de la comunicación, para a continuación pasar a ejemplificar su utilización práctica en términos de construcción de un modelo teórico que dé sustento y sentido al trabajo y la organización de una oficina de comunicación social.

El conocimiento y el manejo de las teorías permiten la formulación de modelos teóricos que se concretan en modelos operativos, es decir, en estructuras a través de las cuales se planea, se define y se organiza el qué hacer, el cómo, el con qué, el cuándo y, finalmente lo que se persigue alcanzar, a través de la interrelación de los elementos invariables del proceso comunicacional.

Estos aspectos son los que al fin de cuentas le dan cuerpo a un Plan de Comunicación en el que se definen objetivos, públicos, políticas, estrategias, programas, acciones, metas y tiempos; y entendidos como una estructura ubicada dentro de un contexto histórico específico, pueden permitir el ejercicio de una verdadera práctica profesional de la comunicación social.

En atención al interés de que esta tesis aporte contenidos prácticos para la planeación de una oficina de comunicación social, y a manera de ejemplo, se ha considerado como ejemplo el caso de la Secretaría de Salud, para la cual se formula, a partir de un modelo teórico, un modelo operativo, un plan de comunicación y una estructura de organización.

Es así que en el tercer apartado se ofrece un ejemplo del diseño de una estructura funcional de una oficina de comunicación social, en la cual están definidas, en términos de objetivos y funciones, las tareas específicas de cada una de las partes operativas que la integran.

La tesis concluye enfatizando una convicción: que las oficinas de comunicación social requieren adaptarse a los cambios profundos que la economía, la sociedad, la política e incluso la tecnología han impulsado en todos los ámbitos de la vida nacional y que en su conjunto se traducen en un papel crecientemente protagónico de los ciudadanos y sus organizaciones; es decir, en una ampliación irreversible de la vida democrática de nuestro país.

1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS OFICINAS DE COMUNICACION SOCIAL

1.1. Antecedentes

Desde principios del siglo XX se ha utilizado a la información y a la comunicación para obtener legitimidad, simpatía, respeto, y también para la conservación del poder.

En 1906, Ivy Lee, periodista neoyorquino, realizó la primera práctica comunicacional para cambiar la imagen de un hombre público. Lee se encargó de informar a la prensa y por ende a la población sobre los negocios y actividades caritativas del multimillonario empresario John D. Rockefeller. La imagen de Rockefeller fue transformada de un hombre sin escrúpulos a la de un benefactor de la humanidad, ganándose así la simpatía de los ciudadanos norteamericanos que anteriormente veían a las grandes corporaciones y magnates como enemigos y represores del movimiento obrero y destructoras de las empresas pequeñas.

Las actividades de Lee se denominaron "relaciones públicas", designación que fue adoptada por las áreas de las empresas que ofrecían información; con un objetivo que desde entonces ha tenido continuidad: convencer al público para conseguir su simpatía y ganar legitimidad.

En un principio las oficinas de relaciones públicas funcionaban en las empresas privadas, pero en poco tiempo pasaron a ser una pieza importante para el manejo de información en las instituciones gubernamentales. La eficacia del uso político de la comunicación en Estados Unidos, de alguna

manera marcó la pauta para que en otras naciones se desarrollaran también mecanismos institucionales para influir sobre la opinión pública.

La publicidad comercial fue la primera en aportarles los elementos de persuasión y sugestión, útiles para la propaganda política. La Primera Guerra Mundial (1914 -1918) fue rica en experiencias de este tipo por parte de los bandos combatientes. Tanto las potencias aliadas como las del eje emplearon en forma extensiva e intensiva las técnicas de la sugestión y la persuasión. Esto tuvo que ver con el hecho de ver en la propaganda una fórmula apropiada para "ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinada"¹.

En 1917, Inglaterra y Estados Unidos formaron una comisión de propaganda en la cual participaban el Ministerio de Información Inglés, el Comité de Información Pública de Estados Unidos y el Departamento de Propaganda contra los enemigos². A través del trabajo de esa comisión se buscó exaltar a los países aliados (Inglaterra, Francia, Estados Unidos) como los salvadores de los pueblos dominados. Al finalizar la guerra, la comisión fue disuelta.

Mientras en Europa la Primera Guerra Mundial estaba por terminar, en Rusia surgió la primera revolución del siglo XX. El movimiento bolchevique fue encabezado por Vladimir I. Lenin, quien además de dirigir la lucha armada, diseñó una estrategia propagandística que partió de la concepción que tenía de los militantes del Partido, vistos como militantes profesionales y por lo mismo como agitadores políticos. Los militantes bolcheviques deberían "ir a

¹ Bartlett Domenach, Jean Marie. La propaganda política. Buenos Aires. Ed. Eudeba. 1962. p. 8

² Arbatov, Georgi. El aparato de propaganda política e ideológico del Imperialismo, sus doctrinas y sus métodos. Buenos Aires. Ed. Cartago. 1974. p. 28

todas las clases de la población como teóricos, como propagandistas, como agitadores y como organizadores"³. Esto último implicaba hacer de cada bolchevique un propagador de la doctrina del Partido y un educador de las masas campesinas y proletarias.

Si bien es cierto, que las condiciones políticas, sociales y económicas predominantes durante esa época en Rusia constituyeron el caldo de cultivo propicio para el desarrollo del germen revolucionario, también es cierto, que esa estrategia propagandística en buena medida aceleró las condiciones revolucionarias a partir de la adopción por amplias masas de población del discurso revolucionario bolchevique, y por lo mismo contribuyó también al triunfo de la insurrección de octubre de 1917.

Los gobiernos al notar la fuerza tan poderosa de la propaganda para influir en los ciudadanos, aprovecharon la invención de nuevos medios de comunicación, como la radio, para transmitir mensajes: en 1927 Holanda inició en sus colonias las radiotransmisiones en onda corta; Francia lo hizo también en sus colonias en 1931; en 1932 por primera vez Inglaterra transmitió mensajes tanto en su país como en el extranjero; Alemania (1933), Italia (1935), y Estados Unidos (1939)"⁴ pronto siguieron los mismos pasos.

Cabe mencionar que la propaganda utilizada para que Adolfo Hitler gobernará en Alemania, le sirvió para ganarse el apoyo de los alemanes y establecer un Estado totalitario. Los mensajes difundidos tenían como fin incitar el orgullo nacional y con ello preparar a los alemanes para pelear contra sus enemigos que los habían vencido en la Primera Guerra Mundial.

³ Lenin, Vladimir Ilich. ¿Qué hacer? Obras escogidas. Tomo II. Moscú. Ed. Progreso. 1975. p.79

⁴ Arbatov, Georgi. Op. Cit. p. 272

La propaganda, por ejemplo, enaltecía el origen racionalmente puro de los alemanes y su supuesta superioridad, con la intención de aliviar la depresión espiritual experimentada por el pueblo alemán después de la guerra. El objetivo de Hitler era militarizar al pueblo alemán para lanzarlo hacia el establecimiento de la hegemonía germana y recuperar las colonias perdidas en esa guerra.

La propaganda exitosa del fascismo alemán fue obra del Ministro de Propaganda, Joseph Paul Goebbels, quien se encargó del manejo de la información tanto de la prensa, radiotelefonía, etc. Goebbels planeó, organizó, y ejecutó la campaña alemana no sólo en los medios de comunicación, sino también explicó y preparó a funcionarios y subordinados sobre los objetivos y fines de la operación propagandística para obtener mejor control y manejo de la información.

Cuando se desencadenó la Segunda Guerra Mundial (1939), el pueblo alemán ya estaba preparado no sólo en lo militar, sino también psicológicamente. El enaltecimiento de los alemanes ante el mundo con sus ideas de superioridad y odio hacia las razas que denominaban como inferiores eran evidentes y cada vez más fuertes, y esto se reflejaba y robustecía a través de la información producida desde las oficinas del Ministro de Propaganda.

Con la persuasión y el poder, las acciones del Tercer Reich se vieron legitimadas entre los alemanes y originaron terror en el resto del mundo.

Si la Primera Guerra fue un momento en la historia donde la propaganda se desarrolló con fines de influencia, la Segunda Guerra fue el perfeccionamiento de esa influencia e intimidación. A principios de siglo se

peleaba más con violencia física. En la segunda conflagración mundial las técnicas de la propaganda se mejoraron, y la guerra psicológica pasó a tener una importancia equiparable a la militar.

Como en la Primera Guerra, Estados Unidos e Inglaterra crearon un organismo de propaganda exterior. En el caso de Inglaterra se estableció el Ministerio de Información y el Comité de Guerra Psicológica. Estados Unidos fundó el Servicio de Información Extranjera y la Oficina de Información Militar. Los dos países aliados difundieron sus mensajes no sólo a Europa, sino también en el Continente Americano⁵.

Los mensajes se manipularon y manejaron de tal forma que creaban atmósferas de terror, pánico y rumor. En la guerra psicológica los mensajes servían para controlar a las poblaciones, y para distraer a los enemigos, o crear confusión en las maniobras militares. Sin el uso de los medios de comunicación masiva como la prensa, radio y cine no hubiera sido posible tal influencia en las mentes y en las acciones de las personas.

Corrían los años posteriores a la II Guerra Mundial. La nueva configuración bipolar de la sociedad internacional y su correlato la Guerra Fría, se constituyeron pronto en noticia cotidiana. Los ojos y los oídos del mundo centraron su atención, con sorpresa o con angustia, en eventos que aunque tenían lugar en distintos escenarios, tenían una característica común: gravitaban imprescindiblemente en torno a las disputas político-ideológicas habidas entre el bloque capitalista y el bloque socialista. La guerra de Corea, un día ocupaba con su proyección de miedos las ocho columnas; otro día, la prensa exprimía en forma voraz las noticias sobre las acciones persecutorias emprendidas por el macartismo estadounidense en contra de

⁵ Idem.

personalidades del arte y la cultura, de quienes se sospechaba su filiación comunista, como fue el caso de Charles Chaplin. En 1957, la noticia del lanzamiento del Sputnik convirtió a este evento en referente fundamental del azoro colectivo que acompañó durante un buen trecho de tiempo a la carrera espacial protagonizada por las dos superpotencias.

La Guerra Fría entre el bloque capitalista, liderado por los Estados Unidos, y el bloque socialista integrado en torno a la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ejemplificó claramente el papel que la comunicación desempeñó en las estrategias políticas de cada uno de estos bloques. La Guerra Fría, más que una guerra librada a cañonazos fue una guerra librada intensamente en el campo de las ideas y de la propaganda, recurriendo para ello a todos los medios al alcance de cada uno de los oponentes. Y en este caso nos referimos no solamente a los tradicionales medios de comunicación masiva, sino también a eventos de todo tipo convertidos en escaparate para tratar de mostrar la superioridad de un sistema sobre el otro. Un ejemplo claro fue la celebración de los Juegos Olímpicos y la subrayada exaltación de los éxitos deportivos propios frente a las derrotas del otro, que mostraron la sobreideologización con la que la propaganda de cada una de las superpotencias y sus aliados buscó manipular en su favor la atención mundial puesta en la competencia deportiva.

Después de experiencias concretas como las ya mencionadas se acrecentó la importancia dada a la información y a los medios de comunicación y sobre todo al proceso mismo de la comunicación, por lo cual agrupaciones privadas y públicas se abocaron a su estudio pero también a su uso como instrumentos para legitimar acciones y políticas, difundiendo estas actividades a través de las oficinas de prensa.

Cabe mencionar que desde el inicio de la década de los años 50's se reforzó esa tendencia. Por ejemplo, en ese entonces el periódico *New York World Telegram*, publicó una información referida a los preparativos de las elecciones estadounidenses de representantes al Congreso. El titular de presentación de la información, significó, al mismo tiempo, el reconocimiento de una nueva realidad en la política estadounidense y el presagio del desarrollo de una tendencia que continúa con fuerza creciente hasta nuestros días y que desde hace mucho tiempo brincó las fronteras norteamericanas para hacerse presente a lo largo y a lo ancho del mapa mundial. A ocho columnas, el periódico decía "Los comerciantes se encargan de la campaña del Partido Republicano" y el editorial anotaba: "los políticos están aplicando todas las astutas técnicas de propaganda utilizadas por la producción norteamericana en masa para vender autos, sales de baño y segadoras"⁶. En efecto, los norteamericanos habían trasladado su cultura del consumo al ámbito de la política, dando pie a lo que hoy en día se ha denominado mercadotecnia política.

Hacia mediados de la década de 1950, los dos mayores partidos políticos de los Estados Unidos habían recurrido a los persuasores profesionales para que les ayudaran a resolver sus problemas de imagen.

A la mitad de la campaña presidencial de 1956, mientras Richard Nixon se proyectaba como un político que empleaba en su trabajo las técnicas de un agente de publicidad, el Presidente Eisenhower manifestaba su confianza en la comunicación de masas; declaración que adquiriría sentido en el contexto de la nueva era de la televisión. No faltaron las voces críticas frente a las nuevas estrategias mercadológicas empleadas en la política. El candidato demócrata a la presidencia, Adlai Stevenson, manifestó su irritación contra

⁶ Packard, Vance. *Las formas ocultas de la propaganda*. México. Ed. Sudamericana. 1983. p. 198

las acciones de los persuasores políticos diciendo que la idea que se pudiera vender candidatos como si fueran cereales le parecía "la última indignidad del proceso democrático"⁷.

Como quiera que sea, todo hacía suponer que en la vida política estadounidense, la comunicación se había convertido en instrumento indispensable de la actividad partidista y las tareas de gobierno; el tamaño de su impacto lo dimensionó muy bien la prensa al comentar en ese momento que el personaje más influyente en el gobierno de Eisenhower era el Secretario de Prensa, James Hagerty, que se había convertido en virtual intermediario entre el Presidente y el mundo.

El desarrollo sin precedentes de la tecnología marcó al comienzo de la década de los sesenta el final de la era industrial y el inicio de lo que Daniel Bell, sociólogo de Harvard, denominó "sociedad post-industrial", cuyo rasgo fundamental no es otro que la preeminencia de la producción de servicios por sobre la producción industrial. John Naisbitt, por su parte, anotó que el verdadero cambio que se estaba dando en la época consistía en el paso de una sociedad industrial a una sociedad de información, en el sentido de que la mayoría de los trabajadores del sector terciario de la economía estadounidense estaban dedicados ya, en 1967, a la producción, procesamiento y distribución de información; y de que el 25% del PIB se producía en lo que se denominó el sector informativo primario, es decir, la parte de la economía que produce, procesa y distribuye bienes y servicios informativos, en tanto que en el sector informativo secundario (producto generado por trabajadores de la información empleados en empresas no dedicadas a la información) generó un adicional 21% del PIB de ese país⁸.

⁷ Op. Cit. p. 217

⁸ Naisbitt, John. *Macrotendencias*, Barcelona. Ed. Mitre. 1983. p.19

Esto significa, simple y sencillamente que el nuevo ordenamiento de la sociedad y la economía ha venido girando desde hace ya varias décadas en torno al manejo de la información.

Las necesidades de información cada vez mayores del nuevo orden que se venía definiendo en torno a la misma información, impulsaron un desarrollo impresionante de la tecnología en telecomunicaciones, lo cual dio lugar al surgimiento de los medios masivos de comunicación –radio, prensa, televisión, cine, y sobre todo ordenadores- tal y como los conocemos hoy en día. Así los medios, al propiciar la masificación de los mensajes, dieron origen a la cultura de masas, y por ende, a la comunicación de masas. Con el surgimiento de ésta última, el campo social se volvió fértil para el cultivo de la manipulación de símbolos y mensajes.

La comunicación se encargó de –entre otras funciones macrosociales- correlacionar las diferentes partes de la sociedad de manera que puedan converger entorno a determinados problemas o tareas. Los medios masivos asumieron la “función de la definición de la agenda”, lo que significa, de acuerdo con McCombsy Shaw, que los medios informativos al decidir acentuar ciertos problemas en vez de otros, definen el temario del interés público y por ende de la acción política.

“Información, comunicación se convirtieron así en objeto de estudio prioritario de un creciente número de especialistas en distintos campos del conocimiento científico. Pero también en preocupación y ocupación de individuos, grupos, instituciones y gobiernos que con diversos enfoques hicieron de ellas instrumentos de poder⁹.

⁹ Hernández Santos, Gilberto. Apuntes para el curso: Planeación de la Comunicación Social en la Fundación Manuel Buendía. S/f. p. 6

La legitimidad de los actos de gobierno en las sociedades democráticas se vinculó profundamente en el consentimiento del gobernado, ya que sin el apoyo de la opinión pública difícilmente se podría considerar exitosa cualquier política pública.

Como no resultaba fácil determinar cuándo una medida propuesta tendría o continuaría teniendo suficiente apoyo público, se recurrió dentro de las estructuras de gobierno a los estudiosos de la sociedad de masas, a los expertos en comunicación y a los manipuladores de símbolos.

Alvin Toffler en su libro *El cambio del poder* describe tres factores como esenciales para acceder al poder: la violencia, la riqueza y la información. Mientras que los otros son finitos y en el mejor de los casos temporales, la información, señala Toffler, tiene un carácter infinito y permanente, y por lo mismo el manejo de la información ofrece mejores opciones para la conservación del poder. En esta perspectiva adquiere relevancia el planteamiento de que los medios, por su omnipresencia, representan un nuevo tipo de control social que ha venido a sustituir sutilmente el control social coactivo que antes se ejercía y la sociedad moderna ya no tolera.

1.2. El caso de México: del DAPP a nuestros días

La interrelación entre política y comunicación, si bien en sus inicios puede considerarse un fenómeno típicamente norteamericano, no dejó de manifestarse en otros países. Y aquí hablaríamos del caso de México, país en el que el fenómeno adquirió características muy particulares, vinculadas de manera muy directa con los rasgos típicos del presidencialismo mexicano y el tipo de relaciones que el poder político desarrolló con los medios de comunicación masiva.

Si bien las oficinas de comunicación gubernamentales desde un principio contemplaron como una de sus tareas sustantivas la de dar a conocer a la opinión pública las acciones de personas públicas o de instituciones a través de los medios de comunicación masiva, también es cierto que en el caso mexicano se superpuso la tarea de controlar la información.

No es sino hasta el gobierno del General Lázaro Cárdenas cuando por primera vez se crea una oficina dedicada de manera explícita y exclusivamente al manejo de las tareas de información. El interés de Cárdenas por la información que se transmitía en los medios de comunicación se había manifestado cuando era presidente del Partido Nacional Revolucionario y comprobó la eficacia que los mensajes adquirían a través de los órganos oficiales del Partido (la estación de radio XEFO y el periódico El Nacional Revolucionario). De hecho, antes y después de la campaña presidencial Cárdenas utilizó mucho la radio para difundir sus mensajes. Por lo mismo entre 1934¹⁰ y 1937¹¹ se estableció el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP), primer organismo,

¹⁰ Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1982. p. 235

¹¹ Archivo General de la Nación. Exp. 545.2/33. 25 de diciembre de 1936

dependiente directamente de la Presidencia de la República, que manejaba la comunicación gubernamental. Entre sus objetivos estaba centralizar, procesar y difundir la información proveniente de la Presidencia, así como de las dependencias, para unificar las noticias con un seguimiento en una misma dirección política y evitar contradicciones en las declaraciones de los funcionarios. El DAPP cuidaba las transmisiones y las elaboraciones de cualquier tipo de publicación y producción de información, así fuera en cine, radio o prensa.

El DAPP en un principio estuvo en manos de Agustín Arroyo Ch., y después de José Altamirano¹².

Desde los primeros días de su mandato, Cárdenas tuvo que romper cualquier lazo con Plutarco Elías Calles, para contar con la simpatía del pueblo, y para dejar en claro que nadie más que él gobernaría al país, y así el 9 de abril de 1936 desterró a Calles.

Pero las declaraciones y propaganda en contra de Cárdenas por parte de los amigos de Calles no se hicieron esperar, a pesar de esto, con el DAPP se controlaron y se contrarrestaron los ataques de los callistas. Sin embargo, las políticas de Cárdenas como la reforma agraria, y más tarde con la expropiación petrolera, si bien contaron con la simpatía de los campesinos y obreros, por otro lado produjeron descontentos entre la burguesía y los extranjeros que se encargaron de manejar en el interior y exterior del país una propaganda orientada a desprestigiar al gobierno cardenista, tachándolo –paradójicamente- de peligro comunista y de mantener amistad con los nazis. Con la experiencia de Cárdenas en el uso de los medios de comunicación, su gobierno reaccionó enviando mensajes al extranjero a

¹² Hernández Santos, Gilberto. Op. Cit. p. 8

través de la radio, publicaciones en periódicos, así como conferencias de prensa a cargo de intelectuales¹³, en los cuales se hacía una defensa de las políticas presidenciales de promoción y defensa de la soberanía nacional y del interés general por encima del particular.

Si bien el DAPP fue instrumento para la difusión de las actividades del gobierno, también lo fue para coartar la libertad de expresión y consecuentemente legitimar al gobierno cardenista. Sin embargo, periódicos como *Excelsior* y *El Universal*, "incrementaban sus ataques al gobierno cardenista y se hacían eco de las presiones de los sectores políticos y empresariales que amenazaban con apoyar abiertamente al candidato de la derecha, Juan Andrew Almazán, si el PRM no se comprometía a realizar un gobierno moderado y serio... el propio presidente Cárdenas decidió o se vio obligado a suspender el programa de reformas que había seguido desde el inicio de su administración para no obstaculizarle al candidato del PRM... En este marco, no resulta exagerado plantear que, muy probablemente, una de esas muestras de moderación haya tenido que darse en el campo de la comunicación social"¹⁴ y por ello probablemente en diciembre de 1939 el DAPP fue suprimido.

En el sexenio de Manuel Avila Camacho, la Dirección General de Información dependiente de la Secretaría de Gobernación ocupó el lugar del DAPP. Posteriormente en cada sexenio se cambió el nombre del área encargada de difundir las actividades y programas del Presidente de la República, aunque nunca se perdió ese control de la información que en gran medida de siempre las definió.

¹³ Archivo General de la Nación. Memoria de labores. Exp. 704.2/4 1937-1938 s/f

¹⁴ Mejía Barquera, Fernando. *El Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (1937-1939)*. Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 2. Noviembre-diciembre. 1988. p. 48-49.

"... en el periodo comprendido entre 1946-1956 se creó la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República, dependiendo de la Secretaría Privada"¹⁵, funcionando de forma independiente a la existente en la Secretaría de Gobernación. Durante este periodo Rogelio de la Selva y Ramón Beteta emitieron los boletines de prensa, en las que se sintetizaba la información de cada dependencia del Gobierno.

José Cabrera, en una colaboración en el periódico *Excelsior*, comentaba en 1979 que así "nacieron las primeras oficinas de prensa, y con ellas el control de la información oficial. Los reporteros iban en busca de otro tipo de información y sólo obtenían el boletín. El tiempo y la costumbre empezaron a arraigar la rutina de llegar por el boletín informativo entrado el día y ello empezó a provocar el fenómeno que subsiste aún, la uniformidad de la información".

