

00424
59

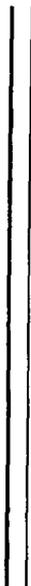
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CIENCIAS DE LA COMUNICACION

HACIA UNA REDEFINICION DE LA COMUNICACION
SOCIAL: EL CASO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA
EDUCACION DE LOS ADULTOS (INEA).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACION
P R E S E N T A :
GUADALUPE / GONZALEZ HERNANDEZ



ASESOR: DR. JORGE LUMBRERAS CASTRO

MEXICO, D.F.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS:

A la que es –por mucho- la más importante casa de estudios de la América Latina: **Universidad Nacional Autónoma de México**. Fue una fortuna estar en tus aulas.

A la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**, generadora de seres críticos con compromiso social. Gracias por formarme.

Mi especial agradecimiento y toda mi admiración al **Dr. Jorge Lumbreras**, un verdadero ejemplo del quehacer comunicativo. Doctor: infinitas gracias por todas sus enseñanzas; por su apoyo, orientación y paciencia para poder llegar a esta meta.

Al **Lic. Manuel Quijano**, gracias por su tiempo y guía. Sus conocimientos y observaciones fueron trascendentales para este trabajo.

A los profesores que fueron partícipes de esta tesis: Gracias por su dedicación y tiempo.

A **todos los profesores de la FCPyS**, mi gratitud y aprecio por siempre. Sus enseñanzas quedan para toda mi vida.

A mi Padre Dios, por regalarme la vida y nunca, nunca, soltarme de su mano.

A mi Madre Alicia, por ser mi musa. Ejemplo amoroso de inteligencia, tenacidad y esfuerzo constante. Mamá eres mi todo.

A las dos terceras partes que conforman mi ser, mis hermanitas **Fa y Cuny**, gracias por hacer de cada día de mi vida algo único y sumamente hermoso. Son mi fortaleza y todo lo que hago es para ustedes. Las Amo.

To my great angel Eric, thanks a lot to trust on me. I really miss you, but as you told me: We'll be always together. Love u. Fido.

A Loli por darme parte de ese cariño descomunal que otorga sin medida a todos los que somos afortunados. Gracias por brindarme tanto amor a lo largo de toda mi vida.

A mis padrinos **Víctor Manuel y Ricardo León** por ser ejemplo en mi vida de tesón y coraje; por enseñarme que no hay que dejarse vencer ni derrotar. Infinitas gracias.

A **Mike, Juanito y Pablo**, no sé cómo agradecerles su cariño y atenciones... ¡¡¡Gracias!!!

A **todos mis tíos**, por apoyarme siempre en cualquier minuto de mi vida.

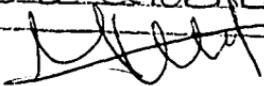
!!!**Al primado!!!**, mezcla poco usual de energía extrema, amor y unión. Son parte crucial de mi existir.

A **ti Milton**, mi mejor amigo, confidente y cómplice. Gracias por tu gran apoyo y ayuda en cada uno de mis proyectos. Sin ti todo sería mucho más complicado. Te adoro.

A mis amigos **Gladys, Marissa y Edgar**, ahora ya todos unos profesionales de la comunicación. Sin ustedes la Universidad no hubiera sido esa gran época. !!!Los quiero!!!

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico u impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: GUADALUPE
GONZALEZ HERNANDEZ
FECHA: 13 DE OCTUBRE DE 2003

FIRMA: 

ÍNDICE

PRESENTACIÓN **I**

CAPÍTULO 1

1	EL INEA EN LO JURÍDICO Y EN LO INSTITUCIONAL	
1.1	Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	1
1.2	Ley de Planeación.	9
1.3	Ley General de Educación.	14
1.4	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	23
1.5	Programa Nacional de Educación 2001-2006.	33
1.6	Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.	46

CAPÍTULO 2

2	COMUNICACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL. (características)	54
2.1	Comunicación social y gobierno.	65

2.2	Acercamiento a la comunicación social en México.	72
2.3	Regulación en materia de comunicación social	78
2.3.1	Ley de Imprenta.	79
2.3.2	Ley Federal de Radio y Televisión.	81
2.3.3	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	91
2.3.4	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	98
2.3.5	Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social.	104
2.4	Consideraciones	114

CAPÍTULO 3

3	SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.	120
3.1	Antecedentes del área de comunicación social del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.	126
3.2	Estructura del área.	134
3.3	Líneas de Análisis de la situación del área de comunicación social del INEA.	138

T-

3.4	Propuesta de comunicación social para el INEA: Hacia una redefinición de la comunicación social.	150
4	CONCLUSIONES.	158
5	BIBLIOGRAFÍA.	164
6	APÉNDICE.	173

PRESENTACIÓN

Hacia una Redefinición de la Comunicación Social: El Caso del INEA, es un trabajo de tesis que tiene su origen en la intencionalidad de conocer con mayor profundidad este campo de conocimiento de la comunicación. Para ello, se parte de analizar a la comunicación social como el ejercicio especializado de una área considerada jurídica e institucionalmente en la estructura de la administración pública.

Asimismo, "En esta investigación se parte de conceptualizar a la comunicación social como el diseño, puesta en práctica y evaluación de una política pública de carácter comunicacional que tiene los propósitos centrales de vincular el desempeño de la administración del Estado con la ciudadanía, de dar a conocer la oferta de bienes y servicios gubernamentales, de publicitar los derechos ciudadanos, de promover la convivencia en el espacio público del gobierno, de generar una cultura ciudadana fundada en los valores democráticos y en el respeto y ejercicio plenos de los derechos humanos.¹

En evidencia, la comunicación social se define con base en su carácter público y democrático y simultáneamente en la efectividad de los procesos comunicacionales que se construyen y aplican para que la ciudadanía pueda acceder a los servicios que ofrece el Estado a través de sus instituciones, para que tenga conocimiento de sus derechos, para que conozca el desempeño de las instituciones, y en síntesis para que la comunicación social se convierta en un medio que coadyuve a que las personas puedan transformar sus condiciones reales de existencia a

¹ Entrevista. Dr. Jorge A. Lumbreras Castro, 20 de septiembre de 2003, Ciudad de México (inérita).

través del acceso a una serie de servicios, bienes y recursos dirigidos al desarrollo social y humano.