La Oficina de Prensa incorporó a sus actividades las relaciones públicas, designación que fue unificada durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y se creó la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas que formaba parte de la Secretaría Privada de la Presidencia. Años más tarde, se modificó la estructura de la Dirección General, y se creó la Dirección General de Información y la Subdirección de Relaciones Públicas. Después, desaparece la Secretaría de la Presidencia y por acuerdo presidencial del 1 de junio de 1977 quedó inscrita la Dirección General de Información y Relaciones Públicas. Sexenios más adelante el nombre cambia y se convierte en la Coordinación General de Comunicación Social, y ya en los últimos tiempos, la oficina encargada de proporcionar la información, por lo general, se ha designado como Dirección General de Comunicación Social.

¹⁵ Presidencia de la República. Op. Cit. 235

Fue en la década de los 80's cuando las antiguas oficinas de prensa de los aparatos de gobierno se transformaron en oficinas de Comunicación Social. El cambio de denominación atendió aspectos meramente formales, pero en lo general, el fondo y el contenido de su funcionamiento no pasó por una verdadera modernización desde el punto de vista comunicacional y de las crecientes exigencias de la sociedad civil para la ampliación de la vida democrática, para lo cual tiene forzosamente que haber procesos informativos abiertos y plurales, en los que los grupos y los individuos participen lo mismo como receptores que como emisores de información, y tiene que haber también una estructura legal y una política que asegure el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de informar acerca de sus actos y, simultáneamente, tutele el derecho de la sociedad de ser informada. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo reconoce y traduce en mandato constitucional el derecho de la información, señalando a las autoridades gubernamentales su obligación de garantizar a la sociedad el derecho a la información.

Por lo mismo, la tarea de las oficinas gubernamentales de comunicación social debería ser informar a los ciudadanos sobre los propósitos, las políticas y las acciones de la autoridad en el ejercicio público, propiciando con ello el desarrollo y el fortalecimiento de esos procesos informativos libres y plurales que ya han sido mencionados y que son indispensables para la formación de una cultura ciudadana participativa y una vida política verdaderamente democrática. Sin embargo, en la práctica no han cumplido con ese objetivo.

El discurso oficial ha presentado a la libertad de expresión en diferentes sexenios como un derecho que consolida y fortalece a la democracia y que

ha existido, ha sido protegida y no censurada por el gobierno. Sin embargo, se ha presentado una gran brecha entre el discurso oficial y la realidad en torno a la libertad de expresión e información, y una evidente justificación de los actos de gobierno a través de un discurso manejado con un lenguaje cauteloso.

Desde la época alemanista se construyó una intrincada red de complacencias entre los medios de comunicación y el gobierno, de tal manera que desde el 7 de junio de 1951 se festeja el Día de la Libertad de Prensa, fecha en que un grupo de editores encabezados por el Coronel José García Balseca, la propusieron para hacer patente que se cumplía lo estipulado en el artículo 7 de la Constitución Mexicana.

El Presidente Miguel Alemán, en su discurso conmemorativo del festejo del Día de la Libertad de Prensa, señaló en 1951 que su administración cuidaba "a la libertad de prensa como porción indivisible de la libertad humana: libertad de creencia, de reunión, de acción política y de acción social..."¹⁶ y agregaba que esto era indispensable para que "México siga siendo un país en donde el ser humano no pueda estar sometido a tiranía, ni amenazado de coacción ilegal sino protegido contra la injusticia"¹⁷.

El nombramiento de Miguel Alemán como Presidente de la República, significó para los inversionistas extranjeros y nacionales una coyuntura favorable para contener el ascenso de las reivindicaciones de la clase trabajadora e inclusive para acabar con los movimientos sindicales que llegaban a perjudicar sus intereses.

¹⁶ Denegei, Carlos. *Representación nacional reunida en torno a la idea de libertad*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1951. p.1

¹⁷ *Enaltece el Presidente el Respeto a las Libertades Humanas*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1959. p. 10

Así por ejemplo, cuando los sindicatos petroleros, ferrocarrileros, electricistas y mineros realizaron manifestaciones exigiendo incrementos salariales, el gobierno se encargó de aplastarlos no sólo con violencia física y encarcelamientos, sino también con ataques a través de la prensa e inclusive con acciones represivas en contra de los periodistas que adoptaron una actitud crítica frente a las acciones del gobierno.

Un ejemplo, de lo anterior es el caso del columnista Jorge Piñó Sandoval, quien en el año de 1948 en sus colaboraciones publicadas en el periódico *Novedades*, censuró abiertamente las acciones de corrupción de los funcionarios del gobierno alemanista, por lo que su columna fue suprimida. Piñó no se arredró y se lanzó a la empresa de fundar un revista independiente llamada *Presente*, desde donde continuó sus críticas contra el gobierno. La respuesta de éste no se hizo esperar: el monopolio gubernamental del papel, la celebre PIPSA, le negó la materia prima para la edición de la revista, ataques gangsteriles fueron lanzados contra las instalaciones de la publicación y el propio Presidente en su informe de 1948 amenazó veladamente a la revista¹⁸.

Por su parte, Adolfo Ruiz Cortínez, en su primer discurso con motivo del Día de la Libertad de Prensa, repitió la afirmación de Miguel Alemán en el sentido de considerar a la libertad de expresión como "una realidad indiscutible e inmutable... parte indivisible de la libertad humana"¹⁹ y exhortó a la prensa a orientar y formar una conciencia colectiva para esclarecer y resolver los problemas de México.

¹⁸ Ramírez, José Agustín. *Tragicomedia Mexicana*. Tomo 1. La vida en México de 1940 a 1970. México, D.F. Ed. Planeta Mexicana. 1990. p. 86

¹⁹ "La Libertad de Expresión realidad indiscutible de México. Amplios derroteros señaló a la prensa el señor Presidente". *Excelsior*. México, D.F. 9 de junio de 1953. p. 1,4

Adolfo Ruiz Cortinez, en distintas ocasiones, ratificó su afirmación de que la única limitación del ejercicio de la libertad de expresión es la conciencia y lo establecido en la ley, y expresó su reconocimiento de que a través de los juicios de la prensa el gobierno "reflexiona en las ineficacias o en los errores que le son señalados"²⁰.

Sin embargo, este discurso respetuoso del derecho de expresión se contradijo con las acciones de represión ejercidas contra organizaciones y grupos sociales que en diferentes ocasiones y con distintas causas se manifestaron contrarios a las políticas gubernamentales. Los maestros, electricistas y campesinos cuando públicamente se expresaron en contra de las políticas salariales fueron acallados con acciones represivas. Igualmente sucedió con los estudiantes cuando con motivo de la intervención estadounidense en Guatemala para derrocar al gobierno de Jacobo Arbenz, y más tarde cuando debido al alza de las tarifas del transporte público se manifestaron en las calles. La prensa se puso de lado de las acciones represivas llevadas a cabo por la administración ruizcortinista; las primeras columnas de los diarios se llenaron de ataques a los "izquierdistas" y "rebeldes sin causa", y al igual que con los otros movimientos de inconformidad social hizo un llamamiento al gobierno para tratarlos con mano dura²¹.

Adolfo López Mateos, sucesor de Adolfo Ruiz Cortínez, manifestó que la libertad de expresión "no es únicamente un derecho... constituye una función social, vital y necesaria"²²; y se expresó en torno a la prensa en los mismos términos que sus predecesores en la Presidencia, señalando que en México

²⁰ Suárez, Eugenio. *Don Adolfo elogió la Libertad de Expresión. El Presidente repartió ayer con los periodistas y escritores*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1958. p.p. 1, 7,15

²¹ Ramírez, José Agustín. Op. Cit. p.p. 130, 132,149

²² Ferrerira, Angel T. *La Libertad de Prensa es algo más que un lujo o un derecho. Es una función social, afirmó López Mateos*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1959. p.p. 1,4

no existía "ninguna restricción ni censura contra ningún periódico y menos aún contra ningún periodista" y que "la prensa (era) un instrumento de combate contra dictaduras y regresiones"²³ ¿Cómo suponer que se censurara a periódicos o periodistas, sí en torno a las acciones de gobierno ambos se expresaban casi invariablemente en términos elogiosos?

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos no dejaron de suscitarse movimientos populares contrarios a algunas políticas de gobierno, tal y como sucedió en los dos sexenios anteriores, los cuales fueron reprimidos recurriendo a la violencia y otras formas de intimidación. La prensa se mantuvo del lado del gobierno atacando a los movimientos opositores a los que se satanizó tachándolos de *rebeldes* o *izquierdistas*.

En ese gobierno se creó con subsidios oficiales el periódico El Día, que se caracterizó por mantener en su información internacional una posición de izquierda, mientras en torno a los temas nacionales fue invariablemente coincidente con el discurso y a las acciones oficiales, lo cual no lo diferenció de periódicos como Excélsior, Novedades y El Universal, que de acuerdo con José Agustín, se caracterizaron por su línea claramente conservadora generada, entre otras cosas, por el intrincado juego de los *embutes* o *chayotes*, lo que de acuerdo con el mismo autor dio lugar a la entonces popular frase *sin mi chayó no me hallo*.

Estas discrepancias entre las palabras y los hechos gubernamentales relacionados con la libertad de expresión y de prensa se repitieron durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Mientras el Presidente hablaba de "escuchar la verdad luminosa o sombría, amarga o jubilosa para atenderla"²⁴

²³ Jurado, José Manuel. "Ofrece Díaz Ordaz oír y atender la verdad, amarga o jubilosa". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1965. p.p.1,11,12

²⁴ *Ibidem*

y reiteraba su posición de garantizar esas libertades argumentando que un "gobernante arbitrario sería un enemigo de la libertad de prensa"²⁵, en la práctica actuaba igual que sus antecesores, reprimiendo cualquier brote de descontento social recurriendo a la fuerza física y contando con el apoyo de los desprecios inquisidores con que la prensa trataba esos brotes.

En 1965, la manifestación efectuada por los médicos exigiendo reivindicaciones laborales fue reprimida; ensayos sociológicos como *Los Hijos de Sánchez* del autor Oscar Lewis, fueron prohibidos por lo que las buenas conciencias dentro y fuera del gobierno capitalino y federal consideraron como una representación hostil de la vida de la gente en el campo y en las zonas marginadas de la ciudad; una acción denigrante de la realidad mexicana.

Pero el punto culminante de la censura gubernamental, la autocensura de los medios y las complicidades entre ambos, ocurrió en el contexto del Movimiento Estudiantil del 68, que fue atacado y censurado desde todos los rincones de las oficinas gubernamentales y de las redacciones de la prensa, calificándolo como un movimiento manipulado por comunistas y no como un resultado de las inconformidades generadas por un sistema corrupto, burocrático y controlador del ámbito social, cultural, económico y político. El papel desempeñado por los medios durante el Movimiento, quedó sintetizado en la consigna estudiantil de prensa vendida.

Después de 1968, en México, ya nada fue igual. Era evidente, en primer lugar, que la autoridad continuaría en la pelea por preservar las formas concentradas y autoritarias del poder, y en segundo lugar, el surgimiento de una conciencia social basada en la reflexión que abrió el paso a una

²⁵ "Texto íntegro del discurso presidencial". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1970. p. 1, 16

sociedad más crítica, deseosa y exigente de información veraz, tanto por parte del gobierno como de los medios de comunicación.

El rechazo que la administración de Díaz Ordaz generó en amplios sectores sociales como resultado de las represiones, desapariciones y encarcelamientos de estudiantes y profesores con las que se sofocó el Movimiento Estudiantil, obligó al gobierno subsecuente encabezado por Luis Echeverría Álvarez, a desarrollar una política y un discurso tendiente a hacer creer a los mexicanos que su mandato se caracterizaría por el rechazo a cualquier acción que limitara la libertad física o de expresión de los ciudadanos y sus organizaciones. De tal forma, Echeverría en sus distintas intervenciones en los festejos del Día de la Libertad de Prensa afirmó el compromiso de su gobierno por "mantener y enaltecer la libertad de prensa"²⁶ considerada por él mismo como una forma de garantizar y proteger los derechos sociales²⁷.

Asimismo, en infinidad de ocasiones reiteró su aseveración de que bajo su gobierno a nadie se le perseguía o se le molestaba por la expresión de sus ideas²⁸. Sin embargo, en la práctica se continuó ejerciendo la censura y represión gubernamentales contra cualquier medio o periodista que se atreviera a criticar abiertamente las acciones y políticas del gobierno.

El 10 de junio de 1971, tres días después que Echeverría se expresara en los términos anteriores en su discurso del Día de la Libertad de Prensa, tuvo lugar la violenta participación del grupo paramilitar identificado como los Halcones para sofocar un nuevo brote de descontento estudiantil que se había lanzado a las calles. En los medios de comunicación masiva

²⁶ Jurado, José Manuel. "LE pide no encubrir errores". *Excélsior*. México, D.F. 8 de junio de 1971. p.1

²⁷ "Texto íntegro del discurso presidencial". *Excélsior*. México, D.F. 8 de junio de 1971. p.18

²⁸ Aviles Randolph, Jorge. "Habló en la comida de la Libertad de Prensa y escuchó a cuantos quisieron exponer quejas". *El Universal*. México, D.F. 8 de junio de 1976. p.p. 1,12

(alimentados generosamente desde la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que funcionaba como caja chica para la distribución de embutes)²⁹ continuaron la línea de satanizar a los movimientos populares tachándolos invariablemente de comunistas y de responder a oscuros intereses contrarios a la idiosincrasia y los intereses reales de la nación mexicana.

Otro episodio que describe con toda claridad los contrastes entre el discurso y el ejercicio real del poder del echeverrismo fue el combate que desde Los Pinos se orquestó en contra de Excélsior dirigido por Julio Scherer. El diario había ganado prestigio tanto en México como en el extranjero por su actitud crítica y realista del manejo del país por parte del gobierno. La respuesta de éste, en 1972, fue manipular la contratación de publicidad con ese medio a fin de obligarlo a modificar su línea. Julio Scherer y su equipo se opusieron a semejante arbitrariedad.

Sin embargo, el gobierno arreció sus ataques y promovió la invasión de un fraccionamiento propiedad de la cooperativa editora Excélsior, contando con la complicidad de un grupo de cooperativistas encabezados por su Director, Regino Díaz Redondo. Se responsabilizó a Julio Scherer de la situación y mediante una asamblea espuria se exigió su renuncia a la dirección.

Julio Scherer perdió la batalla por la libertad de expresión de Excélsior, pero finalmente ganó la guerra con la creación del semanario Proceso que desde su nacimiento marcó pautas nuevas en la lucha por el ejercicio irrestricto del derecho de expresión y de la libertad de prensa.

²⁹ Ramírez, José Agustín. *Tragicomedia Mexicana*. Tomo 2. La vida en México de 1970 a 1982. México. 3era. Reimpresión. Ed. Planeta Mexicana. 1999. p. 159

La actitud del siguiente Presidente, José López Portillo, respecto de los medios de comunicación y los derechos y libertades que en el papel les corresponden, bien puede resumirse con lo dicho en su último discurso del Día de la Libertad de Prensa en el sentido de que la publicidad que su gobierno pagaba no era para combatir la libertad de expresión, pero que tampoco iba a pagar para que le pegaran. En esos términos, por primera vez un Presidente justificó abiertamente el uso de la publicidad en los medios como instrumento para promover a través de ellos sus propios intereses.

Para José López Portillo no fue nada fácil mediar y controlar las críticas de los medios independientes como Proceso, así como comentaristas como Manuel Buendía a quien sus investigaciones y aciertos críticos al gobierno le costaron finalmente la vida, siendo presidente Miguel de la Madrid.

José Agustín, en su libro Tragicomedia Mexicana (Vol. 2), comenta que debido a la incapacidad de los jefes de prensa por controlar los ataques, López Portillo cambió en un año a tres de ellos: Rodolfo Landeros, José Luis Becerra y Fernando Garza, quienes fracasaron en conseguir el objetivo presidencial de contar con una prensa que viese también los aciertos del régimen.

La relación perversa entre gobierno y prensa continuó en lo general; los sobornos y *chayotes* eran parte esencial de las actividades en las oficinas gubernamentales de prensa. El dinero provenía del Banrural que funcionó en esa época y en la de Miguel de la Madrid como la caja chica presidencial. Cabe destacar que el gobierno utilizó el presupuesto para sobornar a la prensa y para apoyar la creación del periódico Unomásuno, que apareció en 1977 gracias al financiamiento de \$21,000,000.00 de pesos otorgado por

Nacional Financiera³⁰. Más tarde, en ese periódico surgieron conflictos internos derivados del hecho de que su Director, Manuel Becerra Acosta, se constituyó en el socio mayoritario, por lo que algunos accionistas renunciaron a la sociedad y se avocaron a la tarea de crear un nuevo diario, convocando a la sociedad civil a aportar los recursos requeridos. De esta forma surgió La Jornada, medio que marcó una nueva época en el diarismo nacional dentro de esa línea crítica y plural practicada antes por el Excélsior cuando estuvo encabezada por Julio Scherer.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se mantuvieron inalterables los vínculos tradicionales entre el gobierno y los medios. De hecho una investigación realizada entre 1984 y 1985³¹, en relación con los contenidos de la crítica periodística al gobierno, mostró que 95% de los artículos, noticias o editoriales del contenido de 15 diarios del Distrito Federal presentaron una posición neutral o favorable tanto para los funcionarios como para las instituciones, por supuesto las críticas al Presidente fueron inexistentes. En el discurso oficial se reiteró la afirmación del derecho de expresión y la libertad de prensa como condiciones consubstanciales de la vida democrática³² y de la inexistencia de la censura³³.

Las políticas modernizadoras en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari parecieron alcanzar también las obscuras relaciones entre el poder político y los medios. A fin, de transparentar dichas relaciones, el 18 de febrero de 1992, a través del boletín de prensa núm. 120, la Presidencia de la República anunció que a partir de ese momento las empresas de

³⁰ Op. Cit. p.p. 159, 160

³¹ Adler, Ilya. "La crítica de la prensa a la clase política. La lectura del poder". Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 31. Año 6. Sep-oct. 1993. p. 23

³² Zamora, Isabel. "Vivimos horas que exigen unidad". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1983. p.1

³³ Vizcaino, Roberto "Pluralismo, realidad cotidiana: MM". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1988. p.1

comunicación pagarían los gastos de los enviados a cubrir las giras nacionales e internacionales del Presidente.

La mayor parte de los medios recibió con beneplácito la medida y la interpretó como un impulso para sanear y hacer transparentes las relaciones medios-gobierno. Sin embargo, también quedó claro para muchos, que a esa medida deberían seguirle muchas más. Así por ejemplo, el periodista de La Jornada, Emilio Lomas, expresó que tal medida era parcial y no resolvía los problemas de fondo, por lo que resultaba "imprescindible reabrir la discusión en torno al derecho a la información, porque sólo de esa forma podrán clarificarse los deberes de cada una de las partes, y únicamente así podrán eliminarse vicios e indefiniciones de la política gubernamental con respecto a los medios informativos"³⁴.

Meses después, el 22 de diciembre del mismo año, el Diario Oficial publicó una serie de lineamientos con el objeto de "establecer nuevos mecanismos de control y verificación en el ejercicio de los recursos públicos destinados a los rubros de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación de las dependencias y entidades de la administración pública federal"; por tal motivo, las nuevas medidas redujeron en un 50% los presupuestos de comunicación social, se suprimieron los gastos de cobertura a medios tanto en giras nacionales como internacionales y los "apoyos económicos" a los reporteros.

³⁴ "Un paso para airear las relaciones prensa-gobierno". Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 26. Año 5. Nov-dic. 1992. p. 26

Esta nueva iniciativa fue comentada elogiosamente en la mayoría de los editoriales periodísticos coincidiendo en que el objetivo perseguido era transparentar el uso de los recursos públicos y las relaciones entre los medios y el gobierno. Pero también el escepticismo se presentó entre miembros del gremio periodístico y funcionarios de las oficinas gubernamentales de comunicación social. Personas como Manuel Blanco (El Financiero, 14/1993), Carlos Monsiváis (El Financiero, 31/12/92), Raymundo Rivapalacio (La Jornada 18/02/1993), plantearon en distintos tonos sus dudas en torno a la eficacia de tales medidas para establecer un nuevo tipo de relación entre los medios y el Estado.

Por ejemplo, Carlos Monsiváis comentó que el proyecto que esos "lineamientos presupuestales contienen y divulgan es muy ambicioso: se inicia en el reconocimiento de la estrategia de corrupción que, de Porfirio Díaz a la fecha, ha distinguido a los regímenes, y supone eliminable esta práctica con el sólo ejercicio de la voluntad oficial... Para que el adelanto en las relaciones entre periodismo y gobierno se concrete, lo fundamental no es tanto la distribución de las redes de compraventa (hecho de importancia evidente) sino la disminución de la ansiedad gubernamental de elogios y ensueños".

Más notorio fue, sin embargo, las dudas expresadas por diversos personajes de las mismas oficinas de comunicación social, las cuales fueron recogidas en un reportaje publicado en el periódico La Jornada (25/1/93). Los entrevistados, que solicitaron no ser identificados, manifestaron abiertamente su convicción de que "sería iluso pensar que las prácticas tradicionales podrían cortarse de tajo con la sola puesta en vigor de las nuevas disposiciones".

Sin duda alguna, quienes opinaron en estos términos sabían bien que las raíces de las relaciones de mutua conveniencia existentes entre los medios y el Gobierno tenían una profundidad mucho mayor que aquella evidenciada por las ramas que salían de las oficinas de comunicación social, tanto de la Presidencia de la República como de prácticamente todas las dependencias gubernamentales para surtir de boletos de avión, hospedajes o incluso publicidad a los representantes de los medios y a los propios medios. De hecho, a principios del sexenio zedillista, la Secretaría de la Contraloría presentó un programa de austeridad para el sector público, el cual consistió en restringir inserciones en los medios impresos que no estuviesen vinculados -por el tema- con la función específica de la entidad³⁵.

A pesar de las medidas, los encargados de "manejar la imagen" de los funcionarios, específicamente del Presidente, se han valido de la buena relación que se ha mantenido con los medios de comunicación para difundir los acontecimientos desde la perspectiva que se requiere para obtener la simpatía de los mexicanos, un ejemplo de ello es que debido a la dudosa legitimidad con la que nace el régimen salinista, producto de los resultados electorales de 1988, que para muchos constituyó el mayor fraude electoral de la historia, obligaron a los nuevos ocupantes de Los Pinos a diseñar y ejecutar una estrategia política tendiente a ganar esa legitimidad que no provenía de las urnas, y se valió de un operativo publicitario-policíaco-militar, basado en una combinación de sigilo y sorpresa, en contra de la hasta entonces intocable dirigencia del poderoso sindicato petrolero encabezada por Joaquín Hernández Galicia y Salvador Barragán.

³⁵ Martínez, Omar Raúl. "1995, rico en zozobras, quebrantos y polémicas". Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 43. Año 8. Febrero-abril 1996. p. 19.