La comunicación social como un área de especializada que forma parte de un campo de conocimiento más amplio que es la comunicación política, se distingue de la propaganda política, de la propaganda electoral, de la propaganda de partido y del así llamado "marketing" político porque tiene su primera intencionalidad en desempeñarse como un servicio para la ciudadanía. El hecho de que este modo de comunicación de adjetive precisamente por lo social supone que está concebida como un servicio público en una relación abierta entre gobierno y sociedad y en su caso entre instituciones privadas y sociedad. Así las cosas, la comunicación social supone la serie de conceptos, herramientas, instrumentos y modelos para promover, impulsar y perfeccionar las relaciones y la interacción entre las instituciones del gobierno y de la sociedad civil con la ciudadanía, en todas las combinaciones y posibilidades dadas entre estos tres actores, considerándose en ello, que la comunicación social es propia de sociedades democráticas, con un desempeño institucional definido por su carácter público y por una forma de vida en civilidad donde es vigente el respeto irrestricto a los derechos humanos."²

Para realizar esta tesis, se tomó el caso específico del área de comunicación social del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), organismo descentralizado de la Administración Pública Federal del gobierno de México, perteneciente al sector educativo; ha de señalarse que el propio desempeño laboral en esta área, facilitó el conocimiento directo y vivencial de las actividades, el acceso a

² *Loc. cit.*

información así como la concentración de los elementos necesarios para el juicio del entorno y la construcción de opiniones.

Se pretende analizar la situación actual de la oficina de comunicación social del INEA, para que a través de este caso-muestra se den a conocer algunos de los lineamientos por los que se rigen estas áreas, se identifiquen las diversas herramientas con las que cuenta para su desempeño, y si es que existen, se conozcan las evaluaciones de los impactos comunicativos que se han tenido o que se tienen, y con ello retomar los elementos que han sido de utilidad y se descarten los mecanismos innecesarios.

Es decir, con este trabajo se busca conocer el valor que la comunicación social tiene como vínculo entre sociedad y gobierno, al ser el medio de respuesta de las demandas sociales, acercando los servicios de los organismos de gobierno a los grupos sociales que los requieren.

Actualmente el ejercicio de la de comunicación social está supeditado a los lineamientos que vía decreto oficial -que se publican en el Diario Oficial de la Federación en el primer mes de cada año-, da a conocer la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La herramienta con la que cuenta SEGOB para conocer cuáles son las actividades que en esta materia emprenderán los organismos de gobierno es un documento que integra tanto la *Estrategia de Comunicación* (y el año), el *Programa de Comunicación anual*, así como dos formatos del programa Excel (FC y FD 3700) en los que se reportan las erogaciones en partidas de comunicación social a realizar durante todo el año de una determinada gestión administrativa.

Aunque estos formatos son útiles a la SEGOB para conocer lo que los organismos de gobierno pretenden hacer en materia de comunicación social, su rol queda delimitado, debido a que si bien funge como compiladora, tiene conocimiento de lo que se pretende a hacer durante el año, orienta y realiza recomendaciones, en realidad no puede sancionar ni evaluar a los órganos que no lleven a cabo lo estipulado -por ellos mismos- en dicho programa.

Ante esta inexistencia de organismos que evalúen y supervisen el desempeño de las oficinas de comunicación social y el impacto que el trabajo de estas áreas tiene en beneficio de la ciudadanía, éstas oficinas -aunque deben considerar los lineamientos que les marca la SEGOB- se rigen, principalmente, por las prioridades que les marcan los titulares de la institución a que pertenecen.

Con base en lo anterior, este trabajo de tesis busca investigar, en este caso-muestra, cómo realiza su labor el área de comunicación social del INEA, qué disposiciones toma en consideración y cuál es el eje o la estrategia por los que se guía para efectuar la tarea encomendada.

Para lograrlo se integran, en los capítulos que componen esta investigación, los textos jurídicos que se vinculan al ejercicio de la comunicación social en general, y en específico a la comunicación social y el sector educativo, al cual pertenece el INEA.

Dentro del primer capítulo se integran las disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, específicamente las que señala el Artículo Tercero Constitucional acerca de la educación; las contenidas en la *Ley General de Educación* y también los ordenamientos que en materia de ejercicio público están estipulados en

la *Ley de Planeación*, la que a su vez considera la existencia del *Plan Nacional de Desarrollo*, de programas sectoriales e institucionales como el Programa Nacional de Educación, y en este caso, el *Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)*.

En el segundo capítulo se abundará en el tema de la comunicación social y su situación ante la comunicación política, considerando aspectos históricos y algunos antecedentes de la comunicación social en México. También, a este apartado se suman las distintas disposiciones jurídicas relacionadas con el ejercicio de la comunicación y la emisión de mensajes sociales, tales como las contenidas en la *Ley de Imprenta*, la *Ley Federal de Radio y TV*, la de *Participación Ciudadana del D.F.*, de *Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* así como una iniciativa de *Ley Federal de Comunicación Social*.

Por último, es el tercer capítulo el que concentra la información referente a la situación actual del área objeto de estudio de esta tesis: El área de comunicación social del INEA.

En esta tercera parte se exponen los antecedentes, la estructura y las líneas de análisis que llevan a contar con los elementos para realizar una propuesta de comunicación social diseñada en particular para el INEA.

Para el diseño de esta propuesta se consideró, en la realización de cada uno de los capítulos, los diferentes elementos que se involucran e influyen en el quehacer de la comunicación social; ello a través del análisis y la investigación de algunos de los elementos que conforman la estructura de la Administración Pública y su ejercicio, integrándose

también los distintos marcos de orden jurídico que se relacionan con la comunicación social

De igual forma en este trabajo se presentan las conclusiones correspondientes obtenidas a través de esta investigación a fin de señalar los aspectos que resultan trascendentales para el conocimiento del ejercicio de la comunicación social. Además se presenta un Anexo que integra los formatos de la Secretaría de Gobernación y las estadísticas e indicadores globales e históricos del INEA en materia de educación de adultos y el rezago educativo.

Los temas contenidos en cada capítulo de este trabajo se presentan a través de una estructura que busca vincular la parte normativa - jurídica con la operativa; ello a fin de mostrar un mayor número de referentes propios del quehacer de la comunicación social para todas las personas interesadas en este ámbito de estudio de la comunicación.

Ciudad Universitaria, septiembre de 2003.

CAPÍTULO I

1.1. ARTÍCULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (1917).

Con la finalidad de señalar los distintos ordenamientos jurídicos en los que se cimienta el quehacer de un organismo como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), encargado de cumplir con la obligación del gobierno Federal de impartir educación, en este caso para adultos, en el presente capítulo se establecen y describen de manera general, los lineamientos establecidos en nuestra Carta Magna referentes al ámbito de la educación.

Desde antaño, la Ley Mexicana, ha otorgado importancia al ámbito educativo, muestra de ello es el Artículo 39 de la Constitución de 1814, que dice al texto: "La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder" ¹

Estas líneas muestran la trascendencia que la educación ha tenido para la sociedad mexicana en sus distintos momentos históricos. Raúl Bolaños Martínez, en el libro *Historia de la educación pública en México*, capítulo *Orígenes de la Educación Pública en México*, resalta que "La educación es una de las superestructuras de la sociedad, íntimamente relacionada con las características y problemas de cada grupo y época.