Esta acción fue interpretada por la mayoría de los medios y la opinión pública como una muestra palpable de la decisión del nuevo Presidente de romper cacicazgos e ínsulas de poder que obstaculizaban la modernización de las relaciones y políticas. Pero no faltaron quienes interpretaron este hecho como una habilidosa estrategia que le permitiría a Carlos Salinas castigar a una organización que se mostró un tanto distante de su candidatura y campaña electoral, y que inclusive se comentó había votado en gran proporción por Cuauhtémoc Cárdenas.

Al mismo tiempo se inició la construcción de esa imagen de líder de la cual carecía por la dudosa legitimidad de su triunfo frente a Cárdenas. El diario *La Jornada* y la revista *Proceso* difundían la inconsistencia electoral, por ejemplo, el articulista Froylán M. López Narváez en la publicación de *Proceso*, correspondiente a la semana del 28 de noviembre de 1988, comentó que "Irreconocido formalmente por la mayoría de la oposición; electo por minoría de electores posibles: heredero de un sistema político y económico ajeno a la justicia, Carlos Salinas de Gortari" iba a asumir la Presidencia de la República.

A pesar de lo anterior, no sólo la serie de viajes que realizó Salinas por el mundo causaron buena impresión para atraer las inversiones extranjeras, sino también de la capacidad del mandatario mexicano, de tal manera que el carisma y la aptitud de Salinas por resolver los problemas económicos y políticos, a corto plazo, seguramente fueron los factores que consideraron los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para postularlo en 1994 como candidato para presidir a dicho organismo. Cabe mencionar que el trabajo desarrollado por la Dirección General de Comunicación Social, muy proclive para privilegiar a la prensa extranjera, fue un aspecto fundamental para el manejo de la imagen del Jefe del

Ejecutivo Federal y de México no sólo ante los ojos del país sino del mundo. En la prensa se observó (a excepción de algunos diarios o semanarios como La Jornada, Proceso) por lo general, que México era un país de esperanza y prospecto para formar parte en un futuro del bloque de los países desarrollados.

Sin embargo, los dramáticos eventos que se suscitaron en el último año del sexenio salinista, como fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los asesinatos del Cardenal Juan Jesús Posadas, del candidato priísta a la Presidencia de República, Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu, originaron por un lado que los sueños de Salinas de ser el titular de la OMC se disiparan y por el otro que se presentara entre la población un notorio interés por los acontecimientos políticos y una generalizada exigencia de información veraz a las autoridades gubernamentales, por lo cual las oficinas de comunicación social, así como la política de comunicación gubernamental debieron considerar la intensidad de dichos eventos y comprender que la información gubernamental era un bien social, difícil de escatimar.

La serie de problemas que envolvían a la vida nacional exigían fortalecer la imagen del sucesor de Salinas. La estrategia inicial consistió en manejar un discurso que fuera marcando una sana distancia con el propio ex-Presidente y actuar espectacularmente para que en los hechos quedara clara la ruptura con Carlos Salinas. El discurso también buscó convencer de que difícilmente se podría cumplir la promesa de campaña de "bienestar para tu familia", en virtud de los catastróficos resultados de los famosos errores de diciembre, respecto de los cuales el Presidente Zedillo buscó desvincularse.

La creciente exigencia social de información, propiciada por la misma crisis, empujó a la oficina presidencial a reconocer el compromiso de informar oportunamente a la población acerca de la problemática nacional y las políticas gubernamentales diseñadas para hacerle frente. Ernesto Zedillo en su discurso pronunciado el 7 de junio de 1995, con motivo de la celebración del "Día de la Libertad de Prensa", además de expresar su compromiso de garantizar la libertad de expresión, manifestó su disposición y convicción para precisar y reglamentar la responsabilidad gubernamental de informar amplia y puntualmente sobre todos aquellos aspectos bajo la esfera de su autoridad y de interés de la ciudadanía.

Con este fin, el Jefe del Ejecutivo Federal ofreció celebrar mensualmente conferencias de prensa para responder las preguntas de los periodistas que cubren la fuente de la Presidencia con la finalidad de mantener informada a la opinión pública y a la población.

Esta oferta muy pronto quedó como una simple buena intención. En la tercera de las conferencias de prensa prometidas, el 11 de agosto de 1995, David Romero, reportero del periódico Ovaciones, preguntó al Presidente qué había de cierto con el rumor sobre su renuncia, cuestionamiento que fue negado en el acto, pero que en las transcripciones informativas distribuidas ese día por la oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República a los medios de comunicación nunca apareció. Debido a los comentarios negativos de la prensa en torno a este acto de censura, el Presidente tuvo que enviar una carta al Director del diario Ovaciones y aceptar lo sucedido. Sin embargo, aclaró que todo era responsabilidad de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, encabezada en ese entonces por Carlos Salomón Cámara, quien también lamentó el incidente.

Probablemente la omisión de dicha pregunta en la versión estenográfica, no fue intención directa del Presidente, pero independientemente de quién haya partido la orden, lo cierto es que esto fue motivo para cancelar las conferencias mensuales previamente prometidas y sobre todo se renunció a tratar abiertamente aquellos temas ásperos que por lo mismo estaban presentes en el interés social.

El boletín de prensa reapareció como la forma básica de difundir la información referente a la Presidencia de la República y las acciones de su titular. Las buenas intenciones dieron paso a los hechos que demostraron inmediatamente una falta real en el compromiso gubernamental de informar puntualmente de sus actos. Si con la cancelación de las conferencias de prensa se pretendió eludir las preguntas de los periodistas, no se pudo evitar que en el extranjero, el 3 de noviembre de ese mismo año, la agencia de noticias Reuter informara sobre un golpe de estado y de la dimisión del Presidente de la República y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.

Después de casi cuatro horas un vocero de la Presidencia de la República emitió su postura, calificando el suceso como un "rumor", y responsabilizó del hecho a la empresa Dow Jones, de cuyo Consejo Directivo formaba parte Carlos Salinas de Gortari. La reacción tardía por parte de la Presidencia de la República fue interpretada por Roberto Garduño y Néstor Martínez, reporteros de La Jornada (4/11/95) como una "ineficiencia" en las políticas de comunicación social. Asimismo, señalaron que a través de un comunicado de prensa, vía fax, la agencia *Reuter* respaldaba las informaciones que había despachado durante aquel día, y puntualizaba que habían "sido censuradas por un cúmulo de políticos".

A la acción tardía de respuesta para esclarecer un rumor y la ausencia de información, pronto se agregaron otros episodios que vinieron a poner en evidencia los intentos por manipular cierto tipo de información y obstaculizar los intentos por modernizar desde sus bases jurídicas, las acciones de comunicación y las antiguas disposiciones relativas a la imprenta, la radio y la televisión, que a claras luces ya no responden a las necesidades de la sociedad mexicana.

El 6 de Junio de 1996, un día antes de la celebración del "Día de la Libertad de Prensa" el periódico El Universal publicó en su primera plana una nota titulada "Manipula el gobierno la información: AN y PRD". De acuerdo con la información, estos dos partidos acusaban al gobierno zedillista de manejar la información en beneficio de los grupos en el poder y en perjuicio de los mexicanos, y criticaban la intención de la oficina de comunicación social de la Presidencia de querer controlar la información que se generara en las dependencias gubernamentales, incluyendo el Congreso de la Unión, ya que a través de un boletín se les pedía que antes de transmitir cualquier información a los medios primero tendría que ser enviada a la Presidencia de la República. Las reacciones no se hicieron esperar, el diputado panista Jesús Sánchez Ochoa señaló que tal procedimiento era negativo para "el sano y justo desarrollo de la nación y del Estado democrático".

El Universal publicó al día siguiente en primera plana la nota titulada: "Indebido que la Presidencia censure la información del Poder Legislativo", y en ella se daba cuenta de comentarios de la también Diputada Carmen Segura Rangel en el sentido de que "la política de comunicación social del gobierno no encuentra su rumbo... han tenido sólo intentos improvisados, pero integran una secretaría de relaciones públicas más que de comunicación social".

Este tipo de informaciones críticas publicadas por El Universal no podían considerarse como hechos aislados en la medida en que entre sus colaboradores cotidianamente se podían leer comentarios de crítica no sólo a la política de gobierno sino incluso a la gestión personal del Presidente Zedillo. Es en estas circunstancias en la que mucha gente de los medios ubicó la acción policiaca emprendida a principios de 1996 contra Juan Francisco Ealy Ortiz, Presidente y Director General de El Universal, quien acusado de evasión fiscal fue aprehendido mediante un operativo espectacular y conducido a prisión. No solamente la prensa nacional en su mayoría calificó esta acción como un atentado contra la libertad de expresión sino también lo hicieron influyentes medios extranjeros: *The New York Times*, *Washington Post*, la cadena *CNN*, *La Opinión*, *El Mundo*, y otros más.

El periodista Carlos Ramírez, colaborador de El Universal y notorio por sus críticas al gobierno, comentó en su columna que meses atrás "funcionarios de Los Pinos plenamente identificados filtraron la información de que el Director General... iba a ser aprehendido" y, agregó, que en esa ocasión, los empleados del Gobierno se quejaron de la postura crítica del periódico.

Tampoco los intentos por actualizar la base jurídica en la que se sustenta la práctica de la información y de la comunicación en México, corrieron con buena suerte, quizás la razón tenga que ver con el hecho de que las iniciativas de ley propuestas en ese sentido provinieron de partidos opositores.

El 22 de abril de 1997, los diputados federales del PAN y del PRD, miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social* presentaron dos iniciativas, una para crear la Ley Federal de Comunicación Social que abrogaría la antiquísima Ley de Imprenta, y otra para reformar la Ley de Radio y Televisión. En ambos casos el objetivo era "dar un primer paso inicial pero firme para terminar con la discrecionalidad gubernamental, la complicidad y los favores mutuos, con todo tipo de censura o de control de los medios por parte del gobierno o del Estado"³⁶.

Pero las iniciativas de los legisladores de la oposición se vieron bloqueadas por los legisladores priístas y por el mismo Secretario de Gobernación, que de acuerdo con voceros de aquella Comisión, fue el responsable de impedir "una reforma legislativa que ha sido postergada por 20 años" y de actuar de una manera lesiva para la división de poderes, esto a pesar de que en una reunión previa con los integrantes de esta Comisión, el mismo Secretario de Gobernación había aceptado la necesidad de una reforma por considerar que la Ley de Imprenta resultaba totalmente obsoleta³⁷.

Mientras eso sucedía, llegaba el festejo del "Día de la Libertad de Prensa" (7 de junio de 1997), ocasión propicia para que una vez más el Presidente Zedillo enfocara su discurso a elogiar la labor de los medios de comunicación y de los periodistas, y reiterar su convicción de que la construcción de la democracia y de la prosperidad económica del país requería esencialmente de la comunicación.

*Organismo creado, el 26 de enero de 1995 en la Cámara de Diputados, para finalizar los trabajos relacionados con la modificación de las distintas leyes aplicables a los medios de comunicación

³⁶ Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados. Informe de la Comisión Especial de Comunicación Social pertenecientes a los grupos parlamentarios de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. 22 de abril de 1997

³⁷ Op. Cit.

La poca disposición gubernamental para impulsar e inclusive protagonizar la transformación profunda de la realidad dominante en los usos de los medios de comunicación y el manejo de la información, fue sin embargo, finalmente rebasada por la nueva dinámica social catalizada en torno a los procesos electorales de junio de 1997.

Desde entonces los medios de comunicación masiva se vieron obligados por las presiones sociales a abrir sus espacios a las propuestas de los partidos opositores y a las imágenes de sus candidatos, en términos de equidad frente al trato dado al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Siendo este un hecho inusitado, al final de cuentas vino a demostrar que ante las añejas exigencias de democracia los medios de comunicación no podían seguir permaneciendo al servicio casi exclusivo de los discursos y las exigencias gubernamentales.

La apertura de los medios de comunicación, la excesiva propaganda, así como el interés de la ciudadanía por ser gobernados por una persona procedente de un partido político diferente al PRI, valieron para que en 1997 Cuauhtémoc Cárdenas* fuera elegido Jefe del Gobierno Capitalino, pero también fueron elementos fundamentales para que dos años después, con motivo de las elecciones presidenciales, los medios de comunicación más que ser identificados como una herramienta para transmitir las propuestas de trabajo e investigaciones, fueran utilizados para presentar una contienda de ataques personales entre los principales candidatos presidenciales (Francisco Labastida [PRI], Vicente Fox [Alianza por el Cambio] y

*En relación con el tiempo utilizado por los partidos políticos en los medios electrónicos, en la Revista Mexicana de Comunicación, núm. 50, se publicaron unos análisis elaborados por Alma Rosa de la Selva y por Gabriel Sosa Plata, en los cuales se visualiza que el PRD en comparación con los demás partidos políticos tuvo mayor porcentaje de presencia en televisión (PRD 22.20%, PRI 21.74% y PAN 21.05%) y en radio tuvo una diferencia de más de 60 apariciones con respecto a sus dos principales contendientes (Si bien en la radio su presencia fue menor en entrevistas, en análisis político o reportaje tuvo 10.47%, PAN 7.43% y PRI 9.15%)

Cuauhtémoc Cárdenas [Alianza por México]).

Los medios de comunicación fueron unos excelentes instrumentos de la mercadotecnia política, mejor empleada, sin lugar a dudas, por el equipo de campaña de Vicente Fox, que gracias a la abundancia de recursos y asesorías para vender la idea del "cambio" y la esperanza a los mexicanos y gracias al hartazgo social de los regímenes priistas, haya logrado llevar al candidato guanajuatense al triunfo de las elecciones.

A pesar de la trascendente y millonaria campaña electoral que fue difundida por diferentes medios de comunicación, los candidatos presidenciales no presentaron alguna propuesta estructurada sobre comunicación social. De hecho, del sexenio zedillista han quedado temas pendientes en torno a la comunicación social, desde el derecho de réplica hasta el derecho a la información.

Hacer caso omiso de ello significaría que el régimen democrático que se pretende vivir en nuestro país no estará funcionando del todo si los medios de comunicación continúan al margen de ofrecer y satisfacer las necesidades informativas de la sociedad por seguir con el criterio de rentabilidad económica y la sujeción a un poder económico y político, y tampoco se podría avanzar en garantizar a los periodistas, al menos, la seguridad de su persona en el ejercicio de su profesión. A pesar de que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León reiteró, en el marco del XLIX aniversario del "Día de la Libertad de Prensa" (7 de junio del 2000), su convicción y voluntad de respetar la libertad de expresión, la cual, definió como una garantía contra la arbitrariedad y el engaño, y que rechazó que los periodistas fueran objeto de agresiones verbales u hostigamiento, enfatizando que nadie tiene derecho de callar a quien no comparte sus ideas

ni a silenciar las críticas ni a silenciar las críticas, ese día en el diario La Jornada, pág. 20, se publicó una nota informativa, en la cual se comentó que de acuerdo con el Informe de 1999 sobre la Violación de Derechos Humanos de Periodistas que cada año elabora la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, en los primeros cinco años de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, sumaron 22 periodistas asesinados, mientras que en la gestión de Carlos Salinas, fueron 41 los ultimados. En el mismo lapso del Presidente Zedillo, se contabilizaron 764 agresiones y actos inhibitorios de las libertades de expresión e información contra medios de comunicación y periodistas, que representan 34% más en comparación con el sexenio anterior. Los datos reflejan la distancia entre la realidad y la serie de mensajes pronunciados por el Primer Mandatario en los que hacía alarde de encabezar un gobierno tolerante y democrático.

Desde las elecciones para elegir Jefe del Gobierno Capitalino, la búsqueda por la democracia empezó a transitar en el ancho mundo de los medios de una manera que ahora podemos considerar irreversible y que anuncia en lo inmediato la exigencia de una real profesionalización de las oficinas de comunicación social y de una creciente democratización de las prácticas que en ellas tienen lugar, para que de esa forma puedan responder a las exigencias informativas de la sociedad y evitar situaciones de falta de respuestas o reacción inmediata, como ha sucedido recientemente por parte de Presidencia de la República.

Ante el momento político que vive nuestro país, en el que los poderes estarán compartidos por diferentes partidos políticos, la ciudadanía estará más interesada en las acciones de las instituciones y del gobierno; por ello se requiere efectivamente contar con una profesionalización en las áreas de comunicación social, lo cual permitiría hacerlas eficientes y evitar algunos

errores recurrentes como el vacío de información, los rumores y las respuestas tardías.

2. LINEAMIENTOS METODOLOGICOS PARA LA ELABORACION DE UN PLAN GLOBAL DE COMUNICACION

2.1. Modelo Teórico y Operativo de la Comunicación Social

Una de las ausencias más notorias en los sistemas de trabajo de las oficinas de comunicación social es el conocimiento y la utilización de las teorías existentes en el campo de la comunicación, y uno de los factores que lo provocan, es que las personas designadas para dirigir dichas áreas no tienen una formación académica relacionada con la comunicación y por consecuencia con sus teorías.

Si consideramos que una teoría "no es sólo la suma de conocimientos existentes, sino su interrelación, su combinación y unidad más elevada para obtener una explicación racional de un conjunto de hechos investigados"³⁸, y si estamos de acuerdo en que a través de la teoría podemos descubrir nuevas relaciones y aspectos de un objeto de estudio que finalmente nos ayuda a la asimilación práctica del mundo, y si aunamos que la teoría nos permite identificar y sintetizar los hechos, ayudar a clasificar los fenómenos, posibilitar la formulación de construcciones lógicas que establecen la relación congruente entre los diferentes elementos teóricos (conceptos, hipótesis, categorías, leyes), que permiten predecir e identificar nuevos problemas por investigar y explicar científicamente la realidad objetiva, entonces tenemos la certeza que las teorías no son meras conjeturas, sino hechos comprobables de los objetos de estudio, que además con la aparición de nuevos aspectos en su contenido condiciona su modificación y enriquecimiento.

³⁸ García Aviles, Alfredo. Introducción a la metodología de la investigación científica. México. 2da. Edición. Ed. Plaza y Valdés. 1997.

Estas consideraciones básicas en torno a los significados y usos prácticos de la teoría, ubicadas en el ámbito de una oficina de comunicación social se traducirían en una afirmación: no es concebible una praxis racional, científica, profesional de la comunicación sin que la misma se fundamente y se oriente a partir de una teoría.

Cada ciencia tiene varias teorías, por ejemplo si se quiere saber sobre el origen del hombre puede recurrir a la teoría del cambio evolutivo que forma parte de la biología, si la investigación o si el tema a desarrollar es sobre el origen del universo se puede estudiar de la astronomía la teoría del Big Bang.

En el campo de la comunicación y a lo largo del presente siglo se han desarrollado también diversas corrientes teóricas. Tal desarrollo ha estado vinculado con las condiciones históricas existentes. Hechos como la Primera y Segunda Guerra Mundial, la nueva configuración bipolar del mundo y la Guerra Fría, el desarrollo vertiginoso de los modernos medios de comunicación de masas y su utilización para masificar todo tipo de mensajes fueron el centro de atención y preocupación de los políticos, de los ciudadanos y de quienes representaban o trabajaban en cualquier medio de comunicación, trayendo como consecuencia que a partir de los años cincuenta la comunicación pasara a ocupar rápidamente un papel preponderante en el ordenamiento ideológico, económico y político de las sociedades modernas.

Por tal motivo, no resulta extraño que tanto la información como la comunicación se convirtieran en objeto de estudio en diferentes ámbitos científicos. Así los descubrimientos de Pavlov y sus diferentes reflejos condicionados, de Freud y sus imágenes paternas, de Riesman y sus

conceptos de los modernos electores norteamericanos como consumidores-espectadores de la política y los de Batten, Barston, Durstine y Osborn relacionados con la ciencia de la comunicación de masas impulsaron y enriquecieron como bien señala Vance Packard, las teorías y la praxis de la persuasión y la manipulación de las masas tanto para fines comerciales como políticos.

A partir de todas esas investigaciones realizadas por los estudiosos de la comunicación surgieron diversas corrientes teóricas, entre las cuales, destacan por su influencia la funcionalista, la estructuralista y la marxista.

Algunas personalidades relevantes dentro de cada una de éstas son: en la teoría funcionalista sobresalieron personas como Harold D. Laswell, Paul F. Lazarsfeld, Bernard B. Berelson y Wilbur Schramm; en la estructuralista: Noam Chomsky, Abraham Moles, Umberto Eco y Roland Barthes, y en la marxista: Luckács, Goldman, Enzesberger, Armand Mattelart y Edgar Morin. Cabe subrayar que este trabajo no tiene la finalidad de hacer una revisión exhaustiva de las distintas teorías ni explicarlas. Al hacer referencia a ellas lo que se busca es sólo subrayar su importancia vital, su carácter indispensable dentro de una estructura organizacional dedicada a la comunicación.

En términos metodológicos esto significaría partir del conocimiento de las teorías de la comunicación para formular un marco teórico y a partir de él construir un modelo operativo, para finalmente llegar a la formulación de planes, programas y acciones concretas dentro de esas oficinas de comunicación social, que sólo a través de estos esquemas de trabajo pueden llegar a adquirir el carácter de estructuras profesionales.

A continuación vamos a ejemplificar la utilización de una metodología de trabajo, sustentada en el uso de la teoría. Esto implica como ya se dijo, primeramente retomar aquellas premisas teóricas con las que tengamos la mayor identificación, para con ellas construir nuestro propio modelo teórico y a partir de éste llegar finalmente a la planeación sistematizada de acciones concretas de comunicación. Las teorías únicamente se mencionan para dar un marco de referencia de que existen recursos teóricos para fundamentar un plan de trabajo, y que eso se puede poner en práctica si existe una metodología, es decir, los procedimientos que orientan el trabajo.

2.1.1. Modelo Teórico

Las investigaciones teóricas en torno a la comunicación se han enfocado, fundamentalmente, al estudio de la comunicación en términos genéricos; por tal motivo, y para las finalidades de nuestro estudio, vamos a introducir el concepto comunicación social.

Cualquier intento de definición de este concepto tiene necesariamente que considerar, por principio de cuentas, su estructura dual para proceder a continuación a diseccionar teóricamente cada una de sus partes -la comunicación, lo social- para llegar por ese camino a su clarificación como entidad global.

Decir que la comunicación es un hecho, un producto social por su origen mismo, es hacer referencia a las interrelaciones biológicas e históricas que se fueron dando entre estos fenómenos como parte del largo proceso evolutivo de la especie humana que desembocó en un ser pensante capaz de construir una estructura de palabras, signos y símbolos que le permiten comunicarse mucho más allá de como lo pueden hacer cualquier otra

especie. Asimismo, al analizar la evolución de la comunicación reconocemos que el punto de partida, propuesto por Laswell y Lazarsfeld sigue siendo válido, en la medida en que nos permite identificar claramente los factores invariables del proceso de la comunicación y nos permite también establecer las relaciones fundamentales que se dan entre ellos. Ese punto de partida consiste en el planteamiento de las cinco preguntas básicas elaboradas por Laswell y que ya presentamos con anterioridad: ¿Quién dice?, ¿Qué dice?, ¿En qué canal?, ¿A quién lo dice?, ¿Con qué efecto?

Las respuestas correspondientes permiten identificar al emisor o fuente, al mensaje, al medio, al receptor, y a la intencionalidad como los elementos que integran la estructura comunicacional y que establecen entre sí dentro de esa misma estructura relaciones interdependientes que al final de cuentas los identifican y los diferencian en sus particularidades.

Para entender el mecanismo a través del cual se genera la comunicación, es necesario partir de esos elementos fundamentales, conocer las funciones específicas de cada uno de ellos, las relaciones que tienen entre sí y el proceso por el cual se da la comunicación humana desde un nivel interpersonal hasta alcanzar el ámbito de la comunicación colectiva.

William Schramm define el proceso de la comunicación colectiva a través de lo más simple, la comunicación interpersonal. Esta comprende el aspecto de informar, en un sentido, y el de retroalimentar o responder, en otro; proceso dialéctico cuyo resultado es la comunicación: la fuente emite un mensaje cifrado o elaborado por un comunicador, este mensaje se dirige y envía a través de un medio a un receptor o descifrador, quien representa el destino del mensaje o de la señal emitida y finalmente a través de su respuesta se convierte a su vez en fuente, en emisor.

Este modelo nos permite ver que en el diálogo, el papel de comunicador le corresponde al primero; si el segundo individuo descifra la señal cumplirá con la función de perceptor o descifrador; pero si este mismo responde a su vez al mensaje y es captado y descifrado por el otro, la comunicación se convierte en un proceso dialéctico que hará de cada uno de ellos un comunicador y un perceptor en sí mismo.

En este primer modelo teórico se aprecian las funciones específicas de cada uno de los elementos: la fuente como comunicador-cifrador, el mensaje-señal, el destino como perceptor-descifrador el cual, al generar una respuesta invierte su función y se convierte en un nuevo comunicador-cifrador.

Si bien, el proceso básico de la comunicación colectiva se desarrolla de igual forma que la comunicación interpersonal, es necesario precisar algunas diferencias. La primera se refiere al mayor número de individuos y elementos que intervienen en ella. La fuente (un órgano de comunicación o una "persona institucionalizada") transmite un cúmulo de mensajes en forma masiva, cifrado para un público distante y heterogéneo que es el destino. Es importante subrayar, de acuerdo con Schramm, que para cifrar y descifrar un mensaje, se tiene que partir de un conjunto de experiencias de información sobre algo y mientras más cercanos o comunes sean los "campos de experiencias" del comunicador y del perceptor más eficaz será la comunicación.

En la fuente intervienen numerosos individuos con funciones específicas y diversas para elaborar los mensajes que serán dirigidos a un público perceptor a través de diferentes canales.

En la comunicación colectiva la comunicación de retorno (feedback) no tiene lugar con la misma inmediatez que en la interpersonal, ésto marca una diferencia significativa. En la mayoría de los casos sólo es posible conocer la respuesta por medio de investigaciones entre el público y/o los medios. Como quiera que sea esta etapa del proceso de la comunicación se tiene necesariamente que llevar a cabo, de lo contrario la comunicación sólo se daría en un sentido, el del comunicador-receptor, interrumpiéndose el proceso y anulándose la condición de diálogo antes descrita.

El escenario en el que se da el entrelazamiento entre el emisor y receptor en la comunicación colectiva, se caracteriza por la gran cantidad y variedad de mensajes que transitan en él. De esa multiplicidad de mensajes el receptor selecciona los que menor esfuerzo le ocasionan para percibir su significado, los que más llaman su atención, y más despiertan o satisfacen necesidades de su personalidad, y los que mejor respetan el conjunto de normas de valores y grupos, ya que el receptor es parte de un grupo social determinado. Se requiere entonces, no sólo que el emisor transmita conscientemente y con una intencionalidad clara un mensaje a un receptor, sino que éste también conscientemente se apropie de ese mensaje porque le es relevante.

Con base en todo lo anterior, podemos intentar ahora una definición de comunicación social que, vista como una convención para efectos de este trabajo, no pretende agotar ni excluir cualquier otra definición teórica, sino sólo orientar en un sentido concreto la concepción y a través de ella la praxis de la comunicación social que tendrá como actor sustantivo a una persona institucionalizada, como sería el caso de cualquier dependencia gubernamental.

El sistema de comunicación social que nos ocupa, tiene que ser visto como una unidad global organizada de interrelaciones entre elementos emisores, transmisores y receptores. Comunicación social sería entonces una expresión general para designar todas aquellas relaciones sociales de comunicación en las que existe una participación consciente de individuos, organizaciones y grupos, aunque hay que precisar que en la comunicación social el emisor y el receptor no son individuos *strictu sensu*, sino personas o grupos que representan a conjuntos sociales más o menos extensos.

En suma, y para fines de esta propuesta, la comunicación social la entenderemos como un proceso de intercambio de mensaje de interés colectivo a través de diversos medios en el que existe una participación consciente de los individuos, las organizaciones, los grupos y las clases sociales, y en el que cada una de las partes persigue un fin específico.

2.1.2. Modelo Operativo

Los aspectos teóricos básicos de la comunicación social antes mencionados, representan una idea de lo que ésta podría ser. También fundamentan la formulación del modelo operativo propuesto, que será el que las personas institucionalizadas usen en su praxis para la planeación, la ejecución y el seguimiento de las acciones concretas de comunicación social que llevarían a cabo.

El Estado y el Gobierno así como las diversas entidades que lo conforman, para comunicar socialmente deben constituir una organización para que la comunicación sea capaz, en primer lugar, de establecer los procedimientos y mecanismos que de manera integral y sistematizada permitan la ejecución

eficiente de esa función, decidiendo de forma anticipada el qué hacer, cuándo hacerlo y quién lo va hacer. Los actores de la comunicación social deben organizar su práctica a través de la planeación.

Planear en una organización significa realizar un esfuerzo sistemático para establecer sus propósitos, objetivos, políticas, y estrategias, para así alcanzar sus metas y fines últimos. En esta parte de nuestro trabajo realizaremos en sí un ejercicio de planeación sustentado en dos premisas básicas: el plan para planear y la información sustancial necesaria para la formulación e implantación de un Plan Global de Comunicación Social.

La definición previa de la estructura general para la elaboración de un Plan Global de Comunicación Social tiene entre otras finalidades la de satisfacer la primera premisa. Esto es, la persona institucionalizada, (el equivalente al ¿quién dice? del modelo de Laswell) antes que nada deberá identificar a quién o quienes va dirigido (público meta) ese Plan, con qué efecto se va diseñar (intencionalidad), qué se va a decir y cómo (políticas y estrategias) y, a través de qué canales (medios).

La segunda premisa se refiere al análisis de la información sustancial de dos conjuntos de variables:

a) El ambiente comunicacional existente dentro de las estructuras de la persona institucionalizada, es decir, de las principales realidades y expectativas comunicacionales internas.

b) Las expectativas de los principales intereses exteriores, particularmente las correspondientes a los medios y los públicos.

El tratamiento de estos aspectos se haría conforme se identificaran en un modelo operativo las características de cada uno de los elementos que en correspondencia con el modelo teórico lo integrarían, identificando al mismo tiempo los elementos invariantes del proceso de la comunicación social.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se presentan los elementos del modelo teórico y sus equivalencias en un modelo operativo.

MODELO TEORICO	MODELO OPERATIVO
Fuente	Persona institucionalizada
Emisor/Codificador	Area de Comunicación Social
Canal	Medios de comunicación masiva
Receptor/Decodificador	Públicos internos y externos

2.1.2.1. La persona institucionalizada

En el modelo operativo de la comunicación social, la persona institucionalizada que en el ámbito de nuestro trabajo puede ser cualquier dependencia gubernamental, cumple el papel de "fuente" de los mensajes que serán difundidos a sus diferentes públicos a través de distintos medios.

Esa condición de fuente generadora de mensajes está determinada por el hecho mismo de que las dependencias gubernamentales al llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas generan implícita y explícitamente un sinnúmero de mensajes y, al mismo tiempo, una demanda social de

información referida a esas funciones. De ahí, que enfrenten el reto de informar a la sociedad en torno a las responsabilidades que les son inherentes, logrando atención y credibilidad para sus mensajes y propiciando la acción social en torno a su gestión. Para tales efectos se debe tomar en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales que definen las características generales del escenario por el que habrán de transitar y habrán de incidir los mensajes generados por cualquier persona institucionalizada y aquellos que se generan externamente en torno de ella.

A manera de ejemplo del tipo de análisis del contexto externo que se debería de llevar a cabo para la planeación de un Plan Global de Comunicación Social requerido por una persona institucionalizada, utilizaremos la figura de una dependencia gubernamental específica, en este caso la Secretaría de Salud, y la ubicaremos en un contexto igualmente específico, en este caso el periodo de inicio del gobierno encabezado por el actual Presidente Ernesto Zedillo.

El análisis partiría de una idea en torno a la cual lograron coincidir la mayoría de los analistas: que la realidad nacional de finales del 94 y principios del 95, bien se podía definir en los términos de una crisis manifiesta en tres vertientes: la política, la económica y la social.

La vertiente política de la crisis tiene que ver con la insurrección zapatista, los asesinatos no resueltos de personalidades de la vida política nacional, la complicada selección de Ernesto Zedillo como candidato del PRI a la Presidencia de la República, y la difícil reforma del Estado. Todos estos fenómenos vinieron a evidenciar las fisuras existentes al interior de la clase gobernante, así como su débil vinculación con la sociedad civil y el carácter insuficiente, contradictorio y obscuro de la información gubernamental.

El reforzamiento del escepticismo y la incredulidad de los ciudadanos frente al discurso y los actos gubernamentales fue uno de los resultados globales de esta suma de circunstancias.

Las variables económicas y sociales de la crisis se expresarían con la devaluación del peso y todas sus secuelas que vinieron a golpear severamente los niveles de vida de la población, enfrentada de la noche a la mañana la mayoría de ella a una ola de desempleo, incremento de precios y endeudamientos sin precedentes, lo que en el corto y mediano plazo tendría necesariamente que traducirse en una mayor demanda de los distintos servicios ofrecidos por el Estado a precios más accesibles que los del mercado, como sería el caso de los de salud a cargo de la Secretaría.

En este contexto global es en el que la Secretaría de Salud debía cumplir, por una parte con su responsabilidad de convertir en realidad el derecho social a la protección de la salud y, por la otra, contribuir a la satisfacción del derecho de la sociedad de ser informada y ser escuchada ante los actos de gobierno. La importancia real de este tema resultaría entonces del hecho de que debido a la disminución del poder adquisitivo de importantes sectores de la población, sería de esperarse una mayor demanda de los servicios institucionales de salud y asistencia social, lo cual presionaría la estructura, los recursos y la capacidad de servicio de esta Secretaría.

En el ámbito de la comunicación, esto significaría que de no atenderse adecuadamente esta demanda adicional se correría el riesgo de que el descontento social y la falta de credibilidad en las acciones de gobierno ubicadas en el ámbito de la Secretaría se incrementaran, expresándose a través de los medios de comunicación masiva y provocando con ello un deterioro de la imagen de la institución y de sus funcionarios.

En consecuencia, los resultados de la operación institucional y de su gestión directiva habrían de condicionar la imagen que la sociedad se construyera tanto de la Secretaría de Salud como de sus directivos, comenzando por la de su titular. En relación con esto último, cabe subrayar que los principales funcionarios gubernamentales, en la medida en que llevan una vida pública encuentran que su conducta está expuesta en todo momento a la observación y que todo lo que hacen es potencialmente noticia; las masas tejen en torno a los personajes públicos una mezcla de fantasía y realidad, y los medios hacen el papel del cuentista que les ayuda en esa tarea. El líder y los funcionarios de una dependencia gubernamental son pues un factor importante en la construcción de la imagen de la institución y por lo mismo deben también ser objeto del trabajo de comunicación social.

No hay que perder de vista entonces, que el concepto "imagen institucional" rebasa con mucho los alcances y responsabilidades de la comunicación social ya que el origen de esa imagen, cualesquiera que ésta sea, radica en el funcionamiento operativo de la institución, en la calidad de la prestación de los servicios que ofrece, en el comportamiento de su personal, en la actuación de sus funcionarios, en el aspecto de sus instalaciones, en el manejo de su identidad gráfica y por supuesto también en el de su comunicación. El funcionamiento de esta variable es lo que en su conjunto facilita o complica las acciones de comunicación social que tienen lugar dentro de una dependencia gubernamental.

En lo que respecta exclusivamente al panorama general que presentaba el manejo de la comunicación en esta dependencia, a falta de una evaluación sistematizada y en detalle -no es nada extraordinario en el ámbito gubernamental- se contaba con algunos datos que aunque insuficientes y

parciales permitían señalar, al menos como tendencias, que la comunicación social de la institución si bien había significado un esfuerzo cuantitativamente importante por las estructuras y los recursos involucrados, no siempre alcanzó las condiciones de eficacia y eficiencia deseados.

Los datos reportados por una evaluación externa en torno al desarrollo de las campañas publicitarias realizadas por la Secretaría de Salud y sus dependencias, mostraban que el número de las áreas involucradas en acciones en este campo eran 11, inclusive 8 de ellas contaban con una estructura interna enfocada a la ejecución de ese tipo de tareas; que aproximadamente 210 personas integraban los recursos humanos dedicados a ellas; y que anualmente se desarrollaban 30 campañas de publicidad social con cobertura nacional o regional.

Los resultados de los esfuerzos anteriores presentados eran poco favorables:

- Duplicidad de funciones y de recursos
- Inexistencia de un principio regulador de la calidad de los mensajes.
- Desfase entre la producción y la difusión de los mensajes y la temporalidad de las necesidades por atender.
- La multiplicidad de emisores provoca contradicciones en la forma y contenido de los mensajes.
- Carencia de un estándar de costos de producción
- Inconsistencia en el manejo de la identidad gráfica. La Secretaría presentaba una identidad difusa frente a la opinión pública.

Adicionalmente al reporte anterior y en referencia ahora a las publicaciones periódicas editadas en el ámbito de la Secretaría, era notorio que al menos todos los institutos contaban con sus propios órganos de difusión, y que, sin embargo, no había una política explícita que los integrara en torno a objetivos comunes, sin menoscabo de las particularidades de cada uno de ellos.

En cuanto al manejo de la identidad gráfica de la Institución ésta se presentaba de manera totalmente desarticulada debido al uso arbitrario de su logotipo en las aplicaciones efectuadas en fachadas, vehículos, papelerías, publicaciones, uniformes, etc.

En el plano de la información periodística el signo más evidente en los medios de comunicación masiva era la existencia de un enorme vacío informativo en torno de la Secretaría y su titular, lo que resultaba contradictorio frente a la importancia primera que, como ya se indicó, el tema salud tiene en la agenda social. De ahí la urgencia de proceder antes que nada a cubrir ese vacío.

En resumen, se puede concluir que en materia de comunicación social no existía una política que integrara las distintas acciones requeridas para difundir coherentemente el ser y el qué hacer de la Secretaría de Salud.

Con base en el diagnóstico anterior y puestos de cara hacia lo que podría ser un cambio en la fundamentación, operación y control de la comunicación social de esta dependencia, vamos a proceder a continuación a aplicar un modelo de planeación estratégica para la formulación de un Plan Global de

Comunicación Social y el diseño de una estructura administrativa y operativo que se corresponda con dicho Plan.

Las consideraciones precedentes, nos permiten ver que en sus debilidades se encuentran también las potencialidades de la organización para desarrollar un proyecto de comunicación social que se sustente en la interrelación dialéctica emisor- receptor, receptor-emisor, descrita en este capítulo, y que, sobre este principio teórico, se constituya en un valor activo de la sociedad para impulsar la vida democrática del país.

Por principio de cuentas cabe señalar que en las circunstancias antes descritas resultaría indispensable una vocación y una decisión política que permitieran capitalizar las variables positivas en términos de una enorme riqueza de contenidos y de logros alcanzados en materia de comunicación, de una claridad institucional respecto de los retos a vencer y de una decisión de sus directivos para actuar aportando las respuestas exigidas por la problemática existente. Asimismo, los cambios y las acciones, que propondremos para mejorar la comunicación social, cuentan ya con el punto de referencia fundamental: la misión institucional definida en los términos que marca el Plan Nacional de Desarrollo y los documentos programáticos básicos de la institución y que está descrita en los términos siguientes:

“ ... cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, atendiendo prioritariamente a las familias de menores recursos y teniendo como fin último la disminución de la pobreza y las desigualdades sociales.”

2.1.2.2. La Dirección General de Comunicación Social

En nuestro modelo operativo correspondería a la Dirección General de Comunicación Social, en principio, la función de codificadora y difusora de los mensajes originados en el ámbito de la Secretaría de Salud.

El artículo 26 del Reglamento Interior de la dependencia recoge puntualmente esta función y la amplía al señalar que la Dirección tiene competencia para: mantener informada a la población sobre los programas de la Secretaría; proponer y desarrollar mecanismos y programas de comunicación social; compilar, analizar y evaluar la información que difundan los medios; coordinar los programas de difusión de la Secretaría e instrumentar y desarrollar programas integrales de comunicación social.

El ejercicio de estas atribuciones no sería tarea sencilla, por diversas razones. Una de ellas tendría que ver con algo que ya ha sido mencionado: la duplicidad y multiplicidad de funciones y unidades operativas que dentro de la Secretaría de Salud tiene que ver de manera directa o indirecta con aspectos de la comunicación social.

En el mismo Reglamento Interior, al anunciarse las competencias de varias de las direcciones generales se hacen señalamientos relacionados con la comunicación mismos que a continuación se describen.

En el caso de la Dirección General de Atención Materno Infantil se menciona como una de sus funciones participar en la integración de los programas de difusión relativos a riesgos y daños a la salud materno infantil". A la Dirección General de Control de Insumos para la Salud se le encarga

elaborar y promover programas de orientación al público para facilitar el cumplimiento de la legislación sanitaria".

Al igual que en el caso anterior, la Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios tiene competencia para elaborar y promover programas de orientación al público para facilitar el cumplimiento de la legislación sanitaria en el ámbito de su competencia".

La Dirección General de Epidemiología tiene asignado promover la difusión de las normas oficiales mexicanas en materia de vigilancia.

A la Dirección General de Fomento para la Salud le compete impulsar y coordinar el diseño, la elaboración y reproducción de material educativo y de promoción para la salud con otras dependencias y entidades del sector público y privado, promover su divulgación y evaluar su impacto.

La Dirección General de Planificación Familiar cuenta en esta materia de la orientación sexual con atribuciones que en síntesis le permiten entre otras acciones la utilización de los medios de comunicación masiva.

En el caso de los institutos, éstos por su parte también llevan a cabo sus propias acciones de comunicación social contando inclusive cada uno de ellos con sus propios medios de difusión periódica, tal y como ya ha sido anotado.

Los resultados de esta situación tienen mucho que ver con lo reportado en el capítulo anterior en relación con el estado que guarda la imagen de la Institución.

En este contexto se justificaría ampliamente la propuesta contenida en un documento titulado "Fortalecimiento de la Función de Comunicación Social en la Secretaría de Salud", en el sentido de que para reforzar dicha función se requeriría, por principio de cuentas, revisar el marco normativo y jurídico y en su caso proponer los ajustes al Reglamento Interior que permitan reestructurar la comunicación social fortaleciendo el papel rector, normativo, coordinador y operativo, que en materia debe corresponder a la Dirección General de Comunicación Social sin que esto implique llegar a un exclusivísimo concentrador de la función.

Siendo tan importante la comunicación social para el desempeño de las responsabilidades de las entidades de la Secretaría antes mencionada, sería indispensable en reconocimiento a esta realidad, crear, como bien anota ese documento, un Comité de Coordinación Intersecretarial de la Comunicación Social, en el que estuvieran representadas todas esas entidades y en donde bajo un marco general previamente definido (el Plan Global de Comunicación Social) se analizaran, evaluaran y coordinaran las necesidades de comunicación de cada uno de sus miembros, a fin de ser atendidas de la manera más eficaz y eficiente, optimizando al mismo tiempo, esfuerzos y recursos, y de forma tal que cada una de las campañas publicitarias, cada uno de los materiales impresos, cada una de las publicaciones, cada acción de comunicación llevada a cabo, contribuyan siempre al fortalecimiento global de la imagen de la Secretaría de Salud.

Este Comité también se encargaría de elaborar un inventario de los recursos técnicos, materiales y humanos involucrados en tareas de comunicación social a fin de formular las políticas que permitieran su mejor aprovechamiento.

Para responder a sus nuevos retos, la Dirección General de Comunicación Social debería revisar su estructura y procedimientos de trabajo actuales y, en su caso, proceder a efectuar las adecuaciones necesarias. Esto implicaría no sólo hacer modificaciones al organigrama, sino también redefinir el perfil profesional y de puestos para evaluar la complementariedad que haya entre éstos y el personal actual y de ser necesario capacitarlo o contratar a profesionales que tengan el perfil previamente definido.

Los mensajes difundidos por la Dirección General de Comunicación Social, tendrían que competir con los miles de mensajes a los que se exponen cotidianamente sus públicos meta y tendrían que poseer las cualidades formales y de contenido que les permitieran captar la atención de esos públicos y lograr así los objetivos perseguidos. Esto sólo sería posible con el concurso de un equipo interdisciplinario dotado con el instrumental teórico-metodológico propio de los campos de la comunicación, la ciencia política, la sociología, la psicología social, la mercadotecnia y la publicidad.

Volviendo al papel primario que le correspondería a la Dirección General de Comunicación Social en el modelo operativo que nos ocupa, podemos señalar que en lo general es un papel de intermediación entre la institución y los distintos públicos y medios involucrados en sus procesos comunicacionales.

Por lo mismo, las funciones genéricas que tendría que desarrollar son las siguientes:

- Captación, análisis y sistematización de la información
- Diagnóstico y definición de públicos
- Codificación, producción y difusión de mensajes

- Evaluación y selección de medios
- Evaluación de la comunicación.

2.1.2.3. Los medios

Los estudiosos de la comunicación se han dedicado amplia y exhaustivamente a analizar el papel que los medios cumplen en el proceso de la comunicación e inclusive a identificar e interpretar las características intrínsecas y particulares de cada uno de ellos.

Por nuestra parte, en un capítulo precedente analizamos brevemente el impacto que el desarrollo tecnológico de los medios ha tenido no sólo en el campo de la comunicación, sino, en lo general, en el ámbito de las grandes transformaciones de las sociedades modernas que han transitado de la sociedad industrial a la sociedad de la información.

Asimismo, en otra parte de nuestro trabajo hicimos una revisión crítica de la que podría considerarse una parte fundamental de la historia de los medios en México: sus relaciones con el poder y como derivación de éstas el papel que han cumplido en relación con la sociedad.

Estos y otros aspectos más de la realidad de los medios deben formar parte del bagaje de conocimientos de los comunicadores gubernamentales, de forma tal que les sirva de base para la planeación, la ejecución, la administración y la evaluación del trabajo a desarrollar dentro de las áreas de comunicación social.