¹ Solana, Cardiel y Bolaños. Historia de la Educación Pública en México,. FCE-SEP. México 1999. p. 17 (Tomado de la Constitución promulgada en la población de Apatzingán en 1814; "Este documento (...) jamás entró en vigor, pues al poco tiempo de su expedición, Morelos fue aprehendido en Texmalaca, conducido a la ciudad de México y fusilado en el pueblo de Ecatepec. *Ibid.* p. 18)

Si bien es cierto que la educación está vinculada a la sociedad, que le impone su propia orientación, también lo es que ninguna otra superestructura dispone de tanta capacidad para modelar a los hombres y para influir en la estructura general de la sociedad.”²

Diversos autores han considerado en sus textos el tema de la capacidad modeladora que posee la educación. La misma sociedad sabe de sus posibilidades de cambio en la vida de los hombres, y por si éstas no fueran señales significativas, el texto que rige el quehacer social de este país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, establece en su Artículo 3ero el carácter de garantía individual el derecho de acceso a la educación.

Nuestra Constitución Política actual (1917), establece que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de las garantías individuales “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado --Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”.³

Asimismo, nuestra Carta Magna, advierte que “La educación que imparte el Estado -Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”⁴, y continua en la Fracción II, Inciso C con la importancia de la educación como conducto para el aprecio a la dignidad. Dice: “Contribuirá a la

² *Ibid.* p. 11

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SISTA, 5ta. Edición. México 2002. P. 4

⁴ *Ibid.*

mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, de grupos, de sexos o de individuos”⁵

Partiendo del antecedente de que en México el máximo instrumento jurídico ha otorgado desde su gestación gran importancia a la educación para el avance y fortalecimiento del país, Mario Melgar Adalid señala en la serie *Derechos del Pueblo Mexicano. México A través de sus Constituciones*, editada por el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, que la sociedad es conciente de los beneficios que la educación ofrece a los individuos en pro de una mejor calidad de vida.

“La sociedad por su parte sabe que educar es una tarea común, inacabable, imprescindible, de interés general y de la cual depende la creación de las condiciones de vida digna para todos sus integrantes.”⁶. y subraya la importancia que los textos jurídicos otorgan a ésta: “Todos los textos constitucionales de México, vigentes o no, producidos por conservadores o liberales, todos los planes y las propuestas y ofertas de gobierno se han referido al tema de la educación. Adicionalmente, México ha tenido la sabiduría de asignar a la cuestión educativa el relevante papel que ocupa y de traducir esa prioridad nacional en normas jurídicas.”⁷

⁵ *Ibíd.*

⁶ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México A través de sus Constituciones, T. I. Ed. Manuel Porrúa. México, 2000, p. 115.

⁷ *Idem.*

La Constitución mexicana ha experimentado en su Artículo Tercero, referente a educación, diferentes modificaciones a lo largo de la historia, sin embargo, para los fines que ocupan a la presente investigación destaca la Reforma del 5 de marzo de 1993, la cual estableció que la educación secundaria sería obligatoria. A la letra dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias."⁸

La reforma trajo consigo el que gran porcentaje de mexicanos que contaban con primaria -como educación básica- se vieran ahora sin ésta por no contar con la educación secundaria. Dicha situación implicaba no sólo el atender el rezago educativo existente, sino enfrentar el que se acumularía con la población sin instrucción secundaria. Actualmente, según las cifras que maneja el INEA y que se toman del censo del año 2000, emitidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en este país hay 32.5 millones de personas que no han concluido su educación básica.

Para atender a la población en rezago educativo, se creó, en agosto de 1981, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con la siguiente finalidad: "Impartir los servicios educativos de alfabetización, de educación primaria y secundaria por conducto de sus Delegaciones (...) o mediante convenios (...) de conformidad con las disposiciones vigentes"⁹

⁸ Constitución Política..., *Op. cit.*, p. 4.

⁹ Unidad de Asuntos Jurídicos del INEA. Anteproyecto del decreto por el que se modifica el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. Octubre 2001 p. 7

En un documento propio del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, titulado *Anteproyecto del decreto por el que se modifica el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos* se inscribe que el INEA, es un organismo público descentralizado que tiene que contribuir con una de las funciones primordiales del Gobierno Federal: la educativa.

Vinculando el ejercicio del INEA con los estatutos estipulados en el Artículo Tercero de la Constitución Mexicana, se puede observar que el instituto, como organismo creado para abatir el rezago educativo, tiene encomendada una tarea trascendental para el desarrollo nacional. Ello debido a que el rezago no se limita a la población analfabeta, ya que integra a aquellos que no han concluido sus estudios de primaria y secundaria y que son en su mayoría trabajadores agrícolas, indígenas, colonos populares y migrantes, entre otros, que suman aproximadamente un tercio de la población mexicana, luego entonces se concluye entonces que el cumplimiento de las disposiciones en materia de educación contenidas en el Artículo Tercero constitucional es inexcusable.

Con el fin de aportar elementos que ilustren la trascendencia de la tarea encomendada al INEA se citan las siguientes cifras:

"(...)en relación con el total de habitantes del país de 15 años y más, el sistema educativo ha permitido reducir el rezago, pasando de 91% en 1970 al 60% en 1995. Sin embargo, en términos absolutos aumentó el número total de personas en condición de rezago, de 23.6 millones a 34.3 millones en el mismo periodo, incremento que se origina, entre

otros factores, por la baja eficiencia del sistema escolarizado y los limitados recursos destinados a la educación para adultos.”¹⁰

Como se aprecia con la cita anterior, la reforma de 1993 implicó un fuerte cambio en la educación de adultos, ya que ésta se extendió hasta la secundaria, y por ende, se incrementó el número de personas que no contaba con la educación básica y obligatoria.

“(…) se amplió la obligatoriedad del Estado de impartir hasta la enseñanza secundaria al precisar el derecho de todo individuo a recibir educación, en congruencia con el principio de universalidad contenido en el artículo primero de la Constitución. Con ello se expresa, por una parte, la obligación de los individuos de cursar la educación primaria y secundaria, así como por otra, la obligación del Estado de impartirla.”¹¹

El impacto de la reforma de 1993, no se limitó a la obligatoriedad de la educación secundaria, sino que adicionaría además una nueva fracción, la V, (...) que incorpora al texto constitucional la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país, incluyendo a la educación superior, y de manera tácita modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena.”¹²

Consecuentemente ante los cambios fue necesario revalorar el compromiso que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) a fin de que atienda a la población mexicana en rezago y le haga llegar a esta población su derecho a la educación.

¹⁰ Dirección de Planeación y Evaluación. INEA. México, 2002.

¹¹ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. *Op. cit.*, p.126

¹² *Ibíd.* pp. 125-126

A este respecto de los derechos Melgar Adalid señala:

“Los derechos humanos son condiciones de la vida social sin los cuales ningún hombre puede perfeccionar y afirmar su personalidad. Si los derechos humanos son consustanciales al hombre y anteriores al Estado, a éste corresponde su reconocimiento y garantizar su efectividad. La educación, en este contexto, es uno de los derechos fundamentales del hombre. En este sentido el artículo 3º constitucional forma parte de la columna vertebral de las disposiciones superiores que enmarcan las aspiraciones y anhelos de los mexicanos. La educación nacional está incluida en el catálogo de disposiciones relativas a los derechos públicos individuales del capítulo correspondiente a las “Garantías Individuales”.¹³

Es tal la trascendencia de la educación y de su provisión que en este primer apartado se consideró necesario integrar las disposiciones que a este respecto se estipulan en el Artículo Tercero de la Constitución Política Mexicana, por su carácter de eje rector en el desarrollo nacional. Asimismo se consideraron dichas ordenanzas por ser éstas las que legislan los asuntos de materia educativa, ámbito de trabajo del INEA; eje central de esta tesis de investigación.

Se suma a lo anterior la importancia que este derecho público individual representa para la sociedad mexicana, así como la trascendencia de allegar estos derechos a la población por quien han sido creados.

¹³. *Ibíd.* p 114.

Para concluir este apartado, se retoman los señalamientos del Artículo Tercero Constitucional, Fracción VIII, del Artículo Tercero Constitucional, el cual dice: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"¹⁴

Ante los señalamientos establecidos en nuestra Carta Magna, todos aquellos involucrados en el quehacer educativo, en sus diversas vertientes, tendrán que seguir los lineamientos que en ésta se establecen, para que a través del cumplimiento de las funciones asignadas, se logren los objetivos y metas trazados.

Es una obligación acercar a aquellos que lo requieran al derecho de acceso a la educación que tienen todos los mexicanos, con el que se contribuye -como en ella se insta- a la mejor convivencia humana, a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia, sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.

¹⁴ Constitución Política..., *Op. cit.*, p. 5

1.2. LEY DE PLANEACION.

El presente apartado tiene la función de establecer y describir, de manera general, algunas de las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley de Planeación, la cual deriva del Artículo 26 constitucional, y que considera –entre otros rubros- la coordinación de los lineamientos de trabajo, objetivos y operación de todos los ámbitos de la administración pública 2000-2006, de la que forma parte el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), sujeto de la presente investigación.

Vinculando los contenidos de esta Ley con uno de los puntos significativos de este trabajo de investigación: el acercamiento de una oferta específica para la población en rezago educativo, que lo ha requerido a través de las demandas sociales, esta Ley señala en su Artículo 2, Fracción II, III y IV que es necesaria “(...)la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; (así como) III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad mas igualitaria; (y) IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.”¹⁵

Como aquí se observa, el texto jurídico establece la importancia de la igualdad de los derechos, así como la atención a las necesidades básicas de la población en pro de una paridad social.

¹⁵ Ley de Planeación, Capítulo Primero, Artículo 2. Internet. http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Ley18.pdf pp. 1-2

Del mismo modo, la Ley de Planeación considera en el Capítulo IV Plan y Programas, la existencia de los mismos que especifiquen los objetivos y propósitos de la administración 2000-2006, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, y ya más específicamente en lo que respecta a educación, el Programa Nacional de Educación 2000-2006. Así como el Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En lo concerniente al Plan Nacional de Desarrollo, es en el citado capítulo, en su Artículo 21 donde se indican las atribuciones y los objetivos que originan dicho plan. Todos ellos vinculados con la planeación nacional y el ejercicio de la administración pública.

“El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.”¹⁶

La Ley de Planeación consideró la existencia de un Plan que fungiera como instrumento rector de las acciones de la gestión gubernamental, encargado de acatar los mandatos constitucionales. Por ende, dicho Plan resulta pieza clave para el ejercicio de la administración pública federal.

Asimismo, y como parte del diseño de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación consideró la necesidad de incluir

¹⁶ *Ibíd.* p.5

dentro de las disposiciones establecidas para el PND un artículo en el que se estipula la existencia de programas sectoriales, acorde siempre los estatutos en él instituidos.

Artículo 22: "El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."¹⁷

En el caso del sector educativo, al que pertenece nuestro objeto de estudio, el programa sectorial correspondiente es el Programa Nacional de Educación, que integra -como se verá más adelante- la oferta y las condiciones del Sistema Educativo Nacional.

Artículo 23: "Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativos de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución."¹⁸

Ahora bien, igualmente se concibió un artículo que a su vez estipulará la existencia de programas institucionales, que por ende, se sujetan a las disposiciones del PND y de los programas sectoriales correspondientes. En el caso específico del INEA, la estructura sería (acorde a este periodo) la siguiente:

¹⁷ *Ibíd.* p. 5

¹⁸ *Ibíd.* p. 6

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006
(Artículo 21 Ley de Planeación)

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006
(Artículo 23 Ley de Planeación)

PROGRAMA 2001-2006 DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS
(Artículo 24 Ley de Planeación)

Para integrar esta estructura, se citan las ordenanzas del Artículo 24, con relación a los programas institucionales. "Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento."¹⁹

Así pues, el análisis de esta Ley se hace debido a que en ella se establecen, las disposiciones de orden público e interés social por las que todo organismo público sujeto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales se tiene que regir.

También, en la Ley de Planeación, queda prescrito el concepto de *planeación nacional*, que involucra el ordenamiento de las acciones a emprender dentro de una gestión administrativa

"Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y

¹⁹ *Ibíd.* p. 6

al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.”²⁰

Así, la razón de retomar los puntos determinados por la Ley de Planeación, encuentra explicación en la trascendencia de la misma, ya que en ésta se establecen normas y principios con los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional, encauzando todas las actividades de la Administración Pública Federal.

Considerar los estatutos de la Ley de Planeación como objeto de análisis para este subcapítulo es consecuencia de la obligación que los organismos de gobierno, como el INEA, tienen a fin de seguir las ordenanzas jurídicas y lineamientos estipulados en la Constitución Mexicana así como en los demás instrumentos de disposición jurídica y administrativa que establecen el quehacer de los mismos.