Adicionalmente a lo ya dicho en torno a los medios en lo general y al panorama de los medios mexicanos en lo particular, habría que agregar, como parte del diagnóstico actual que se tendría que hacer para el diseño de un Plan Global de Comunicación Social, que la realidad de los medios en México ha venido experimentando cambios importantes que apuntan hacia su apertura, pluralidad y actitud crítica frente a ese poder del que tradicionalmente, y por lo general, fueron dóciles e interesados servidores.

Estos cambios, sin embargo, habría que verlos de manera diferenciada en lo que respecta a la prensa escrita, la radio y la televisión.

Del Excélsior de Julio Scherer García a los periódicos de nuestros días, en la prensa escrita es donde se ha detonado los cambios que han abierto a la sociedad civil e incluso a las voces disidentes, espacios que antes les estuvieron totalmente vedados.

El sentido y la intensidad de los cambios no han tenido las mismas características en todos los casos. Para algunos periódicos y revistas tal pareciera que el México de fin del milenio fuera el mismo de la década de los cincuenta o sesenta y en consecuencia sus contenidos y su función mantienen ese perfil de adocenamiento frente al poder que antes fue tan común.

Frente a estos vestigios de un pasado que se resiste a desaparecer completamente, los lectores cuentan ahora con opciones reales para acceder a una información independiente y crítica; estos lectores y estos medios han hecho posible el desarrollo y la actuación de corrientes de opinión, que habiendo sido antes ignoradas, satanizadas o abiertamente

perseguidas, hoy en día juegan un papel de contrapeso, por lo menos ético y moral, frente a los abusos del poder. Incluso en lo económico, estos medios han roto la dependencia respecto de los dineros públicos y se han convertido en empresas exitosas que deben su éxito a la credibilidad que les merecen sus lectores y a que en efecto si tienen lectores.

La radio mexicana ha resurgido de sus cenizas al adecuarse a la nueva realidad propuesta por un público que fuera de la radio tenía mayores y mejores ofertas de entretenimiento y que de esta manera pudo canalizar su hartazgo de la música insulsa repetida hasta el cansancio y de las radionovelas y otras formas de entretenimiento que evidenciaron su pobreza, en todos los sentidos, frente al desarrollo tecnológico de los videos y radiograbaciones caseras, frente al crecimiento explosivo que vinculó al cine con el video y que permitió que el cine entrara a cualquier casa en los términos escogidos por cada público-individuo. No podemos dejar de lado el fenómeno de los videojuegos que ya sea en espacios públicos o en equipos caseros crearon en las nuevas generaciones de infantes una nueva adicción a la que han dedicado una parte muy significativa de su tiempo.

En este contexto nuevo de la diversión y el entretenimiento que habían sido el fuerte de la radio, ¿dónde quedó ésta?: en el cajón de los anacronismos.

Su resurrección vino de la mano de los llamados *talk shows* y de la estrategia del teléfono abierto. Programas como el de Paco Huerta, por citar sólo uno entre los que lograron captar grandes audiencias, marcaron una nueva pauta para la función a cumplir por la radio; en sus espacios fueron apareciendo nuevos líderes de opinión y el comentario y la información radiofónicos se vistieron de una pluralidad hasta entonces inexistente.

Sin embargo, las voces y los programas críticos con mucha frecuencia enfrentaron la intolerancia y la censura gubernamentales sin que los empresarios radiofónicos movieran un sólo dedo para enfrentar los atropellos a la libertad de expresión.

Como quiera que sea, hoy en día el panorama de la radio es muy diferente al de hace 5 ó 10 años. Hay un buen número de expresiones radiofónicas que han logrado atraer audiencias significativas no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos, y dado que su cobertura es mucho mayor que la de los medios impresos, no cabe la menor duda que se han convertido en un factor muy influyente en la definición de la agenda.

Es en este contexto nuevo de la radio que el concepto rating, con todo lo que esto significa en términos de penetración, perfiles de audiencias e incluso relación costo/beneficio de la inversión en radio, ha adquirido una relevancia que no puede ser soslayada en la planeación de las estrategias de comunicación social. Se requiere en consecuencia de expertos en los aspectos político-ideológicos, comunicacionales, sociodemográficos y mercadológicos de las estaciones y los programas radiofónicos. No está de más señalar que esto es igualmente aplicable a los otros medios.

En el caso de la televisión, los cambios que hemos señalado para los otros medios no se han dado con la misma intensidad e incluso pudiéramos decir que resultan casi imperceptibles.

La llegada de un nuevo consorcio televisivo, mediante un proceso de privatización que sigue despertando justificadas suspicacias, lejos de oxigenar el asfixiante panorama de la televisión vino a mantener la misma situación, de forma tal que inclusive algunos de los críticos acérrimos del

antiguo noticiero "24 Horas", puestos frente a los "Hechos" de la televisión de enfrente, voltearon a ver con indulgencia al primero.

Los programas noticiosos de la televisión mantuvieron su tradicional actitud condescendiente con el poder político, difundiendo la versión oficial de un México que, sin embargo, manifestaba cotidianamente su hartazgo de un modelo de sociedad impuesto desde arriba y en el que su voz no contaba.

La competencia por los ratings influyó negativamente en los contenidos noticiosos, tñfendo de un amarillo intenso las pantallas. Los peluches cubrieron la ausencia de una crítica inteligente y oportunamente se enfocaron a ridiculizar a personajes de la oposición, lo cual en la coyuntura electoral tenía una clara intención de restarles votos y favorecer, como no queriendo la cosa, al partido oficial.

Los televidentes, sin embargo, marcaron ahora una novedosa distancia frente a la manipulación televisiva, y así, por ejemplo, en 1996 hicieron evidente la pérdida de credibilidad de los otrora pontífices de la información y la opinión, y lejos de empujar con sus votos al carro tricolor, volcaron su apoyo en favor de las oposiciones otorgando, en el Distrito Federal, un triunfo arrollador a quién representaba el máximo dolor de cabeza para el régimen priísta y sus aliados, Cuauhtémoc Cárdenas.

El rezago de la televisión frente a los otros medios y particularmente frente a las demandas sociales de apertura y pluralidad, es un capítulo cuyo desenlace todavía está por verse.

De todas formas, en el trabajo de las oficinas de comunicación social no puede soslayarse, de ninguna manera, la penetración y el impacto que la televisión tiene en sectores muy amplios de población, lo que las obliga a llevar a cabo estudios sistemáticos de las características específicas de este medio para que de acuerdo con criterios objetivos y dependiendo de los recursos disponibles se pueda hacer un uso eficaz y eficiente de la televisión.

Mención aparte merece el esquema de los llamados tiempos oficiales, que no son otra cosa que tiempo-aire que las empresas televisivas ponen al servicio del Estado para la difusión de los mensajes gubernamentales, con lo cual sustituyen el pago de impuestos que cualquier otra empresa o cualquier otro individuo realiza mediante la aportación de recursos financieros.

Las condiciones en las que las televisoras "cumplen" con las disposiciones del caso, son impuestas por las propias televisores, de forma tal que por ejemplo, no resulta nada extraño que en las horas en las que hay los menores niveles de audiencia y por lo mismo son espacios difícilmente comerciales, sea en los que se difunden mayoritariamente los "spots" de las dependencias gubernamentales. De esta forma, en lugar de percibir ingresos, el Estado recibe niveles bajísimos de audiencia para sus mensajes, y los empresarios de la televisión en lugar de tener que erogar recursos para el pago de impuestos, ceden espacios que normalmente no venderían, o visto de otra manera, se los venden de antemano al Gobierno.

En estas condiciones, los tiempos oficiales resultan de muy poca utilidad para las estrategias de difusión de las oficinas de comunicación social y más específicamente para la penetración de sus mensajes, sobre todo si

tomamos en cuenta también la pobreza (en todos los sentidos) que normalmente caracteriza su producción.

Por otra parte no se puede pasar por alto el impacto creciente que la red de redes, la internet, ha tenido como parte de la nueva democratización de la información y de la creciente de la nueva aldea global.

Actualmente, cada día más personas recorren la internet lo cual quiere decir que este medio será fundamental para el intercambio de todo tipo de mensajes, incluyendo lo que tradicionalmente se ha considerado como información. Esto constituye un reto adicional para el trabajo de las oficinas de comunicación social.

2.1.2.4. Los públicos

El último componente de nuestro modelo operativo lo constituye el público a quien van dirigidos los mensajes.

Uno de los autores ya clásicos en el campo de la comunicación, K. Young, describe al público como un grupo psicológico, amorfo, disperso en el espacio, cuyos integrantes reaccionan ante un estímulo común proporcionado por los medios de comunicación.

Esta aproximación de Young al estudio del *público*, está muy vinculada con la consideración del mismo en tanto que *masa*, categoría de análisis que se constituyó en uno de los pilares de lo que podríamos llamar la teoría de la sociedad y la cultura de masas.

Sin embargo, hoy en día, se ha pasado, en la teoría de la comunicación, la publicidad, la mercadotecnia, etc., de la sociedad de masas a la segmentación de públicos. Esto significa que dentro de una sociedad naturalmente heterogénea, coexisten una gran diversidad de subculturas. Cada subcultura está constituida por un grupo diferenciado de personas en función de que comparten cierto tipo particular de valores, costumbres y tradiciones. Esto se refleja, por ejemplo, en los estudios de los patrones de usos de los medios los cuales muestran que hay grandes diferencias entre grupos de personas que se diferencian por valores socioculturales, demográficos, económicos, etc.

La creación y difusión de mensajes tienen entre otras características su intencionalidad, es decir, a través de ellos se busca una respuesta por parte del destinatario o público, se busca que piense, sienta o actúe de una manera predeterminada. Para lograrlo, el creador del mensaje debe conocer las motivaciones, las actitudes y las percepciones debido a las cuales los individuos se conducen de tal o cual manera.

Las ciencias de la conducta -antropología, sociología y psicología-, resultan indispensables para identificar y precisar cuáles son las influencias que actúan sobre las personas y la manera cómo funcionan.

La antropología estudia la influencia que la herencia cultural ejerce sobre los seres humanos, así como los patrones distintos de vida de grupos y subgrupos culturales. La sociología examina la estructura y la función de los sistemas conductuales organizados. La psicología determina la forma como las necesidades e impulsos de los seres humanos influyen en sus actitudes y comportamientos. Aunque estas ciencias a menudo se superponen, todas representan o deben representar un gran interés para el trabajo de una

oficina de comunicación social ya que la comprensión de la conducta de los públicos es clave para saber lo que hace que la comunicación funcione.

Los censos aportan datos fundamentales para el conocimiento de las variables sociales, económicas y culturales que caracterizan y diferencian a grupos de población que pueden ser segmentados desde distintas ópticas: por edad, sexo, estado civil, ocupación, ingreso, escolaridad, religión, ubicación geográfica, etc.

Otra variable particularmente importante para el conocimiento de los públicos es la que identifica sus relaciones con los medios de comunicación masiva, es decir, sus hábitos de exposición a los medios. Los estudios de los usos de los medios, muestran grandes diferencias entre los grupos sociales. Así por ejemplo, las estaciones de radio y las revistas a las que se exponen los jóvenes, difieren de aquellas que los adultos leen y escuchan. Las mujeres que trabajan muestran diferencias distintivas en cuanto a la lectura de revistas en comparación con las que no trabajan. Los lectores del periódico La Jornada son diferentes en sus características socioculturales y en sus estilos de vida respecto de quienes leen El Herald de México. La cantidad de televidentes no es la misma por la mañana que por la noche, ni la cantidad de lectores de periódicos es la misma los lunes que los viernes.

El conocimiento de los públicos por parte de las oficinas de comunicación social, no sólo es importante para que los mensajes que diseñen sean eficaces, sino también para hacer un uso eficiente de los recursos invertidos en las distintas acciones y productos de comunicación.

Si se tiene un conocimiento preciso de cada uno de los públicos, se sabrá qué es lo que les interesa o necesitan en términos comunicacionales respecto de la persona institucionalizada a cuyo servicio está una oficina de comunicación social, es decir, los contenidos de los mensajes tendrán relevancia para el público; se seleccionará el código correcto para hacer fácilmente comprensibles los mensajes; se utilizarán los medios a los que mayormente se expone cada público. En suma, la comunicación que se realice sobre un conocimiento lo más preciso de cada uno de sus públicos, ampliará los márgenes de sus alcances, penetración, atracción y credibilidad, y al mismo tiempo maximizará el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Para contar con la información pertinente a sus públicos en lo que se refiere a sus hábitos de exposición a los medios, las áreas de comunicación social tienen la opción de realizar sus propios estudios de audiencias, que por ser complicados y caros no siempre es posible realizar, o en su defecto comprar los estudios y reportes periódicos que sobre la materia realizan diversas empresas privadas; el caso de las investigaciones y reportes de ratings ejemplificarían lo anterior.

No olvidemos que un mensaje compite con otros cientos o miles de mensajes diarios para, por principio de cuentas, atraer la atención de un mismo público.

Si a la comunicación social le interesa verdaderamente la sociedad, si la sociedad es colocada en su posición de interlocutora final de las acciones de comunicación gubernamentales, entonces las oficinas responsables de las mismas tendrán que dejar de guiarse por los viejos esquemas clientelares y

patrimonialistas de hacer comunicación y, consecuentemente, deberán adoptar esquemas de trabajo profesionales que les permitan lograr que sus mensajes sean naturalmente útiles, interesantes, accesibles y convincentes para los públicos a los que van dirigidos. De lo contrario seguirán necesitando "recomendar" su información o comprar los espacios, lo cual no deja de enfrentar límites presupuestales muy precisos, pero por sobre todas las cosas, estarán haciendo cualquier cosa menos comunicación.

Más adelante, en el apartado referido a los contenidos de un Plan Global de Comunicación Social, se retoma el concepto general de públicos, para ejemplificar cómo se llega a su precisión en función del contexto específico de una organización que en este caso corresponde a la Secretaría de Salud.

2.2. Objetivos del Plan Global de Comunicación

Las oficinas de comunicación social necesitan contar con un instrumento que integre, organice, jerarquice, proyecte y cuantifique todo el trabajo que pretenda llevar a cabo durante un periodo determinado, contando con recursos igualmente predeterminados; requiere de lo que podemos denominar un Plan Global de Comunicación Social y por ende de un trabajo previo de planeación.

Una de las metodologías de organización y administración que mayor aplicación han tenido, tanto en el campo gubernamental como en el de los negocios, es la que corresponde a la llamada planeación estratégica.

Independientemente de las particularidades que podemos encontrar en los distintos autores en su aproximación a este método y dado que de ninguna manera nuestro trabajo pretende ofrecer una visión detallada de la misma,

nos limitaremos en estos momentos a señalar que vista como una estructura aplicada a la comunicación, las partes básicas que la integrarían serían las siguientes: los objetivos, los públicos, las políticas, las estrategias, los programas, los medios, las acciones, las metas, la programación y la presupuestación.

Como se verá a continuación, por razones operativas estos elementos se pueden reagrupar de forma tal que faciliten la ejecución y coherencia de las acciones de comunicación. Veamos pues los contenidos y los alcances de cada una de las partes integrantes de la estructura metodológica propuesta. Pero antes de esto último, es importante entender que los objetivos a partir de los cuales se le daría cuerpo al Plan Global de Comunicación Social constituyen la expresión cualitativa de los propósitos por los cuales sería elaborado dicho Plan; en este sentido los objetivos deberían responder a la pregunta para qué se formula y se ejecuta el Plan.

Cabe subrayar que la determinación de los objetivos tiene que hacerse necesariamente con apego a las atribuciones de la persona institucionalizada, que en este caso sería la Secretaría de Salud, y tiene que vincularse con las necesidades sociales que se propone satisfacer.

2.2.1. Objetivos Generales

Los objetivos generales se desprenden de los documentos programáticos básicos de la organización y deben fijar de manera clara la finalidad última de su comunicación social. En el caso que nos ocupa, el de la Secretaría de

Salud, se plantearían en los términos siguientes:

- Crear conciencia en la población de que la Secretaría de Salud contribuye al cumplimiento de las políticas gubernamentales de mejoramiento de los niveles de vida de los mexicanos, garantizando a la población, particularmente a la de menores recursos, el acceso a los servicios de salud
- Promover el desarrollo y la práctica social de una cultura de salud
- Fortalecer el espíritu de servicio del personal que labora en la Secretaría de Salud, así como su identificación con los principios y valores de la institución

2.2.2. Objetivos Particulares

Los objetivos generales se deben desagregar en objetivos particulares. Estos orientarán las grandes líneas de acción cuyo desarrollo permitirá el logro de los objetivos generales.

En nuestro caso, los objetivos particulares los definiremos en los términos siguientes:

- Propiciar un conocimiento social exacto y reflexivo en torno a los programas, las acciones y las principales funciones de la Secretaría de Salud
- Fortalecer las relaciones entre la Secretaría y la sociedad civil, particularmente con los beneficiarios de sus programas y servicios

- Promover entre la población una imagen favorable de la institución y sus directivos
- Promover en los medios de comunicación masiva un clima de opinión favorable de la dependencia y sus funcionarios
- Promover entre el personal de la Secretaría el conocimiento integral de la institución
- Promover la calidad como fundamento del trabajo individual y en equipo

2.3. Públicos

En los apartados correspondientes a la descripción de nuestros modelos teórico y operativo, analizamos ya los aspectos que consideramos fundamentales para entender el papel que los públicos cumplen en el proceso de la comunicación y en el fenómeno más amplio de lo que hemos llamado comunicación social.

No obstante lo anterior, resulta conveniente retomar algunos de esos aspectos para fundamentar con ellos la identificación y segmentación de los públicos meta de nuestra persona institucionalizada, que en este caso es la Secretaría de Salud.

Resulta incuestionable que uno de los elementos invariables del proceso de la comunicación es el receptor, es decir, el destinatario del mensaje creado y transmitido por el emisor a través de un canal. Este principio teórico básico, al aterrizarlo en un contexto social específico, es decir, con condiciones sociales, económicas, políticas, tecnológicas, etc., específicas, se traduce en

un proceso en el que podemos identificar de manera concreta a los individuos, grupos de individuos u organizaciones que, con una intencionalidad predeterminada crean y difunden mensajes que se transmiten a través de medios específicos a uno o varios destinatarios, públicos, que pueden también ser claramente identificados.

El concepto y la realidad de los públicos han evolucionado en la misma medida en que han evolucionado las sociedades, los medios y la reflexión teórica en torno a la comunicación.

Del concepto de *masas* predominante a mediados de siglo, se pasó a la categoría de públicos y a partir de ésta se desarrolló, bajo el influjo de las necesidades de la mercadotecnia, la técnica de la segmentación de públicos, que como ya vimos tiende a agrupar individuos con base en sus identidades sociales, demográficas, culturales, económicas, ideológicas y de exposición a los medios de comunicación de masas.

Es bajo estos principios, que una organización debe proceder a efectuar la identificación, segmentación y jerarquización de sus propios públicos.

Hay fórmulas sencillas y de muy fácil aplicación que permiten aplicar los criterios anteriores. Una consiste en partir del hecho general de que cualquier institución tiene dos grandes clases de públicos, diferenciados por el grado y el tipo de vinculación que tienen respecto de la institución. Nos referimos a la clasificación de públicos internos y públicos externos.

A partir de esta primera clasificación se puede proceder a realizar una segmentación lo más precisa posible de cada uno de esos dos grandes grupos de públicos.

¿Bajo qué premisas podemos segmentar, primero, a los públicos internos de una organización? Una muy útil y sencilla es identificar y diferenciar los roles funcionales-jerárquicos que cada individuo o grupo de individuos cumplen dentro de su organización. Estos roles están muy ligados a las características educacionales, culturales, económicas, sociales, ideológicas e incluso políticas que lo mismo diferencian que agrupan a quienes integran una organización. El perfil de una secretaria, de un mensajero, del personal de limpieza, de un analista con formación universitaria, o de un directivo de primer nivel no será, obviamente, el mismo. Como tampoco podrá ser igual el tipo de interés que tenga respecto de la misma organización o el tipo de necesidades de información o conocimiento que tengan relación a su institución; incluso su percepción respecto de ella será igualmente diferente.

Pero si identificamos y segmentamos como un grupo específico a las secretarías o a los analistas o a los funcionarios, las probabilidades de que quienes integren cada uno de estos públicos compartan características sociodemográficas y de otro tipo, son muy altas. Es decir, compartirán elementos comunes que los cohesionan y por lo mismo bien pueden ser tratados como públicos diferenciados y específicos para efectos de la comunicación interna de la organización.

Bajo estos criterios, en la Secretaría de Salud podríamos, a priori, segmentar a sus públicos internos de la siguiente forma:

- ❖ Directivos
- ❖ Mandos medios
- ❖ Analistas
- ❖ Personal administrativo
- ❖ Personal de apoyo (mensajeros, afanadores, choferes, vigilantes, etc.)

Lo anterior es sólo un ejemplo de segmentación de públicos internos. Hacerlo con toda precisión requeriría de una investigación a través de la cual podríamos conocer en detalle la estructura administrativa y funcional del personal que labora en la Secretaría de Salud y en consecuencia estaríamos en condiciones de segmentar con toda precisión a sus públicos internos.

En cuanto a sus públicos externos, un criterio de segmentación muy útil podría ser, por ejemplo, tomar en cuenta los dos grandes tipos de funciones que cumple esta Secretaría: una función política-normativa y una función de carácter operativo, es decir de prestadora de servicios de salud.

Quienes están interesados en las responsabilidades y funciones político-normativas de la Secretaría compartirían también muchas características que les serían comunes y que los diferenciarían de otros grupos de población. Así, por ejemplo, podríamos identificar entre estos públicos a la clase y los partidos políticos, a los líderes de opinión, a los grupos de presión con intereses específicos en las políticas de salud, como sería el caso de la iglesia católica, la sociedad civil organizada y actuante en torno a estas mismas políticas, por ejemplo las organizaciones feministas y ONG's promotoras del uso del condón o de la legalización del aborto, etc.

La definición y segmentación de los públicos de una organización, al final de cuentas lo que persigue es optimizar en términos de eficiencia y eficacia los programas y las acciones de comunicación diseñados y ejecutados por la misma organización.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Si se conoce el tipo de interés específico que cada público tiene respecto de una institución, si se conocen sus hábitos de exposición a los medios de comunicación, si se les puede identificar espacialmente, si se conocen los códigos que manejan, en fin, si se tiene un conocimiento amplio y profundo de las distintas variables que caracterizan a cada público, el creador y emisor de mensajes para ellos estará en condiciones de incorporar en dichos mensajes los contenidos que sean verdaderamente relevantes, de manejar los códigos que hagan más atractivos y claros los mensajes y seleccionar los medios a los que comúnmente se expone cada uno de los distintos públicos. Es decir, estará haciendo una comunicación eficaz y eficiente.

2.4. Políticas

Las políticas en todos los casos sirven como criterios de acción que pueden ser elegidos como guía para el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, los programas y las acciones específicas, en este caso, de un Plan Global de Comunicación Social.