Es decir, se incluye esta ley con el fin de subrayar la trascendencia que sus disposiciones tienen para el ejercicio de la Administración Pública, ya que tiene entre sus atribuciones, la de regular los siguientes:

“I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; II.- Las bases de Integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; III.- Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus

²⁰ *Ibid.* p. 2

actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.”²¹

De esta forma, se integra un elemento más en esta tesis para indicar que las acciones que lleve a cabo el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, están fundamentadas en sus ordenamientos jurídicos, (Artículo 24 de esta Ley), a los que se debe dar cumplimiento para responder a las disposiciones de los distintos marcos regulatorios, y sobre todo, a las demandas sociales que requieren de respuestas.

1.3 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

El presente punto forma parte de este trabajo de investigación debido a que en él se considera la regulación de la educación nacional impartida por el sistema oficial, por los organismos descentralizados como el INEA y los particulares.

Por ende, como parte del análisis general que se pretende con este primer capítulo sobre los textos de orden jurídico que reglamentan y rigen el quehacer educativo en México, se integra la presente Ley, la cual plantea en puntos específicos la difusión de la oferta educativa nacional, ámbito de investigación de la presente tesis.

²¹ *Ibíd.* p.1

La Ley General de Educación es relativamente nueva y surge el 13 de julio de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación durante la gestión del licenciado Carlos Salinas de Gortari. Su finalidad es la de reglamentar la educación nacional impartida por el sistema oficial, los organismos descentralizados y los particulares.

Para mayores referentes, en su Capítulo I, Artículo 1, de las disposiciones generales indica: "Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."²²

Con base en lo anterior se observa entonces que los contenidos de la Ley consideran el ejercicio educativo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos -objeto de estudio general de esta investigación-, puesto que éste es un organismo descentralizado adscrito al sector educación.

En su Artículo 2, la Ley retoma lo contenido en la Carta Magna, aludiendo al derecho de acceso a la educación que tienen todos los mexicanos.

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al

²² Ley General de Educación. Página de la Comisión RTC. México. 2002. p.1 <http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc.html>

sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el Artículo 7o.²³

La trascendencia del anterior Artículo radica en que conjunta puntos notables como el derecho de los individuos a la educación, el acceso a ésta como herramienta para el desarrollo individual y social y -lo que es materia de interés para este trabajo- la educación como una vía para la participación social del educando, en pro de desarrollar la responsabilidad social.

Se observa entonces, que esta Ley considera la importancia de generar en los individuos una participación social que coadyuve a la relación gobierno-ciudadanía a favor de una mejora social.

“La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece”.²⁴

²³ *Ibíd.*, pp.1-2

²⁴ *Ibíd.*, p.4

Son entonces estas autoridades las responsables de supervisar el ejercicio de la misma, a favor de dar cabal cumplimiento a esta ley.

En lo que compete al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, la administración del mismo está a cargo de la Junta de Gobierno y el Director General. A manera de referente se incluye la siguiente cita:

"Artículo 6: La Junta de Gobierno será el órgano supremo de gobierno en el Instituto y estará integrada por:

- A) El Secretario de Educación Pública, quien la presidirá;
- B) Los titulares de las Secretarías de Gobernación, de relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de desarrollo Social y de Trabajo y Previsión Social;
- C) El titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo;
- D) El titular del Instituto Nacional de las Mujeres; y
- E) El titular del Instituto Mexicano de la Juventud."²⁵

Respecto a la regulación del sector educativo y la evaluación del mismo, la ley en cuestión, en su Artículo 14 expone una serie de atribuciones en las que se cimientan distintas obligaciones de las autoridades educativas –federal y locales-, como por ejemplo la revalidación de estudios, el otorgamiento de la validez oficial de los mismos, la edición de libros de texto, los servicios bibliotecarios, la promoción de la investigación, el impulso del desarrollo de la enseñanza tecnológica y la investigación, el fomento y la difusión de las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas así como vigilar el cumplimiento de esta Ley.

²⁵ Unidad de Asuntos Jurídicos del INEA. *Op. cit.*, p.14

Después de que se lee lo contenido en este Artículo 14, es de interés que en la Fracción I de éste se habla de la necesidad de promover servicios educativos distintos a la educación básica, los cuales son, según lo suscrito en el Artículo 13 fracciones I y IV la educación inicial, indígena, especial y la normal, así como la "(...)formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica(...)".²⁶

A la letra lo estipulado en la Fracción I:

"Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;"²⁷

Probablemente por la cobertura, por el porcentaje de población al que se impacta, se considere la promoción, pero no cabe duda que la difusión de los servicios educativos distintos es de igual prioridad.

En el capítulo III *De la equidad en la educación*, el Artículo 32 señala: "Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja."²⁸

²⁶ Ley General de Educación. Op. cit, p. 6

²⁷ *Idem*.

Quizás se consideró en el Artículo 14 Fracción I, esta prioridad de la promoción debido al porcentaje de población que se encuentra en las filas de la educación básica, media y superior. Pero conforme al censo de 2000, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 32.5 millones de mexicanos se encuentran en rezago educativo, es decir, casi una tercera parte de la población mexicana.

Tal vez, ello no es la mayoría, pero sí una parte muy representativa a la cual es primordial considerar.

En el Artículo 33 se percibe un intento por integrar a todos los grupos sociales, considerando la atención y la procuración de las condiciones necesarias para aquellos que abandonaron sus estudios de primaria y secundaria. "Fracción IV.- Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y la secundaria;"²⁹

Es importante resaltar, para los fines que aquí competen, que la Ley General de Educación señala en la Fracción VII del Artículo 33, Capítulo III, la realización de campañas de difusión de los servicios educativos, "Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;"³⁰.

Tal vez, no se profundizó en que el analfabetismo (5.9 millones) es considerable pero no es la parte esencial del rezago, ya que la cifra más

²⁸ *Ibid.*, p. 11

²⁹ *Ibid.*, p. 12

³⁰ *Idem.*

fuerte (14.9 millones) se encuentra en la educación secundaria, en aquellos que no la han iniciado o no la pudieron concluir.

De nuevo, posiblemente porque es tarea de cada organismo la realización de sus campañas de difusión, no se consideraron elementos trascendentes –en este caso específico- para la educación de los adultos; tal vez, lo mismo sucede con la educación rural, habría que analizarlo, pero lo que aquí se pretende señalar es que debido a que – como su nombre lo indica- esta Ley es general para el sector educativo, no se enfoca tanto en ofertas educativas específicas, si no en la oferta educativa de mayor cobertura nacional.

Ahora bien, es comprensible quizás la postura pero sucedidamente se hace patente la necesidad de un marco regulatorio que legisle la difusión de programas y ofertas educativas como –en este caso- en pro de otorgar el valor que éstas tienen para el desarrollo social de México.

El Artículo 34 señala, que además de las actividades estipuladas en el Artículo 33, es tarea del Ejecutivo Federal llevar a cabo acuerdos y demás actividades en favor de que se otorguen mayor cantidad de recursos a los estados con más alto índice de rezago educativo.