Un listado de políticas difícilmente logra agotar todos los aspectos a considerar, por lo mismo sólo debe servir de guía a partir del tratamiento de algunos de los aspectos de mayor importancia para el logro de los objetivos del área de comunicación social y en consecuencia deberán quedar abiertos canales para la incorporación de otras definiciones de políticas aportadas por las entidades de la organización involucradas en la comunicación social.

Un ejemplo de listado básico de políticas sería el siguiente:

- Todos los organismos e instituciones de la Secretaría de Salud que lleven a cabo acciones de comunicación social lo harían sobre la base del Plan Global de Comunicación Social, a fin de que las acciones de comunicación tengan un perfil equilibrado, adecuado y coherente.

- Las responsabilidades que en materia de política de salud competen a la Secretaría, se traducirían en términos comunicacionales en la reiteración de que el cumplimiento de las mismas es un refrendo del compromiso del Gobierno de la República de elevar los niveles de vida de la población, garantizando el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, y que para ello se orientaría prioritariamente a ampliar la cobertura de sus servicios y elevar su calidad.

- En cumplimiento de la obligación gubernamental de informar de sus actos a la sociedad y atender las demandas de información de ésta, la difusión de información es necesaria que sea permanente y suficiente, y abarcaría la totalidad de los programas y acciones que lleve a cabo la Secretaría.

- El carácter prioritariamente social de los servicios básicos de salud que presta la Secretaría sería necesario subrayarlo permanentemente, enfatizando que él mismo no constituye una condición que afecte negativamente su eficiencia operativa y la calidad de sus servicios.

- A fin de contribuir a la modernización de las relaciones entre las estructuras de gobierno y los medios de comunicación masiva, las acciones de comunicación social de la Secretaría se ajustarían a las disposiciones 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", publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1992.

- Para el ejercicio eficiente y responsable de la comunicación social, hay que tomar en cuenta el doble carácter de sus públicos meta como ciudadanos y usuarios de sus servicios y, en consecuencia, se debería partir de la identificación, el conocimiento, la sistematización y el análisis de los problemas y las necesidades que cada uno de ellos manifiesta respecto a las atribuciones, programas y servicios que ejecuta la institución.

- Dado que los principales funcionarios de la Secretaría son inevitablemente "personajes públicos" y por lo mismo son foco de atención de los medios y la sociedad, se les brindaría los apoyos y servicios necesarios a fin de que su imagen pública fuera favorable a su doble condición de funcionarios e individuos.

- Se atenderían prioritariamente las necesidades de comunicación del personal que trabaja en la Secretaría, para lo cual la Dirección General de Comunicación Social debería coordinarse con las áreas responsables del manejo del personal y de los programas de inducción, motivación, capacitación, recreación y cultura diseñados para su atención.

- Se promovería que la relación con los medios de comunicación masiva fuera permanente y personal, procurando en todo momento satisfacer sus demandas de información.

- La evaluación de los programas y acciones de comunicación social debería ser una práctica de aplicación general y sus resultados serían la base para

retroalimentar la planeación y los procesos de toma de decisiones en la materia.

2.5. Estrategias

La definición de las estrategias que complementarían los objetivos y las políticas antes enunciados, tiene la finalidad de marcar las líneas principales que orientarían el trabajo general de una Dirección General de Comunicación Social para lograr oportuna y cabalmente sus objetivos generales y particulares mediante la identificación de los instrumentos y procedimientos idóneos para ello.

En este caso las líneas de estrategia se traducirían en la definición de los programas, los subprogramas y las acciones a través de los cuales se volverá operativo el Plan Global de Comunicación Social.

2.6. Programas

Un programa debe ser visto como una unidad financiera y administrativa en la que se agrupan diversas actividades con un cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado final, a la cual se le asignan recursos humanos, materiales y financieros con el fin de que produzca bienes o servicios destinados a la satisfacción total o parcial de los objetivos señalados a una función, dentro del marco de la planeación.

Con base a lo anterior, cualquier área de comunicación social debe de contemplar en su plan de acción varios programas que por su naturaleza bien pueden considerarse como sustantivos y que son los que se plantean y se describen a continuación.

2.6.1. Programa: Información Periodística

Descripción del programa:

En el proceso de comunicación que se da en las sociedades modernas, el papel de los intermediarios entre el emisor y el receptor de mensajes ha adquirido una creciente importancia. Los medios de comunicación masiva cumplen con esa función a partir del trabajo de captación de información que llevan a cabo a través del trabajo de sus reporteros y colaboradores.

En el caso de la Secretaría de Salud, la información que los medios periodísticos captan respecto a la institución, proviene de ella misma y de un sinnúmero de emisores que le pueden ser afines o contrarios.

A fin de contrarrestar el enrarecimiento del entorno comunicacional de la Secretaría de Salud, susceptible a ser provocado por la diversidad de mensajes generados en torno a ella por emisores con intereses diversos, la Dirección General de Comunicación Social requiere desarrollar una estrategia informativa que permita a los medios periodísticos contar con la información generada por la propia institución en torno de sí misma.

Esta información enfatizaría la correspondencia entre las prioridades del Gobierno Federal y las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Salud, en especial aquellas que inciden en garantizar y mejorar los servicios de salud proporcionados a la población marginada del campo y de la ciudad. También corregirían las distorsiones informativas detectadas, y contribuirían al debate respetuoso de las ideas cuando fuera necesario.

Objetivos:

- Informar oportuna y suficientemente a la opinión pública sobre los programas, acciones y servicios con los que la Secretaría de Salud cumple sus objetivos.
- Proporcionar a los representantes de los medios masivos de comunicación, información oficial de primera mano sobre el acontecer de la Secretaría de Salud.
- Proporcionar diariamente a los funcionarios de la Institución el panorama informativo que la prensa difunde en relación con la Secretaría de Salud.

Público meta:

Reporteros que cubren la fuente, periodistas, articulistas, editorialistas y columnistas; directivos de los medios; y funcionarios del Sistema de Salud

Subprogramas y Acciones:

A fin de clarificar los contenidos y los alcances de cada una de éstas dos categorías utilizadas en el método de la planeación estratégica, debemos anotar que un Subprograma contiene las partes principales en que se divide un programa a fin de separar convencionalmente las actividades y los recursos, con el propósito de facilitar su ejecución y control en áreas concretas de operación. En cuanto a las Acciones, éstas son hechos por medio de los cuales se materializan los proyectos y actividades planeados.

En las páginas subsecuentes, al referirnos a cada uno de los programas del Plan Global de Comunicación Social, enunciaremos en cada caso sus

respectivos Subprogramas y anotaremos las Acciones requeridas para su ejecución.

1. Generación de Información Periodística

-Acciones:

Boletines

Documentos Informativos

Calendarización (por determinar)

2. Reporteo Interno

Acciones:

Recabar información en cada área de la institución

Calendarización (por determinar)

3. Captación, Análisis y Sistematización de la Información Periodística

Acciones:

- Síntesis de la prensa escrita (diario)

- Monitoreo de televisión y radio (diario)

- Análisis sectoriales (semanal)

- Imagen del Director General (mensual)

- Medición de líneas ágata de la información resultante de boletines (semanal)

- Evaluación del equilibrio informativo (mensual)

4. Atención Personalizada a Periodistas

Acciones: La denominación del Subprograma define también las Acciones a realizar, consistentes en atender las solicitudes personales de información presentadas por periodistas

5. Eventos Especiales

Acciones:

Giras con periodistas

Seminario de Periodistas

Calendarización: La calendarización de estos eventos requiere de un trabajo conjunto con las áreas de la organización que por sus funciones y responsabilidades disponen de la información correspondiente a las fechas en que se podrían o deberían llevar a cabo acciones de la institución particularmente relevantes.

6. Conferencias y Entrevistas de Prensa

Acciones:

Conferencias de funcionarios y entrevistas con funcionarios

Calendarización: Entre los criterios que pueden considerarse para la realización de entrevistas y conferencias de prensa, se identifican los siguientes:

- Cortes periódicos en los avances de la modernización estructural de la Secretaría de Salud
- Inicio/conclusión de programas operativos
- Inauguración de instalaciones

- Asuntos de coyuntura relevantes

2.6.2. Programa: Publicidad Social

Descripción del programa:

La relación entre los medios de comunicación y los distintos sectores de la población e individuos, varían significativamente de acuerdo al nivel socioeconómico, los antecedentes educativos, el marco cultural e ideológico y los hábitos de exposición a los medios que posee cada individuo.

Es por esto, que la información periodística no es suficiente para vincular comunicacionalmente a la Secretaría de Salud con los distintos públicos que le interesan.

La publicidad social constituye un instrumento alternativo para hacer llegar mensajes a sectores amplios de población, cuyos hábitos de exposición a la información periodística son limitados e inexistentes. Estos mensajes, cuyos contenidos son de corte institucional, tienen el propósito de dar a conocer a la opinión pública los servicios que ofrece la Institución y promover el conocimiento integral de la misma.

Cuando a través de la publicidad social se promueve la venta de algún producto, se hace con el fin de hacer del conocimiento de la población la ejecución de acciones particulares que, al final de cuentas, son parte de las responsabilidades de regulación y abasto del mercado que cumple la Secretaría de Salud.

Objetivos:

- **Crear conciencia en la población de que la modernización estructural significa hacer de la Secretaría de Salud una institución más fuerte y más eficiente para la población**
- **Promover entre la población el conocimiento integral del Sistema Salud**
- **Difundir entre la población el objetivo del Sistema Salud, los programas, acciones y servicios de la institución a fin de coadyuvar a su mejor desarrollo**

Públicos meta:

Opinión pública en general

Subprogramas y Acciones:

En el caso del Programa de Publicidad Social, los Subprogramas serían campañas institucionales, cuya temática específica, desarrollo creativo, plan de medios y pauta de difusión serían objetivo de un trabajo igualmente específico de planeación, diseño y producción.

2.6.3. Programa: Investigación

Descripción del programa:

La percepción de los distintos públicos a los que atiende la Secretaría de Salud y de la opinión pública en general respecto a las tareas que lleva a cabo la institución y los servicios que proporciona y ofrece no siempre se expresa adecuadamente a través de los medios de comunicación masiva y otros canales a su alcance.

Los sondeos de opinión por medio de investigaciones cuantitativas y cualitativas, permitirían obtener información primaria sobre dichas percepciones y sobre las expectativas de la población respecto a la institución.

Los resultados a los que se llegaría se presentarían en forma de reporte y serían distribuidos entre los principales funcionarios, con la finalidad que les sirviera como marco de referencia en el proceso de toma de decisiones.

De tal forma, la información específica que así se obtuviera, serviría para reforzar, adecuar, o corregir las tareas llevadas a cabo y, al final de cuentas, para eficientarlas.

Por otra parte, resulta indispensable llevar a cabo un trabajo permanente de evaluación de la penetración, audiencia y perfil de los medios de comunicación masiva, resultados que servirían de base para la planeación de estrategias de difusión y contratación de medios.

En lo que se refiere a los resultados de los programas y acciones desarrollados por la Dirección de Comunicación Social, estos también requerirían de una evaluación que aporte elementos objetivos de conocimiento.

Objetivos:

- Obtener información primaria y documental sobre las percepciones, opiniones y expectativas que la población tiene acerca del Sistema Salud

- Mantener información actualizada sobre la penetración, audiencia y perfil de los medios de comunicación masiva

- Evaluar los resultados de los programas y acciones desarrollados por la Unidad de Prensa y Difusión

Públicos meta:

Dirección General, Areas Operativas, Directores de Filiales, Unidad de Prensa y Difusión

Subprogramas,

- Sondeos de opinión
- Investigaciones de diagnóstico y de evaluación

Acciones y calendarización (por determinar)

2.6.4. Programa: Editorial

Descripción del programa:

Para atender las demandas de información que diversos sectores sociales y personas presentan en relación con las actividades y la estructura de la Secretaría de Salud y para ampliar los canales de divulgación institucional, resulta sumamente útil desarrollar un trabajo editorial que recoja las diversas facetas de la Secretaría de Salud de manera detallada, clara y accesible para distintos públicos.

La producción editorial implica la definición previa de los públicos a los cuales está dirigida, los aspectos formales y de contenido y los canales de distribución.

Objetivos:

- Atender de manera específica las necesidades y demandas de información que los diversos sectores sociales y personas presentan en relación con las actividades del Sistema Salud.
- Ampliar los canales de divulgación institucional.
- Establecer una comunicación directa y permanente con los diversos públicos del Sistema.

Públicos meta:

Organizaciones sociales, académicas, investigadores y estudiantes, funcionarios públicos, productores rurales, dirigentes políticos y sindicales, público en general.

Subprogramas:

Publicaciones Periódicas

Acciones:

Las que se describen a continuación son sólo un ejemplo de las muchas que se podrían llevar a cabo en una organización como la Secretaría de Salud. La experiencia y conocimiento de la organización por parte de los responsables de la planeación de este tipo de actividades son fundamentales para identificar las que realmente resultasen de mayor utilidad en los términos de los objetivos planteados por el Plan de Comunicación Social.

- Cuadernos de la Secretaría de Salud.

Características: Órgano oficial del Sistema Salud. Revista mensual especializada en temas como las campañas de vacunación, enfermedades sexuales, cólera e.t.c.

Trataría estos temas desde sus perspectivas económicas, social y política. Reflejaría los avances de la Secretaría de Salud en su proceso de modernización y en su participación en la difusión de enfermedades y eficiencia en los servicios de salud, contribuiría al debate de la problemática del servicio salud.

- Periódicos para usuarios

Características:

Periódico quincenal de distribución nacional, dirigido al público en general.

- Informaría sobre los servicios de la Secretaría de Salud, los avances médicos, prevención de enfermedades, etc.

- En este tipo de productos de comunicación se recomienda manejar un lenguaje sencillo y cuidar que la presentación para su lectura sea ágil mediante el uso amplio de ilustraciones.

- Es conveniente incluir también artículos recreativos y culturales; y pensando en facilitar la participación de los lectores e incluso la recepción de quejas y opiniones se podría incorporar un talón desprendible, que de esta manera permitiría a los usuarios expresarse sobre la Secretaría de Salud y de esta forma se fortaleciera la práctica de la contraloría social.

- Calendario Mexicano

Publicación anual que proporcionaría información útil a los usuarios: calendario anual, inicio y término de los programas de vacunación, así como artículos sobre temas diversos de orientación alimentaria, a la salud.

Además, difundiría también información institucional sobre los programas rurales de la Secretaría de Salud.

- Agenda de la Secretaría de Salud

Características: Publicación anual con calendario semanal, directorio del Sistema Secretaría de Salud, datos estadísticos, artículos explicativos, etc.

Pretende ser un instrumento de consulta práctica de uso permanente.
Publicaciones no periódicas

Acciones:

- Memoria Institucional. Recopilación de discursos, actos, declaraciones, mesas redondas, seminarios, evaluaciones, etc., protagonizados por el Secretario o demás directivos del Sistema que constituirían con la base para la elaboración de la memoria de la Secretaría de Salud.

- Colección "La Secretaría de Salud en el Estado de..."

Folleto que recogerían la realidad operativa de la presencia de la Secretaría de Salud en cada una de las entidades federativas.

- El libro de la Secretaría de Salud

En el contexto de la política social del régimen y a partir de un estudio profundo de los documentos centrales que definen a la Secretaría de Salud y de los conceptos de sus funcionarios, se desglosarían temáticamente los contenidos centrales de la historia y el que hacer de la Institución que toda persona del medio estuviera interesada en conocer.

Temática: Historia, evolución, estructura, filosofía de servicio, políticas de regulación y servicio; acciones, programa de trabajo, prioridades.

Público meta: Estudiantes e instituciones de educación media y superior, periodistas, investigadores, doctores.

- Manual de la Secretaría de Salud

Característica: Colección de fascículos con información práctica sobre temas diversos. Se planea hacer dos tipos de manuales:

a) **Manuales de Orientación:** Contendrían consejos prácticos sobre alimentación, higiene, primeros auxilios, consejos para la prevención de enfermedades

b) **Manuales de Servicios de la Secretaría de Salud**

Contendrían el desglose de los procedimientos y requisitos para solicitud de servicios en la institución, tales como: direcciones de los primeros centros de atención, de farmacias, etc.

Públicos meta: público en general.

2.6.5. Programa: Apoyos Institucionales

Descripción del Programa:

La Dirección General de Comunicación Social debería tener entre otras características, la de ser un área de apoyo orientada a satisfacer las distintas demandas que en materia de comunicación le presenten las demás áreas de la institución para la realización de las tareas de información y divulgación que les sean propias.

Por otra parte, diversas organizaciones sociales e instituciones públicas con las que la Secretaría de Salud mantiene una relación estrecha, recurrirían a ella para obtener apoyos para la realización de actividades y eventos diversos o el desarrollo de programas específicos. A la Dirección General de Comunicación Social, en muchos de los casos le correspondería atender las solicitudes presentadas.

Objetivos:

- Atender las solicitudes de apoyo que las demás áreas de la Secretaría de Salud presenten al área de Comunicación Social para la realización de tareas de información y divulgación que les sean propias.

- Atender de acuerdo a las capacidades del área, las solicitudes de apoyo que en materia de comunicación le presenten las organizaciones sociales e instituciones con las que la Secretaría de Salud tiene relación estrecha.

Públicos meta: Areas operativas de la Secretaría de Salud, empresas filiales, instituciones gubernamentales, organizaciones sociales.

Subprogramas:

- Apoyos intrainstitucionales
- Coordinación con filiales

Acciones y Calendarización: Serían definidas posteriormente de acuerdo con las solicitudes de apoyo recibidas

2.6.6. Programa: Comunicación en áreas descentralizadas

Descripción del Programa:

De acuerdo con las políticas y estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo para ampliar y mejorar los servicios de salud, la Secretaría de Salud avanzaría con paso firme en el terreno de la descentralización y la desconcentración, lo que necesariamente debería reflejarse también en el ámbito de la comunicación social.

La Dirección General de Comunicación Social se apoyaría en esta estructura operativa para ampliar la cobertura de sus acciones y particularizar los contenidos de las mismas de acuerdo a las características económicas, políticas e informativas de cada región, delegando en cada una de las Unidades Regionales las tareas operativas y el ejercicio autónomo del presupuesto asignado.

Al área central le quedarían reservadas atribuciones normativas y funciones de coordinación y supervisión.

Objetivos:

- Ampliar la cobertura geográfica de los programas y acciones de comunicación social

- Particularizar los programas y acciones de comunicación social de acuerdo a las características económicas, sociales, políticas e informativas de cada región.

Públicos meta:

Funcionarios regionales y estatales del Sistema de la Secretaría de Salud, autoridades, representantes de los medios de difusión, organizaciones y opinión pública locales.

Subprogramas:

- Captación, análisis y sistematización de la información periodística
- Reporteo interno
- Atención personalizado a periodistas
- Visitas informativas
- Conferencias y entrevistas de prensa
- Editorial

Acciones y Calendarización:

Las acciones y calendarización correspondientes a estos Subprogramas se precisarían con posteridad, y tendrían que abarcar: la captación, análisis y síntesis de la información; atención a periodistas; comunicación externa, comunicación interna.

2.6.7. Comunicación Organizacional

Descripción del programa:

La complejidad funcional de organizaciones como la Secretaría de Salud, dificultan la identificación entre ella y su personal, lo que representa un obstáculo para su funcionamiento armónico y eficaz.

La comunicación interna resulta ser un instrumento útil para integrar al personal en torno a los valores que representa la institución y los objetivos

que persigue, reforzaría su espíritu de servicio y enfatizaría el reconocimiento del trabajo personal eficiente y responsable como piedra angular para el logro de los objetivos superiores que persigue la institución.

Este tipo de programa, requiere de una coordinación muy estrecha con las áreas institucionales responsables de la administración del personal y de los distintos programas y acciones orientados hacia su desarrollo. Inclusive, en estas circunstancias, la Dirección General de Comunicación Social fungiría más como un área de apoyo.

Objetivos:

- Fortalecería la identificación del personal con la institución, integrándolo en torno a los valores y objetivos de la misma.

- Reforzaría el espíritu de servicio del personal.

- Crearía conciencia de que el trabajo personal eficiente y responsable es la base para el logro de los objetivos superiores de la institución.

- Contribuiría en el fortalecimiento de la productividad y la calidad del trabajo individual.

Públicos meta:

Personal de la Secretaría de Salud, personal de las delegaciones regionales y estatales.

Subprogramas:

- Conocimiento de la Secretaría de Salud

Acciones:

- Impresos
- Videocomunicación

Los contenidos se referirían por una parte a los aspectos generales de la historia, la organización, los programas y las acciones de la Secretaría de Salud, y por otra a los aspectos particulares del trabajo que realizaría cada una de las áreas operativas de la Institución.

- Calidad Total.

Acciones:

- Impresos
- Videocomunicación

Los contenidos se formularían conjuntamente con la Dirección de Administración y Personal en base con sus programas de capacitación y desarrollo de personal a fin de masificarlos utilizando medios selectivos.

3. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE UNA OFICINA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Después que ha sido definido el qué hacer de una oficina de comunicación social, el siguiente paso a dar consiste en diseñar la estructura funcional que permita llevar a cabo en tiempo y espacio, todas y cada una de las tareas previamente planeadas.

Para el diseño de esta estructura, se debería tomar en cuenta, antes que nada, las tareas sustantivas de carácter general que habrían de llevarse a cabo y, en segundo lugar, se debería identificar cuales son las especificidades y complementariedades entre ellas, de manera tal que la estructura pudiera reproducir entre las áreas operativas esas características de complementariedad y especificidad, evitando al mismo tiempo la duplicidad y confusión en sus funciones.

Con anterioridad hemos señalado que las tareas sustantivas de una área de comunicación social son la planeación y evaluación, la captación, análisis y sistematización de la información, la creación y difusión de mensajes y la producción de, valga la redundancia, distintos productos de comunicación. Una función adjetiva, que es inherente a cualquier estructura organizacional, es la administración de los recursos financieros, materiales y humanos con que lleva a cabo sus funciones.

A continuación y a manera de ejercicio, se plantea una estructura funcional que consideramos responde a las condiciones antes descritas. Para cada una de las áreas operativas que la integran, se precisan tanto sus objetivos como las funciones que le corresponden. Por supuesto, no está de más

señalar, que las condiciones específicas de cada organismo o institución condicionarían siempre, en gran medida, los tamaños y los alcances de la estructura y sus partes.

Por último una observación respecto de la nomenclatura utilizada; las denominaciones de las áreas en los términos de Dirección, Subdirección y Departamento corresponden a las que son más comunes en el ámbito de la administración pública, esta sería en nuestro ejemplo la justificación de su uso. Sin embargo, tal nomenclatura puede sufrir los cambios que sean, en función de las características administrativas y jerárquicas de cada institución. Lo importante al fin de cuentas, es la claridad metodológica con que se identifiquen las funciones y las tareas a desarrollar.

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE UNA OFICINA DE COMUNICACION SOCIAL



3.1. Dirección de Estrategias y Evaluación

La Dirección de Estrategias y Evaluación constituiría el área normativa y evaluadora de las funciones y acciones de todas y cada una de las demás áreas integrantes de la oficina de comunicación social. Esto significa que tendría la competencia de definir, modificar o adecuar los programas, estrategias y acciones de comunicación en función de los resultados obtenidos a través de las autoevaluaciones y evaluaciones sistemáticas aplicadas a los programas, acciones y públicos meta.

Para cumplir con sus funciones contaría con dos Subdirecciones: Subdirección de Evaluación y la Subdirección de Estrategia.

3.1.1. Subdirección de Evaluación

Objetivo:

Planear y evaluar los programas y las acciones de comunicación social, así como su correspondencia con los objetivos y las metas previamente trazados.

Funciones:

- Diseñaría, ejecutaría y supervisaría las investigaciones, sondeos, encuestas y estudios de diagnóstico y evaluación que permitieran conocer objetiva y científicamente las expectativas y respuestas de los públicos metas en relación a los distintos programas, campañas y productos de comunicación planeados y realizados por la Dirección General de Comunicación Social y otras entidades de la Secretaría de Salud.

- Seleccionaría e integraría los recursos humanos y materiales indispensables para las tareas de investigación y evaluación, cuando éstas se realizaran con apoyos externos.
- Elaboraría y presentaría los informes de los resultados obtenidos que permitieran reforzar, ajustar o modificar oportunamente los programas, campañas, estrategias y mensajes.
- Atendería las solicitudes que en materia de diagnóstico y evaluación de comunicación social fueran presentadas por otras áreas de la Secretaría de Salud.
- Realizaría los estudios y recopilación de materiales sobre la ciencia de la comunicación para efectos de la capacitación y actualización profesionales del personal de la Dirección General de Comunicación Social.

3.1.1.1. Departamento de Sondeos de Opinión

Objetivo:

Identificar y evaluar a través de estudios de campo las distintas corrientes de opinión que los públicos meta de la Secretaría de Salud poseen en torno a la institución y los mensajes difundidos por la Dirección General de Comunicación Social, a efecto de contar con elementos de información objetivos que sustenten los procesos de toma de decisiones.

Funciones:

- Identificaría conjuntamente con el Departamento de Normatividad los temas, fenómenos o públicos que sean necesarios estudiar de manera

directa, a fin de mejorar o facilitar las acciones de comunicación social o las tareas de la propia Secretaría.

- Desarrollaría las metodologías y técnicas de investigación más apropiadas para la realización de los estudios de campo que sean autorizados.
- Contrataría los apoyos externos que sean necesarios para la realización de los estudios de campo y supervisaría su buen desempeño.
- Elaboraría los reportes de las investigaciones realizadas y difundiría sus resultados entre los públicos previamente definidos.
- Administraría los recursos autorizados para la realización de los sondeos de opinión y presentaría los informes de su ejercicio.
- Elaboraría el programa anual de trabajo del Departamento.

3.1.1.2. Departamento de Evaluación de la Comunicación Social

Objetivo:

Diseñar y operar los mecanismos para el control de la gestión de las distintas áreas de la Dirección General de Comunicación Social en base con los resultados alcanzados por los programas y las acciones de comunicación, así como por cada una de esas áreas.

Funciones:

- Desarrollaría la metodología y las técnicas apropiadas para la evaluación científica de los programas y las acciones de comunicación social.

- Elaboraría y aplicaría el plan de evaluaciones periódicas de los programas y las acciones de comunicación social y realizaría los reportes correspondientes.
- Retroalimentaría los procesos de toma de decisiones de la Dirección General de Comunicación Social en base con los resultados obtenidos en las evaluaciones.
- Elaboraría el programa anual de trabajo del Departamento.

3.1.2. Subdirección de Estrategias y Medios

Objetivo:

Planear y diseñar los programas de comunicación social, así como las estrategias adecuadas para su difusión.

Funciones:

- Coordinaría la elaboración del programa operativo anual de la Dirección General de Comunicación Social incluyendo su presupuesto.
- Diseñaría las estrategias globales de comunicación social y determinaría los medios para su realización.
- Realizaría estudios sistemáticos sobre las características de penetración, audiencias y costos de los medios de comunicación masiva.
- Planearía y diseñaría las campañas de publicidad social definiendo sus contenidos, alcances y medios.

- Elaboraría y presupuestaría los planes de medios para la difusión de las campañas de publicidad social y efectuaría su contratación.
- Monitorearía los medios contratados para la difusión de las campañas de publicidad social a efecto de asegurar el cumplimiento de los términos en los que fueron contratados.
- Supervisaría la realización de los productos de comunicación social planeados.
- Reforzaría, adecuaría o modificaría los programas, las estrategias o las acciones de comunicación social de acuerdo a los resultados de las evaluaciones presentadas por el área correspondiente.

3.1.2.1. Departamento de Normatividad, Programación y Desarrollo

Objetivo:

Formular las políticas, las normas y los procedimientos que orienten y sustenten el funcionamiento global de la Dirección General de Comunicación Social, así como la ejecución de sus programas y acciones.

Funciones:

- Elaboraría el anteproyecto anual de trabajo del área, así como el presupuesto correspondiente.
- Propondría las políticas y normas de aplicación general en la Secretaría de Salud para las acciones de comunicación social a desarrollarse en su central, desconcentrado y descentralizado.

- Recopilaría en las demás áreas de la Dirección General de Comunicación Social la información necesaria para proceder a la elaboración del programa operativo anual de la misma y su correspondiente presupuesto.
- Formularía las bases conceptuales a partir de las cuales habrían de desarrollarse las distintas acciones y productos de comunicación social.
- Formularía los criterios generales para el desarrollo de las políticas editoriales de aplicación en el ámbito de la Secretaría.
- Formularía los criterios generales para el desarrollo de las políticas de producción audiovisual.
- Elaboraría las plataformas de redacción para el desarrollo de las campañas de publicidad social y supervisaría su producción.
- Diseñaría las estrategias globales y particulares de difusión.
- Propondría en base con los resultados de las acciones de evaluación de la comunicación social y de los sondeos de opinión los ajustes o modificaciones a los programas y las acciones previamente definidos.
- Diseñaría los instrumentos metodológicos para la elaboración de los anteproyectos del programa anual de trabajo de cada una de las áreas de la Dirección.

3.1.2.2. Departamento de Medios

Objetivo:

Investigar las características de los medios de comunicación masiva a fin de asegurar que los planes de medios y las estrategias de difusión alcancen de manera eficaz y eficiente a los públicos meta previamente definidos.

Funciones:

- Formularía el anteproyecto anual de trabajo del Departamento y el presupuesto correspondiente.

- Identificaría y adquiriría las fuentes documentales indispensables para evaluar de manera periódica y sistemática el perfil de los medios.

- Realizaría estudios y evaluaciones sobre la cobertura, penetración, audiencias y costos de los medios de comunicación, y elaboraría los reportes correspondientes.

- Elaboraría los planes y las pautas de medios para las campañas de publicidad social.

- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa anual de trabajo del Departamento.

3.2. Dirección de Información

Esta Dirección supervizaría que la generación de información periodística satisfaga las necesidades informativas de la sociedad, de los medios, así como de los funcionarios y del personal de la institución. Además, instrumentaría los mecanismos que ayuden a fomentar el contacto de los representantes de los medios de comunicación con los funcionarios.

3.2.1. Subdirección de Captación y Sistematización

Objetivo: Captar y sistematizar la información periodística que se publique en los medios en relación con la Secretaría de Salud y difundirla entre sus directivos.

Funciones:

- Diseñaría con base en el Plan Global de Comunicación Social el sistema de captación, análisis y sistematización de la información periodística.

- Diseñaría y operaría el mecanismo de adquisición, distribución y control de diarios y revistas.

- Captaría, procesaría y archivaría la información periodística que se publique diariamente en torno a la Secretaría de Salud y en torno a otros temas que sean de interés para la institución y sus funcionarios.

- Elaboraría y distribuiría diariamente las carpetas de información matutina, meridiana y vespertina relativa a la Secretaría de Salud, difundida por la prensa escrita y electrónica.

- Operaría y mantendría actualizado el banco de información hemerográfica relativa a la Secretaría de Salud.
- Reproduciría y distribuiría el material periodístico solicitado al área por las dependencias de la Secretaría.
- Aseguraría el uso racional de los equipos y materiales de fotocopiado.
- Programaría el mantenimiento preventivo o correctivo del equipo de fotocopiado y supervisaría su ejecución.
- Elaboraría conjuntamente con el área de Estrategias y Evaluación el programa anual de trabajo.

3.2.1.1. Departamento de Captación y Síntesis

Objetivo:

Identificar el panorama informativo diario que la prensa difunde en torno a la Secretaría a fin de hacerlo del conocimiento de los principales directivos de la institución y crear la memoria hemerográfica de la misma.

Funciones:

- Capturaría, seleccionaría y clasificaría las notas periodísticas sobre el Sector Salud y los temas políticos relevantes publicados en la prensa escrita nacional.
- Monitorearía la información que difundan los medios electrónicos en torno a la Secretaría de Salud y elaboraría los reportes correspondientes.

- Elaboraría la síntesis periodística diaria y la distribuiría oportunamente a los principales funcionarios de la Secretaría.

- Desarrollaría e implementaría la metodología y el sistema apropiados para la clasificación, el almacenamiento y la recuperación de la información hemerográfica.

- Operaría y mantendría actualizado el banco de información hemerográfica.

- Proporcionaría eficientemente la información hemerográfica que le sea solicitada por las otras áreas de la Dirección General de Comunicación Social o por las dependencias de la Secretaría de Salud.

- Elaboraría el anteproyecto de programa anual de trabajo del área, así como el presupuesto correspondiente.

3.2.1.2. Departamento de Análisis

Objetivo:

Analizar e interpretar la información periodística referida a la Secretaría de Salud y a aquellos temas que le sean relevantes, a fin de aportar elementos de conocimiento y reflexión para la gestión directiva y para elaborar distintos productos de comunicación que contribuyan a ampliar el conocimiento social de la institución.

Funciones:

- Desarrollaría los instrumentos metodológicos requeridos para el análisis sistemático de la información periodística.

- Elaboraría análisis periódicos de la información periodística a fin de conocer el clima de opinión prevaleciente en los medios en torno a la Secretaría de Salud y su Titular, así como los reportes con los resultados obtenidos.
- Realizaría los análisis sobre temas específicos que le sean solicitados por las otras áreas de la Dirección General de Comunicación Social o de la Secretaría de Salud.
- Formularía el anteproyecto de programa anual de trabajo del área y el presupuesto correspondiente.

3.2.2. Subdirección de Generación de Información Periodística

Objetivo:

Promover la generación de información relevante sobre la Secretaría de Salud para efectos de su difusión a través de los medios de comunicación masiva.

Funciones:

- Reportaría cotidianamente la información actualizada y relevante que generen las dependencias de la Secretaría en torno al desarrollo de sus políticas, programas y acciones.
- Cubriría todos los eventos y actividades públicas en los que participe el C. Secretario y llevaría un registro fotográfico y magnetofónico de los mismos.
- Elaboraría los boletines de prensa y promovería su difusión en los medios de comunicación masiva.

- Elaboraría las órdenes de inserción para gacetillas, fotos, convocatorias, esquelas o desplegados que deban ser publicados en la prensa escrita mediante pago.

- Atendería de manera personal y directa a los reporteros de la fuente y satisfacer adecuadamente sus demandas de información.

- Programaría e instrumentaría las entrevistas, conferencias de prensa y giras periodísticas que sean convenientes y necesarias para proporcionar a los periodistas y a la opinión pública una visión directa y actualizada sobre la Secretaría.

- Fomentaría el contacto personal entre los representantes de los medios y los funcionarios de la Secretaría, para proporcionar estos últimos los apoyos que sean necesarios para tal efecto.

- Analizaría la información periodística y el comportamiento de los medios en torno a la institución y sus principales funcionarios.

- Realizaría los análisis y trabajos documentales específicos que permitieran apoyar y ampliar con una visión histórica de conjunto o prospectiva, el trabajo cotidiano de difusión periodística.

3.2.2.1. Departamento de Información de Coyuntura

Objetivo:

Promover a través de los medios de comunicación masiva el conocimiento integral de los programas y las acciones inmediatas de la Secretaría de Salud y de sus directivos.

Funciones:

- Recabaría de manera permanente y directa la información más relevante que se genere en las distintas dependencias de la Secretaría en torno al desarrollo de sus programas y acciones específicos.

- Cubriría todos los eventos y las actividades públicas en que participara el Secretario de Salud y efectuaría el registro magnetofónico y gráfico de los mismos, y las transcripciones de sus palabras.

- Sistematizaría, evaluaría y jerarquizaría en términos noticiosos la información recabada y procedería a la elaboración de boletines de prensa con aquellos temas que se consideren más oportunos o relevantes.

- Enviaría a los medios de información los boletines de prensa y otros materiales de difusión relativos al desarrollo de los programas y acciones de la Secretaría de Salud, y procuraría, a través del contacto personal con las jefaturas de redacción, su oportuna y adecuada difusión.

- Elaboraría y tramitaría las solicitudes de inserción de acuerdo con las instrucciones recibidas por la Subdirección de Difusión.

- Atendería las solicitudes de información que sean presentadas de manera personal por los representantes de los medios.
- Operaría las instalaciones del laboratorio de fotografía y prestaría los servicios de esta naturaleza que le sean requeridos.
- Conformaría y operaría la fototeca de la Dirección General de Comunicación Social.
- Formularía el anteproyecto de programa anual de trabajo y la presupuestación correspondiente.

3.2.2.2. Departamento de Información Institucional

Objetivo:

Elaborar todo tipo de documentos de información y divulgación que recojan de manera amplia y detallada los antecedentes, los contextos y/o las perspectivas de la realidad y las funciones de la Secretaría de Salud, y que refuercen en los distintos públicos meta el conocimiento de la institución.

Funciones:

- Elaboraría todo tipo de documentos de información especiales sobre los programas y las acciones de la Secretaría de Salud para efectos de su difusión en los medios de comunicación masiva.
- Elaboraría textos de difusión de las tareas de la Secretaría, para efectos de su publicación en los materiales que sean producidos como parte del programa editorial de la Dirección General de Comunicación Social.

- Participaría en la formulación y los contenidos del programa de publicaciones periódicas y no periódicas de la Dirección.
- Formularía el anteproyecto del programa anual de trabajo del área y realizaría la presupuestación correspondiente.

3.2.3. Subdirección de Enlace con los Estados

Objetivo:

Coordinar, dirigir y controlar en el ámbito de los distintos estados de la República, la ejecución del Plan Global de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, de acuerdo con las normas, las políticas y los lineamientos que emita la Dirección General de Comunicación Social.

Funciones:

- Programaría, ejecutaría y controlaría el proceso de comunicación social destinado a difundir las acciones de la Secretaría de Salud en el ámbito de los estados.
- Establecería y mantendría relaciones con los representantes de los medios periodísticos de los estados.
- Recabaría la información sobre los avances de los programas y acciones de la Secretaría en el ámbito de los estados para convertirla en información y difundirla en los medios.
- Integraría y mantendría actualizado el archivo con información de los estados referente a la Secretaría.

- Analizaría la información recopilada y elaboraría reportes periódicos de la misma.
- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa anual de trabajo del Departamento y su presupuesto correspondiente.

3.2.3.1. Departamento de Difusión en los Estados

Objetivo:

Promover en los medios de los estados la difusión de las acciones ejecutadas por la Secretaría de Salud, a fin de que las tareas de comunicación tengan una cobertura nacional.

Funciones:

- Coordinaría con los funcionarios de la Secretaría de Salud en los estados, las acciones de comunicación social que se lleven a cabo.
- Promovería en la prensa de los estados la difusión oportuna y suficiente de información sobre los programas y las acciones que desarrolla la Secretaría de Salud en el ámbito de esos mismos estados.
- Establecería canales de comunicación y de relación directa con los directivos y periodistas de la prensa de los estados.
- Atendería oportunamente las demandas de información que sean presentadas por los medios informativos de los estados.

- Contrataría en la prensa de los estados los espacios para la publicidad institucional y la publicación de inserciones, desplegados, etc., y supervisaría su correcta publicación.

- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa de trabajo anual del Departamento.

3.3. Dirección Creativa

A través de las políticas y criterios previamente definidos, la Dirección Creativa se encargaría del diseño, producción, creación y manejo de los mensajes gráficos y audiovisuales.

3.3.1. Subdirección de Producción Editorial

Objetivo:

Proyectar en las mejores condiciones de calidad y efectividad los mensajes gráficos y editoriales requeridos para los programas y las acciones de comunicación social.

Funciones:

- Formularía las políticas y los criterios editoriales para la producción de las publicaciones de la Secretaría.

- Desarrollaría de manera creativa los mensajes gráficos y verbales incorporados a las campañas de publicidad social y a la edición de materiales impresos.

- Coordinaría con el área de producción audiovisual el desarrollo del trabajo creativo requerido para la producción y difusión de mensajes multimedia.
- Supervisaría la producción final de los materiales impresos.
- Contrataría, cuando sea requerido, proveedores externos debidamente acreditados, de servicios de comunicación gráfica, y supervisaría la realización de lo contratado.
- Realizaría estudios e investigaciones sobre las innovaciones tecnológicas en el campo del diseño y la producción gráfica y editorial para efectos de actualización y capacitación del personal del área.

3.3.1.1. Departamento de Comunicación Gráfica

Objetivo:

Interpretar creativa y gráficamente los mensajes editoriales y publicitarios generados por la Dirección General de Comunicación Social o por aquellas otras dependencias que soliciten el apoyo del Departamento.

Funciones:

- Formularía las políticas y los lineamientos de aplicación general en la Secretaría de Salud para la producción de materiales impresos.
- Desarrollaría creativamente las propuestas de comunicación gráfica formuladas por la Subdirección de Estrategias.
- Redactaría y corregiría los textos requeridos para la elaboración de materiales de difusión y de publicidad impresos.

- Contrataría y supervisaría los servicios externos de diseño gráfico cuando estos sean necesarios.
- Atendería las solicitudes de apoyo que en materia de diseño gráfico sean presentadas por las distintas dependencias de la Secretaría.
- Controlaría y supervisaría las aplicaciones de la identidad gráfica de la Secretaría de Salud en inmuebles, vehículos, uniformes, identificaciones, papelerías y materiales de difusión y publicidad.
- Formularía y presupuestaría el anteproyecto de programa anual de trabajo del Departamento.

3.3.1.2. Departamento de Producción

Objetivo:

Realizar y supervisar la producción final de materiales impresos cuidando que los mismos se realicen dentro de los parámetros de oportunidad, calidad y costos definidos previamente en las políticas editoriales.

Funciones:

- Organizaría y controlaría los procesos de producción final de los materiales impresos.
- Contrataría y supervisaría los servicios externos de impresión cuando estos sean necesarios.

- Atendería oportunamente las solicitudes de apoyo que en materia de producción de materiales impresos sean presentadas por las demás dependencias de la Secretaría.
- Diseñaría y operaría los mecanismos de distribución eficientes de los materiales impresos producidos.
- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa anual de trabajo del Departamento.

3.3.2. Subdirección de Producción Audiovisual

Objetivo:

Producir en las mejores condiciones de calidad y efectividad los mensajes audiovisuales requeridos por los programas y las acciones de comunicación social.

Funciones:

- Formularía las políticas y los criterios generales para el desarrollo creativo y la producción de los mensajes y los materiales audiovisuales de la Secretaría.
- Realizaría el trabajo de desarrollo creativo de los mensajes audiovisuales incorporados a las campañas de publicidad social.
- Coordinaría con el área de producción editorial el desarrollo del trabajo creativo requerido para la producción y difusión de mensajes multimedia.
- Supervisaría la producción final de los materiales audiovisuales.

- Contrataría cuando sea requerido, proveedores externos para la producción o post-producción de productos audiovisuales.

- Monitorearía en los medios electrónicos los mensajes que se difundan en torno a la Secretaría y entregaría un reporte al área de análisis para su procesamiento.

- Realizaría estudios e investigaciones sobre las innovaciones tecnológicas en el campo de la producción audiovisual para efectos de actualización y capacitación del personal del área.

3.3.2.1. Departamento de Radio

Objetivo:

Satisfacer adecuadamente las necesidades de servicios y productos de audio requeridos para los distintos programas y acciones de comunicación.

Funciones:

- Elaboraría los guiones para la producción de mensajes radiofónicos de la Secretaría de Salud.

- Llevaría a cabo las tareas de pre-producción, producción y post-producción y copiado de los mensajes radiofónicos.

- Distribuiría oportunamente a las radiodifusoras los materiales a difundir.

- Produciría el audio para los mensajes de televisión y cine.

- Monitorearía la información radiofónica que se difunda en torno de la Secretaría y la entregaría para su análisis a la Subdirección respectiva.
- Monitorearía los mensajes de las campañas de publicidad social y reportaría los resultados al Departamento de Medios.
- Integraría y operaría la audioteca de la Dirección General de Comunicación Social.
- Formularía y presupuestaría el anteproyecto de programa anual de trabajo del Departamento.

3.3.2.2. Departamento de Televisión

Objetivo:

Satisfacer adecuadamente las necesidades de servicios y productos de video requeridos para los distintos programas y acciones de comunicación social.

Funciones:

- Elaboraría los "story-boards" para la realización de mensajes televisivos
- Llevaría a cabo las tareas de pre-producción, producción, post-producción y copiado de los mensajes televisivos.
- Distribuiría oportunamente a las estaciones televisores los materiales para su difusión

- Videograbaría las actividades públicas en las que participe el Secretario de Salud y proporcionaría a la Subdirección de Difusión copias de los materiales requeridos para su difusión.

- Monitorearía la información televisiva que se difunda entorno de la Secretaría y entregaría un reporte por escrito a la Subdirección de Análisis.

- Monitorearía los mensajes televisivos de publicidad social y entregaría al Departamento de Medios un reporte de los resultados obtenidos.

- Integraría y operaría la videoteca de la Dirección General de Comunicación Social.

- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa de trabajo anual del Departamento.

3.4. Subdirección de Servicios de Apoyo a la Comunicación

Existen funciones que en términos estrictamente comunicacionales no son sustantivos, pero que son indispensables para el eficaz desarrollo de aquellas que sí lo son. Las tareas administrativas, logísticas y de manejo de recursos materiales y financieros forman parte de lo anterior y constituyen las responsabilidades de esta Subdirección.

3.4.1. Departamento de Recursos Financieros

Objetivo:

Administrar y controlar los recursos financieros de la Dirección General de Comunicación Social.

Funciones:

- Diseñaría e instrumentaría los sistemas contables y administrativos para el uso racional y eficiente de los recursos financieros y humanos de la Dirección.

- En coordinación con el área de Planeación, integraría y elaboraría el anteproyecto del presupuesto anual de la Dirección General de Comunicación Social.

- Administraría, registraría y controlaría el ejercicio del presupuesto de Comunicación Social.