“Además de las actividades enumeradas en el Artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.

La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.³¹

La educación de adultos, según lo decretado en el Artículo 39 queda comprendida dentro del sistema educativo nacional, y puede impartirse a través de programas o contenidos particulares con el fin de atender las necesidades exclusivas de alguna región.

De hecho y como ya se comentó el INEA cuenta con un nuevo modelo educativo adecuado –según se informa mediante documentos del Instituto- a los requerimientos de los estudiantes.

También, los artículos 43 y 44 de esta Ley están destinados a las opciones educativas y de capacitación para el trabajo de adultos. Se citan con la finalidad de mostrar que también la educación para adultos es parte de las disposiciones legislativas de la Ley General de Educación.

Artículo 43: "La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social."³²

En lo que se refiere a la responsabilidad del Estado para dicho tipo de educación, el Artículo 44 apunta: "El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para

³¹ *Ibíd.*, p. 13

³² *Ibíd.*, p. 14

adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.”³³

La evaluación de dichos servicios permanentes de difusión es tarea de otro apartado, pero lo que es importante hacer notar es que está legislado por una Ley el que el Estado otorgue a sus trabajadores y a sus familiares en rezago educativo las facilidades necesarias para concluir su educación básica. Es probable que muchos trabajadores ignoren esto debido a la escasa o nula difusión que al respecto se hace.

Por lo que aquí incumbe, es necesario volver a señalar que esta Ley General de Educación fue elaborada con la finalidad de normar el quehacer educativo nacional, otorgando –desde ésta interpretación– preponderancia a factores de interés para la educación del sistema formal, a la cual pertenece la mayor parte de la población de este país y no a las otras opciones educativas, como es el caso de la educación para adultos.

A manera de colofón se concluye que la presente Ley evidentemente es general, otorga primacía –como se mencionó– al sistema escolarizado y su funcionamiento así como al desempeño laboral de los profesores. Incluye –como debía hacerlo– los otros tipos de educación que también forman parte del sistema educativo nacional, sin abundar en aspectos específicos de éstos.

Del mismo modo, determina la importancia de llevar a cabo campañas de difusión para la promoción de los servicios de educación; retoma y apunta la trascendencia del derecho de los individuos a la educación,

³³ *Ibid.* p. 15

ubicando a ésta como lo que es: una garantía individual, a la cual hay que darle la importancia correspondiente para cumplir de la forma más benéfica posible con los mandatos de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

De acuerdo con la Ley de Planeación el Plan Nacional de Desarrollo, es "el instrumento rector de las acciones del Ejecutivo federal para los próximos seis años (...)"³⁴

Por lo mismo, en este apartado se retomarán los aspectos de mayor relevancia, en términos de educación y difusión de la misma, asentados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), ya que éste expone las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la Administración Pública Federal.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Vicente Fox Quesada, señala, en el apartado *Mensaje del Presidente de la República* de dicho Plan, que éste "(...)es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, a mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el

³⁴ Ley Nacional de Planeación. *Op. cit.* p. 5

consenso y en el disentimiento honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país.”³⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue elaborado por la actual administración para ordenar su gestión, dividiendo al PND en tres comisiones que abordan los siguientes aspectos:

- o Comisión para el Desarrollo Social y Humano,
- o Comisión para el Crecimiento con Calidad y
- o Comisión de Orden y Respeto.

Así, y acorde con la estructura del plan, uno de los objetivos que atañe a este estudio: la educación queda principalmente contenida en el área de desarrollo social y humano, la cual, con base en lo que aquí se presenta “(...) trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.”³⁶

También otro de sus objetivos es el siguiente: “(...)pretende responder a los objetivos específicos que en esos temas plantea la problemática actual de México y se plasma en diversas estrategias (...), así como en los programas sectoriales y especiales que se emitirán posteriormente. Pero la eficacia del Plan no descansa en la mera agregación de políticas y estrategias, su coherencia y funcionalidad se derivan del objetivo general de emancipación individual y colectiva propuesto .”³⁷

³⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Mensaje del Presidente de la República. Talleres Gráficos de México. México, 2001. p. VIII.

³⁶ *Ibid.* p. 6

³⁷ *Ibid.* p. 50

En el plan se plantea que, la educación nacional afronta tres grandes desafíos: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo. Y de acuerdo con lo que señala la administración 2000-2006, se rigen por tres principios básicos: educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

En esta versión 2001-2006 se otorga a la educación un papel preponderante como eje rector y como mecanismo determinante a favor de la emancipación; señalando que su provisión impacta en la obtención de mejores niveles de vida, en el incremento de la competitividad y, entre otros, en el desarrollo de la equidad.

Se integran las cuatro citas que contienen de forma mas desarrollada –a la que se comentó en el párrafo anterior- la postura que esta administración tiene hacia la educación.

“(El PND) establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.”³⁸

También, -del rubro de las políticas públicas se otorga espacio al asunto educativo, y se puntualiza-: “(...)la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad

³⁸ *Ibid.* p. 6

de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia...”³⁹

El siguiente párrafo del PND refiere la importancia que éste otorga a la educación como la más trascendental de las prioridades nacionales. “considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.”⁴⁰

Y el cuarto enunciado, que pertenece al apartado *La educación, estrategia central para el desarrollo nacional*: “Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza y en pro de la equidad.”⁴¹

Por lo anterior y como ya se vio, se registra que la actual administración ve en la educación una pieza clave para su ejercicio, ya que le otorga el valor de mecanismo determinante para lograr equidad y combatir la pobreza, entre otras funciones.

³⁹ *Ibid.* p. 34

⁴⁰ *Ibid.* p. 48

⁴¹ *Ídem.*

Ahora bien, de acuerdo con lo que hasta ahora se ha analizado del plan, el concepto de educación que en él es parcial ya que no considera aspectos como la importancia de la cultura en el desarrollo del individuo, el disfrute de la educación, el arte en la vida, la necesidad de desarrollar una visión crítica, entre otros rubros más; lo que indicaría que en esta versión del plan se ve a la educación como la herramienta idónea para la competitividad laboral, en pro de la productividad del hombre, es decir, la educación como mercancía en favor del desarrollo del mercado.