- Cumpliría con los lineamientos y la normatividad que en materia de utilización de recursos financieros emitirían las autoridades correspondientes.

- Tramitaría y entregaría oportunamente los viáticos y boletos de transportación que requiera el personal de la Dirección para trasladarse a otras localidades del interior de la República.
- Controlaría el ejercicio presupuestal de los recursos "etiquetados" de difusión.
- Tramitaría el pago oportuno de los productos y servicios proporcionados por proveedores externos.
- Elaboraría reportes periódicos sobre el estado que guarda el ejercicio presupuestal.

3.4.2. Departamento de Apoyos Administrativos

Objetivo:

Apoyar a las distintas áreas de la Dirección General de Comunicación Social con los recursos materiales y los servicios generales que sean requeridos para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Funciones:

- Realizaría las gestiones necesarias ante los órganos respectivos para contratar al personal, así como obtener los recursos materiales y financieros que requiere la Dirección para su funcionamiento.
- Difundiría y ejecutaría en el ámbito de la Dirección las políticas laborales vigentes en la Secretaría.

- Atendería los conflictos laborales que se presenten y los presentaría ante las instancias correspondientes para su adecuada resolución.
- Registraría y controlaría los bienes muebles asignados a la Dirección y vigilaría las áreas, y promovería el uso racional de los mismos.
- Supervisaría que las condiciones generales de trabajo en todas las áreas sean las más adecuadas en términos de limpieza y mantenimiento y del buen funcionamiento del mobiliario y equipo.
- Formularía y presupuestaría el anteproyecto del programa anual de trabajo de la Dirección General de Comunicación Social.

3.4.3. Departamento de Relaciones Públicas

Objetivo:

Promover entre los representantes de los medios y otras personalidades y organizaciones un clima amistoso y favorable que facilite el logro de los objetivos de la Dirección General de Comunicación Social.

Funciones:

- Apoyaría al Director General en las atenciones que se brindaran a los medios y a las personalidades que son relevantes para el buen desempeño de las funciones que competen a la Dirección General de Comunicación Social.
- Coordinaría los servicios de logística necesarios para los eventos que realice la Dirección.

- Coordinaría la sala de reporteros de la fuente y procuraría que sean bien atendidos cuando se encontraran en las instalaciones de la Dirección.

- Elaboraría y actualizaría permanentemente los directorios indispensables para el trabajo de la Dirección.

- Enviaría oportunamente las felicitaciones y atenciones a las personas que sean indicadas por el Director General.

- Formularía y presupuestaría el anteproyecto de programa anual de trabajo del Departamento.

CONCLUSIONES

Comunicación, sociedad y gobierno históricamente han sido partes de una estructura en la que el valor de cada una de ellas no ha estado siempre equilibrado.

Los órganos de poder surgidos a partir de la aparición de las sociedades divididas en clases se apropiaron no sólo de los medios requeridos para la producción y la satisfacción de la vida material, sino también de aquellos procesos que a través de la comunicación le permitieron a la especie humana avanzar en su sociabilización.

Ideología, poder, medios y sociedad se constituyeron en una ecuación compleja en la que la variable dependiente le quedó asignada a la sociedad. Desde los centros de poder se fijaron los contenidos ideológicos a ser difundidos por los medios masivos para definir así la agenda social. La comunicación se convirtió en un instrumento más de poder y el poder hizo uso de ella para el logro de sus propios fines.

La Segunda Guerra Mundial evidenció claramente que la ideología, los medios y la comunicación de masas, junto con la guerra, eran otros tantos instrumentos utilizados en este caso por los gobiernos de uno y otro bando para enfrentar y destruir a sus adversarios; por ejemplo la persuasión utilizada en los mensajes difundidos a través de la radio, prensa y cine, hicieron posible legitimar las acciones de Adolfo Hitler; asimismo, que obtuviera por un lado el poder en Alemania y por el otro el terror del mundo.

La vertiginosa revolución tecnológica que se desarrolló a partir de la terminación de la segunda gran guerra de este siglo, encontró en los medios de comunicación de masas un campo propicio para su aplicación. El desarrollo y crecimiento de la radio y la televisión representaron una real aproximación a la concretización de la visión MacLuhiana de la aldea global.

En estas condiciones se reforzó una tendencia dual de lucha por el uso y control de los medios y los procesos de comunicación social: de un lado los centros de poder y del otro la que habría de ser definida como sociedad civil.

En México, esta lucha fue muy desigual, en favor invariablemente del poder y más específicamente del poder gubernamental convertido en un nuevo modelo de absolutismo, eso si vestido con ropajes de revolución y democracia.

La importancia de la comunicación social y su uso como instrumento de control no pasó desapercibida para los gobiernos postrevolucionarios. La creación de las oficinas dedicadas específicamente a atender las necesidades de la comunicación gubernamental, así lo demuestra. Desde el primer Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda pasando por las actuales oficinas de comunicación social, se tejieron extensas e intrincadas redes de intereses y conveniencias que permitieron a los medios crecer exitosamente como empresas y a los distintos gobiernos del México moderno difundir amplia, puntual y casi textualmente sus discursos sin que hubiese frente a ellos un punto de vista ya no digamos antagónico, sino siquiera distinto. El boletín de prensa con sus características: información sintetizada, redundante, manipulada y breve; vino a sintetizar sin rubores que lo que se entendía como comunicación social tenía como únicos protagonistas a los poderosos del gobierno, de los negocios y de los medios; la gran excluida era

la sociedad, convertida en simple espectadora y consumidora de periódicos, revistas, radio y televisión cuyos contenidos eran definidos a sus espaldas.

La libertad de expresión fue, sin embargo y de siempre, el vértice de los discursos gubernamentales cuando las circunstancias exigían a los gobernantes ocuparse de los asuntos de la comunicación social.

Estos discursos, aplaudidos por los propios medios, tendían una cortina de humo sobre las distintas formas de censura y autocensura que se constituyeron en parte de los acuerdos no escritos pero escrupulosamente cumplidos por medios y gobierno para regular sus relaciones de mutua conveniencia.

El oficio dentro de las oficinas de comunicación gubernamentales se limitó así a la elaboración de boletines y a la distribución de todo tipo de prebendas, sin que por lo mismo se requiriera, bajo esta lógica, de un conocimiento serio y profundo ni de las teorías ni de las prácticas comunicacionales en las que el emisor se ve indisolublemente ligado a las respuestas del receptor en un proceso dialéctico que se nutre y reproduce a sí mismo.

Esta otra aproximación a las prácticas comunicacionales exige contar con los elementos indispensables de conocimiento, análisis y juicio para fundamentar y orientar esa práctica más allá del marco simple de las obsesiones y dictados del poder, y estar en condiciones, finalmente, de propiciar que la comunicación lejos de ser un privilegio de minorías sea un instrumento de participación dialéctico y democrática de todos los integrantes de la sociedad en los asuntos que son relevantes para la sociedad, la nación y el Estado.

Se debe entender que las épocas en las que los gobernantes mexicanos podían difundir a través de los medios de comunicación masiva cualquier mensaje, han venido cambiando de manera acelerada y profunda en el sentido que la dinámica social ha impuesto en favor del papel protagónico que a los ciudadanos les corresponde cumplir en los asuntos que son vitales para la nación.

La exigencia cada vez más marcada por parte de la sociedad de contar con información suficiente en torno de los actos de gobierno, tiene que ver no sólo con los contenidos y las prácticas de los medios, sino también con la responsabilidad de los aparatos de gobierno y sus estructuras de comunicación social.

De aquí se desprende la exigencia impostergable para estas estructuras, de profesionalizar lo mismo los cuadros que las integran, que los métodos y las técnicas que utilizan para la generación y difusión de todo tipo de mensajes. De redactoras de boletines y dispensadoras de prebendas, tienen que transformarse en verdaderas oficinas de comunicación social. A saber deben de:

- Ser codificadoras, creadoras, productoras y difusoras de los mensajes originados en el ámbito de la Institución
- Satisfacer el derecho de la sociedad de ser informada
- Informar a la opinión pública sobre los programas, acciones y servicios de la Institución y conocer en respuesta a esta información

- Un área de apoyo orientada a satisfacer las distintas demandas informativas (tanto al interior como al exterior de la Institución)

Si la comunicación social es hoy en día una realidad multidisciplinaria, las oficinas de comunicación deberán integrarse con profesionales de la misma disciplina, pero también con psicólogos sociales, politólogos, publicistas y diseñadores gráficos, por citar algunos de los especialistas cuyas formaciones y prácticas están estrechamente vinculadas con la comunicación social moderna.

Asimismo, las oficinas de comunicación social, además de dotarse de un marco teórico que fundamente y oriente integralmente sus funciones, deberán incorporar a su instrumental la metodología y las técnicas que han sido desarrolladas exitosamente en la planeación estratégica, la reingeniería y los sistemas de calidad total.

Esto implica que por ejemplo, la elaboración de los planes anuales de trabajo constituyan una estructura en la que queden claramente definidos sus fundamentos teóricos y políticos, así como sus objetivos generales, públicos, políticas, estrategias, acciones, metas, mecanismos de evaluación y presupuestación. De esta forma las áreas de comunicación social podrán contar con un horizonte claro que enfoque ordenadamente el esfuerzo individual y colectivo, podrán distribuir con rigurosos criterios comunicacionales los recursos disponibles optimizando su uso, identificarán con criterios objetivos los resultados obtenidos y contribuirán finalmente a que el Gobierno cumpla cabalmente el mandato constitucional de informar de sus actos a la población y a que el mismo discurso gubernamental recupere ante la sociedad la credibilidad de la que desde hace mucho tiempo ha carecido.

La comunicación social practicada por el Gobierno no puede quedarse al margen de la nueva dinámica democratizadora de la vida nacional, esto significa recuperar el carácter dialéctico de la comunicación en el sentido de no sólo generar y difundir mensajes con una cierta intencionalidad a un público predeterminado, sino complementaria e indispensablemente cerrar el círculo con la identificación y el procesamiento de las respuestas del receptor convertido ahora en emisor, para de esta forma reiniciar, enriqueciendo, el proceso de la comunicación social.

En lugar de una comunicación entre las élites, aspiramos a una comunicación de la sociedad con sus gobernantes, de los gobernantes con la sociedad y de la sociedad con la sociedad. Y en todas las manifestaciones de la comunicación aspiramos al fortalecimiento de la tolerancia y el respeto, a la diversidad y la pluralidad, a las razones y los argumentos: a una democracia con justicia social en la que la comunicación sea realmente una práctica y un patrimonio en manos de toda la sociedad.

Pero para que esto suceda, no sólo se requiere de la profesionalización de las oficinas de comunicación social en los términos propuestos en este trabajo, que sus directivos y trabajadores asuman y practiquen la responsabilidad social que necesariamente les corresponde, a esas oficinas y a sus tareas se incorporen todos los adelantos tecnológicos del caso, ni que se den cambios profundos que en su conjunto den cuerpo y materialidad a ese ideal de democracia.

Se requiere también del establecimiento de políticas de Estado que contemplen una visión más allá de límites sexenales; y aquí necesariamente habría que insertar el tema de comunicación social. La definición de una política de Estado en la materia permitiría alejar del capricho de los príncipes

sexenales las decisiones en torno a los contenidos y la forma del quehacer comunicacional en el que obligadamente se entrelazan gobierno, sociedad y medios.

La política de Estado la entendemos como una síntesis de la diversidad de puntos de vista existentes en torno a asuntos fundamentales de la vida nacional, así como de las decisiones mayoritarias alcanzadas a través de la discusión, la negociación y los acuerdos celebrados entre todos y cada uno de los actores sociales.

Si bien es cierto que una política de Estado la define y orienta la voluntad de las mayorías, también es cierto que dicha política debe tutelar el interés de las minorías como condición *sine quanon* para preservar un aspecto fundamental de la vida democrática: el respeto a la diversidad y la preservación de todos los derechos para todos.

Si bien es cierto, han habido algunos intentos, que apuntando en este sentido, por ejemplo, el de reglamentar el derecho a la información consagrado por la Constitución, también es cierto que esos intentos, aún habiéndose concretado, difícilmente hubieran arrojado buenos frutos habida cuenta que en su régimen de democracia dudosa y siendo desigual e inequitativa la capacidad de participación y decisión de las distintas fuerzas sociales, los resultados de ese tipo de esfuerzos tenderían a ser igualmente desiguales e inequitativos y a reproducir las formas modulares de un Estado de privilegios e intereses compartidos por las élites.

Las votaciones de la jornada electoral pasada marcaron el fin del régimen de un sólo partido y con ello se abrieron las puertas para dar dinamismo y profundidad al conjunto de cambios que pasando por la democracia electoral,

nos deberán llevar a la democracia económica y la justicia social. Es en este contexto en el que se debe insertar una política de Estado de comunicación social que independientemente de las particularidades del punto de vista de los distintos actores sociales deberá por principio de cuentas romper con esa relación perversa que se ha dado entre los medios y el gobierno, en la cual las oficinas de comunicación social han actuado como puente que comunica por encima de la sociedad, los intereses negociados y compartidos entre la alta burocracia y los empresarios, directores y muchos trabajadores de los medios.

Resulta para ello indispensable transparentar el uso de los recursos gubernamentales destinados a las tareas de comunicación social y se debe redefinir la condición misma de los medios. ¿Son simple y llanamente organizaciones mercantiles? ¿Se justifica el trato preferencial que en materia impositiva hasta ahora se les ha dado? ¿No resulta discriminatorio para todas las demás empresas que no reciben este mismo trato? o ¿Habría que considerar las entidades de interés público y ordenar su operación conforme a esta definición?

Estas preguntas son sólo algunas de las que habría que llegar a atender en el momento en que se tomara la decisión de transformar a fondo la realidad de la comunicación presente en nuestro país.

También esta la necesaria discusión de la reglamentación del derecho a la información hasta ahora postergada con la argumentación de los riesgos de llegar por ese camino a la creación de una ley mordaza, de una anulación o acotamiento de la libertad de expresión.

Por otro lado, frente a este riesgo, está su contraparte: que el poder ilimitado de los medios desemboque en el establecimiento de una especie de dictadura mediática, lo que significaría que los medios además de definir la agenda, definirían también los resultados de su discusión. Ejemplos recientes han habido: los medios no sólo informan, sino además se erigen en jueces y dictan sentencias en nombre de la opinión pública.

En este momento en que los excesos mediáticos y los nuevos equilibrios políticos parecen empujar una nueva discusión en torno a la reglamentación del derecho a la información, los empresarios de los medios parecieran adelantarse con la propuesta de crear un mecanismo de autorregulación sustentado en la elaboración por parte de los propios medios de un código de ética profesional.

Lo anterior al menos refleja la aceptación de que no es lo más conveniente que los medios actúen ajenos a cualquier regulación. Siendo un poder real, nada justifica que su ejercicio tenga un carácter ilimitado. No olvidemos que las formas ilimitadas de poder desembocan fácilmente en abusos.

Si las nuevas condiciones políticas que se han venido desarrollando a partir de los resultados de la última elección presidencial, han verdaderamente significado la cancelación de un solo punto de vista omnipotente colocado siempre por encima de la sociedad, y si la nueva correlación de fuerzas ha vuelto inevitable la negociación y los acuerdos entre los distintos actores para poder llegar a la definición y el ejercicio de las políticas de gobierno, quiere decir que ahora existen espacios y condiciones inéditas que pueden propiciar una amplia participación social, una concurrencia plural de los diferentes puntos de vista vinculados con los diversos temas que son vitales para la conformación de una verdadera vida democrática, como es el caso de la

comunicación entre el gobierno y la sociedad y el papel que deben cumplir los medios.

La agenda específica para la definición deberá fundarse en la superioridad del interés social respecto de cualquier otro interés, y el interés social es en este caso, al mismo tiempo, el interés de la mayoría y los intereses de las minorías.

La agenda específica para la definición de una política de Estado en materia de comunicación social podría así incorporar aspectos muy concretos que involucran a los aparatos de gobierno, los medios, los partidos políticos, la academia, los trabajadores de los medios de comunicación, así como un amplio espectro de grupos y organizaciones sociales.

Es necesario redefinir las funciones de los medios de comunicación y su responsabilidad social, más aún si han formado y pueden formar parte de la transformación profunda del país. Asimismo, hace falta reformar la legislación de los medios de comunicación, reglamentar el derecho a la información, el reconocimiento de las garantías a los periodistas, la libertad e agrupaciones y gremios, pero también se necesita replantear, en primera instancia, las obligaciones del Estado y la creación de un nuevo régimen de concesiones y permisos para radio y televisión que permita una sana competencia y calidad informativa.

Respecto a las concesiones otorgadas a los grandes consorcios en comunicación electrónica, es necesario realizar un análisis de la extensión de los permisos y evitar con ello que los concesionados actúen con alevosía al arreglar los permisos para quedar amparados al cambio de un sexenio y

evitar pagar impuestos con el tiempo aire que le otorga al gobierno en unos horarios.

La creación de nuevos espacios en los medios de comunicación que permitan mejorar los contenidos informativos, de entretenimiento y culturales pueden ser una opción para que se dé la competencia que hace falta y romper con los monopolios de tal forma que los medios de comunicación sean interlocutores de la sociedad y espacios de expresión, y con ello dar lugar a la democratización de los medios.

En una política de comunicación social del Estado se aspira a la democratización de los medios y perfeccionamiento de las instituciones; para que esto último se realice, se necesita de la profesionalización de las áreas encargadas de las áreas de comunicación.

El cumplimiento de la política de Estado en materia de Comunicación Social se llevará a cabo en el momento en que cada una de las partes representativas de la sociedad se comprometan y respeten los lineamientos de la política.

BIBLIOGRAFIA

Arbatov, Georgi. El aparato de propaganda política e ideológico del Imperialismo, sus doctrinas y sus métodos. Buenos Aires. Ed. Cartago. 1974.

Bartlett Domenach, Jean Marie. La propaganda política. Buenos Aires. Ed. Eudeba. 1962.

García Avilés, Alfredo. Introducción a la metodología de la investigación científica". México. 2da. Edición. Ed. Plaza y Valdés. 1997.

Lenin, Vladimir Ilich. ¿Qué hacer?. Obras escogidas. Tomo II. Moscú. Ed. Progreso. 1975

Naisbitt, John. Macrotendencias. Barcelona. Ed. Mitre. 1983.

Packard, Vance. Las formas ocultas de la propaganda. México. Ed. Sudamericana. 1983.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1995.

Ramírez, José Agustín. Tragicomedia Mexicana. Tomo 1. *La vida en México de 1940 a 1970*. México, D.F. Ed. Planeta Mexicana. 1990.

Ramírez, José Agustín. Tragicomedia Mexicana. Tomo 2. *La vida en México de 1970 a 1982*. México. 3era. Reimpresión. Ed. Planeta Mexicana. 1999.

Regalado, María Eugenia. Comunicación de Masas. México. Ed. Cambio. 1986

Toussaint, Florence. Crítica de la información de masas. México. Ed. Trillas. 1992

Young, K. La Opinión Pública y la Propaganda. Trad. Eliseo Veron. México Ed. Paidós. 1991.

HEMEROGRAFIA

Adler, Ilya. *"La crítica de la prensa a la clase política. La lectura del poder"*. Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Número 31. Año 6. Septiembre. 1993. p. 23

Aviles Randolph, Jorge. *"Habló en la comida de la Libertad de Prensa y escuchó a cuantos quisieron exponer quejas"*. El Universal. México, D.F. 8 de junio de 1976. p.p. 1, 12

Dávalos, Renato. *"Mejor crítica en exceso y no regulaciones"*. Excélsior, México, D.F. 8 de junio de 1994. p.p. 1, 10.

Denegei, Carlos. *"Representación nacional reunida en torno a la idea de libertad"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1951. p. 1

Chávez, Elías. *"El ejercicio público de la inteligencia no crea inestabilidad: LE. No amenaza las instituciones"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1976. p.p. 1, 12

"Enaltece el Presidente el respeto a las libertades humanas". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1959. p. 10

Ferreira, Angel T. *"La Libertad de Prensa es algo más que un lujo o un derecho. Es una función social, afirmó López Mateos"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1959. p.p. 1, 14

Jurado, José Manuel. *"Ninguna fuerza extraña podrá cambiar el rumbo de México. Mensaje político de ALM a la prensa"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1964. p.p. 1, 10

Jurado, José Manuel. *"Ofrece Díaz Ordaz oír y atender la verdad, amarga o jubilosa"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1965. p.p. 1, 11, 12

Jurado, José Manuel. *"El propósito del Gobierno, mantenerla. Expresó su reconocimiento por la colaboración periodística"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1970. p.p. 1, 16

Jurado, José Manuel. *"LE pide no encubrir errores"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1971. p. 1

"La Libertad de Expresión realidad indiscutible de México. Amplios derroteros señaló a la prensa el señor Presidente". Excélsior. México, D.F. 9 de junio de 1953. p.p. 1, 4

Martínez, Omar Raúl. *"1995, rico en zozobras, quebrantos y polémicas"*. Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 43. Año 8. Febrero-abril. 1996. p. 19

Martínez García, Salvador. *"Total seguridad a informadores"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1989. p.p. 1, 10

Mejía Barquera, Fernando. *"El Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (1937-1939)"*. Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 2. Noviembre-diciembre. 1988. p.p. 48-49

Suárez, Eugenio. *"Don Adolfo elogió la Libertad de Expresión. El Presidente repartió ayer con los periodistas y escritores"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1958. p.p. 1, 7, 15

"Texto integro del discurso presidencial". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1970. p.p. 1, 16

"Texto integro del discurso presidencial". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1971. p. 16

"Texto integro del discurso presidencial". Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1977. p.p. 1, 21, 30

"Un paso para airear las relaciones prensa-gobierno". Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Núm. 26. Año 5. Nov-dic. 1992. p. 26

Zamora, Isabel. *"Porqué pagar para que me pegues"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1982. p.p. 1, 14

Zamora, Isabel. *"Vivimos horas que exigen unidad"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1983. p. 1

Vizcaino, Roberto. *"Pluralismo, realidad cotidiana: MM"*. Excélsior. México, D.F. 8 de junio de 1988. p. 1

DOCUMENTOS

Archivo General de la Nación. Exp. 545.2/33. 25 de diciembre de 1936

Archivo General de la Nación. *Memoria de Labores*. Exp. 704.2/4 1937-1938
s/f

"Diagnóstico de la publicidad de la Secretaría de Salud". México, D.F. S/e.
1996.

Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Salud. *Lineamientos para el fortalecimiento de la Comunicación en la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Salud*. México. 1996.

Hernández Santos, Gilberto. *Apuntes para el curso: Planeación de la Comunicación Social en la Fundación Manuel Buendía*. S/f. p.p. 6, 8

Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados. *Informe de la Comisión Especial de Comunicación Social*. 22 de abril de 1997.

Presidencia de la República. *Manual de Organización del Gobierno Federal*. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1982. p. 235

Secretaría de Salud. *Diagnóstico de Comunicación Social*. México, D.F. 1996.

Secretaría de Salud. *Reglamento Interior de la Secretaría de Salud*. México. D.F. s/e. 1992.