Por ejemplo, y siguiendo con el ámbito educativo y lo que a él respecta dentro del PND, nuevamente en la sección *Mensaje del Presidente de la República*, se dice que "La educación es la verdadera palanca para el progreso individual, la mejor avenida para la movilidad social, y la estrategia adecuada para ganar nuestro futuro. La educación será la columna vertebral de mi gobierno".⁴²

Continuando en el apartado *La etnicidad en el México contemporáneo*, en donde subraya lo siguiente: "(...)es imperativo reconocer que la educación es la mejor manera de propiciar y fortalecer los cambios sociales que creen más y mejores oportunidades e incrementen las potencialidades de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida."⁴³

Así, y con base en lo hasta hora revisado, en el PND, la administración 2000-2006, se refiere a la educación como el eje rector, 'columna vertebral', 'palanca para el progreso', 'prioridad nacional', como el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo o como el gran proyecto nacional, entre otros adjetivos más, pero a pesar de esto,

⁴² *Ibíd.* p. IX

⁴³ *Ibíd.* p. 28

no quedan claros los parámetros que indicarán el estado de desarrollo, crecimiento o evolución del ámbito educativo de este país; es decir, se efectúa el planteamiento de las problemáticas nacionales pero no se dice de manera precisa cómo se implementarán las soluciones correspondientes.

Ahora bien, conforme a la Ley de Planeación el Plan Nacional de Desarrollo es de carácter cualitativo por lo que corresponde a los programas sectoriales, en esta caso al Programa Nacional de Educación 2001-2006, dar respuesta con relación a las medidas concretas de acción a implementar. El programa se analizará en el siguiente apartado.

En lo que corresponde a educación de adultos el PND en OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS, capítulo 5. ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO, apartado *Los adultos*, refiere el proceso cíclico de las condiciones sociales y económicas precarias que se presentan en la población con un nivel escaso de educación.

“En México hay aproximadamente 44 millones de personas con más de 25 años de edad, de las cuales 31 millones no han cumplido los 50 años y, en general, su vida productiva se ha desarrollado en condiciones de baja remuneración, alto subempleo y un ahorro prácticamente nulo, además de que la mayoría cuenta con educación insuficiente y muchos adolecen de falta de protección en el cuidado a la salud(...)”⁴⁴

⁴⁴ *Ibid.* p. 74

En el punto 4.12., *La revolución educativa*, se inscribe la importancia de ejecutar un movimiento nacional educativo que se articule a través de la participación y el compromiso social.

"La situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México demandan un gran proyecto nacional a favor de la educación. Un proyecto en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional."⁴⁵

Y continua en este mismo apartado exponiendo lo siguiente "(...)el número de mexicanos sin educación básica es y continuará muy alto. La mayoría de estos mexicanos está, por otro lado, en edad laboral y con necesidades de empleo. En conjunto, representan la parte más numerosa de la población económicamente activa. Proporcionarles educación resulta, por tanto, no sólo un acto de justicia sino de beneficio para el desarrollo nacional."⁴⁶

Según lo contenido en esta sección de la Revolución Educativa, la actual administración busca una transformación en el sistema educativo, que asegure educación a todos los mexicanos, niños, jóvenes y adultos, con mejores oportunidades a favor de ofrecerles un mejor futuro. De igual forma reconoce que provisión de educación es un acto de justicia.

⁴⁵ *Ibid.* p. 70

⁴⁶ *Idem.*

Otorga a la educación la trascendencia que ésta tiene como factor de cambio en la vida de los habitantes.

Ante este reconocimiento, se subraya la preponderancia que para la administración 2000-2006 tiene este sector. Queda entonces observar si se efectúa el cumplimiento de las disposiciones que a cada uno de los responsables corresponden.

"(...)El gobierno está comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, (con) una educación nacional, en suma, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia."⁴⁷

De acuerdo con lo que se ha visto a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la administración federal conoce por tanto de la importancia de la educación para beneficio del país y sobre todo a favor del desarrollo de su población. Ese conocimiento que se tiene, ya que incluso, en la página 70 del citado plan, expone que si se desea hacer de éste 'un país volcado a la educación' se debe lograr que la educación sea valorada 'como un bien público', situación que pretende generar que la sociedad mexicana, con base en ese valor, se comprometa en su funcionamiento y desarrollo.

Prosigue enunciando el compromiso que toda la sociedad mexicana, en sus distintos niveles, debería tener para con la educación: "Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los

⁴⁷ *Ibid.* p. 49

actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental definida en este Plan."⁴⁸

Se publicó que durante este ejercicio de gobierno llevará a cabo la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en esta cultura informativa; Ahora ya puesto en marcha mediante la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (también objeto de análisis dentro de esta tesis) habrá que ver si realmente se propicia el cuestionamiento y la rendición de cuentas de tópicos del ámbito educativo como la deserción, el rezago, el acercamiento de la población hacia los servicios que para ella fueron creados, entre otros más.

El gobierno del presente sexenio finaliza el PND refiriéndose al compromiso, -que dice tener- con la población mexicana a fin de brindarle una educación de calidad en todas sus modalidades, he invita a la ciudadanía a tener confianza en los compromisos que esta administración adquirió.

"(...)su gobierno honrará los compromisos que hace con todo el país en este documento"⁴⁹

Lo anterior sin considerar que, por su propia estructura, en el PND 2001-2006 se describen en líneas muy generales los aspectos concernientes al ámbito educativo, dejando al programa sectorial correspondiente, -en este caso- al Programa Nacional de Educación

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ *Ibid.* p. 155

2001-2006, la responsabilidad de abordar los diferentes rubros del quehacer educativo mexicano.

Ahora, en cuanto a las metas educativas que se pretenden conseguir y que se inscriben en este plan no hay discordancia alguna, lo que sucede y lo que hace que se dude en el logro de las mismas es el perfil tan amplio que éstas tienen, puesto que no se conocen los mecanismos o estrategias específicos para llevarlas a cabo y para cuantificar y medir su impacto y efectividad, incluso, esta falta de descripción de las acciones a realizar y de la correspondiente evaluación, puede permitir, que al finalizar el sexenio se informe un cumplimiento óptimo de metas a pesar de que la percepción sea otra, ello como consecuencia de lo indefinido de las mismas.

Por último, y ya para concluir el presente apartado, hay que recordar que en Nuestra Carta Magna se señala que la educación es un derecho de todos los mexicanos, puesto que todos deben tener acceso a una educación equitativa y de calidad que responda a las necesidades de formación de los individuos, por lo que es prioridad llevar a cabo los lineamientos que se establezcan para contribuir al desarrollo de México.

1.4 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006.

El integrar el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) a esta tesis de investigación, responde a que en él están cimentadas las realidades y compromisos de la oferta en educación del Sistema Educativo Nacional, y ello implica que los lineamientos que atañen a la educación de los adultos y a su Institución -objeto de esta investigación- estén circunscritos dentro este programa.

La creación del Programa responde a lo estipulado por la Ley de Planeación, en su Artículo 23 que indica que "Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre Instrumentos y responsables de su ejecución."⁵⁰

Ahora, para el sexenio 2000-2006, correspondió a la administración del Dr. Reyes S. Tamez Guerra, Secretario de Educación Pública la elaboración del Programa Nacional de Educación.

Conforme a lo dicho por esta administración de la Secretaría de Educación Pública acerca del Programa Nacional de Educación 2001-2006, y para una mayor descripción del mismo, el PNE -dicen- "comprende a las instituciones del gobierno y de la sociedad encargadas de proporcionar servicios educativos y de preservar, transmitir y acrecentar la cultura de los mexicanos. Lo forman, según la Ley General de Educación, educandos y educadores; autoridades educativas; planes,

⁵⁰ Ley de Planeación. *Op. cit.* p. 6

materiales y métodos educativos, así como las normas de la educación. Lo integran también las Instituciones educativas del gobierno y organismos descentralizados, instituciones particulares autorizadas y universidades públicas autónomas.”⁵¹

Igualmente refieren como se conforman los diversos tipos de servicios educativos: “La misma Ley distingue los siguientes tipos de servicios(...): educación inicial (0-4 años), educación básica (5-14 años; niveles: preescolar, primaria y secundaria); educación especial; educación media superior y educación superior; educación básica para adultos; y formación para el trabajo.”⁵²

De nuevo en el PNE 2001-2006 se habla de la importancia de la educación, y a este respecto da su versión diciendo que “(...)en toda sociedad moderna, la educación es considerada en forma unánime como un factor de primera importancia. Así se ha reconocido en México, desde sus inicios como país independiente.”⁵³

Así, en la versión del PND que corresponde a su gestión, el Dr. Tamez Guerra puntualiza en el apartado mensaje del Secretario de Educación Pública, que para la realización de este Programa Nacional de Educación, se integró la planeación prospectiva a fin de crear proyectos cuyos resultados se reflejen a largo plazo, específicamente a 2025.

“(…) se consideró indispensable construir un escenario deseable de la educación nacional y de cada uno de sus tipos a 2025 con el fin de

⁵¹ Secretaría de Educación Pública. Programa Nacional de Educación.2001-2006. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. México. Septiembre de 2001. p. 56

⁵² *Ídem*.

⁵³ *Ibíd.* p. 15

diseñar las políticas y orientar las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo.”⁵⁴

De manera concreta en lo que respecta a las acciones del presente sexenio, señala que será durante su gestión (2001-2006) se asentaran las bases para lograr un sistema educativo de calidad que ofrezca en igualdad de circunstancias sus servicios a todos los mexicanos.

que durante este periodo “(...)estaremos construyendo las bases fundamentales para que en (el 2025) México cuente con un sistema educativo, amplio, equitativo, flexible, dinámico, articulado y diversificado, que ofrezca educación para el desarrollo integral de la población, y que sea reconocido nacional e internacionalmente por su buena calidad(...)”⁵⁵

Por lo anterior, puede considerarse que algunos de los resultados educativos que la administración del actual Secretario de Educación proyecta en el PNE 2001-2006, podrán –si se llevan a cabo- verse reflejados hasta dentro de 25 años.

El Programa Nacional de Educación señala que para su creación fue necesario llevar a cabo una consulta nacional, en la que participó la sociedad civil. Dicha consulta arrojó a la SEP 11 inquietudes de la población, ocupando el tercer lugar la educación para adultos, siendo antecedida por las becas para estudiantes de educación básica y la capacitación para profesores.

⁵⁴ *Ibid.* P. 11

⁵⁵ *Ídem.*

Luego entonces, se puede entender que la sociedad civil otorga a la educación de adultos un lugar de importancia, situándolo en el tercer sitio de sus prioridades.

El Programa Nacional de Educación en materia de educación de adultos, resalta un hecho de gran relevancia: la educación de adultos se concentra como parte nodal de las estrategias de trabajo del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, (CONEVYT).

Dicho Consejo surge durante la actual administración creándose oficialmente mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 2002, y tiene entre sus atribuciones: "propiciar la coordinación y armonía, en la política y los mecanismos de las distintas instituciones públicas relacionadas con la educación no escolarizada y con la capacitación para y en el trabajo"⁵⁶

Asimismo, según indica su Programa de Mediano Plazo 2001-2006, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, éste tiene la siguiente personalidad:

"(...)es una comisión de carácter permanente con visión sistémica y globalizadora, sin compromiso directo de proporcionar servicios educativos, con fuerza legal e institucional para organizar, coordinar, promover y evaluar programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo. (y) (...) nace con la misión de promover que los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos, se articulen hasta conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y

⁵⁶ Unidad de Asuntos Jurídicos del INEA. *Op. cit.* p. 5

para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías de información, aprendizaje y comunicación.”⁵⁷

Se puede considerar entonces, acorde con lo previamente estipulado por este decreto, que la administración pública del INEA se coordina con el CONEVyT, como la institución ejecutora de las acciones, en la educación de adultos, y que el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo trabajará de manera conjunta con el INEA en la lucha contra el rezago educativo.

Inclusive, también en el citado *Decreto por el que se Modifica el Diverso que Crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, se indica en su página 11, Artículo Tercero, Fracción XIX, que el INEA, tendrá la atribución de “Coordinarse con el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo para la implementación de los programas de mediano y largo plazo a que deberá sujetarse la educación para adultos en su ámbito de competencia;”⁵⁸

Expuesto lo anterior, y siguiendo con el tema de la educación de adultos dentro del Programa Nacional de Educación 2001-2006, a continuación se presentarán los siguientes párrafos, que acorde a lo que se analizó a lo largo del Programa, son los únicos que mencionan o contienen entre sus líneas algo respecto al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA.

En primer término, se cita un párrafo de la sección *El punto de partida, el de llegada y el camino* en el que se dice: “Casi una década después,

57 Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Programa de Mediano Plazo 2001-2006. KAVERS. México. Febrero de 2002. p.14

⁵⁸ Unidad de Asuntos Jurídicos del INEA. *Op. cit.* p. 11

aún falta camino por andar: en la mayoría de los estados aún no se han logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y transferidos de la Federación, en tanto que la descentralización de entidades como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), si bien constituyó un avance, se realizó siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en cada entidad federativa, en lugar de adecuarse a las circunstancias de cada una.”⁵⁹ Esto en la página 67 del citado Programa.

Más adelante en la página 225, apartado de *Subprogramas Sectoriales: Educación para la vida y el trabajo* se apunta, con relación al INEA que: “En 1981 se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, que se descentralizó a los estados en los últimos años. Gracias a la acción de estos institutos durante 2001 se logró atender a más de tres millones de personas, con un promedio mensual de atención de más de un millón de personas. En ese tiempo se logró que concluyeran el nivel de alfabetización 128,000 adultos; 189,000 alcanzaron la certificación de la educación primaria, y 306,000 de la secundaria.”⁶⁰

Quedando sólo tres menciones más, una en el mismo apartado de *Educación para la vida y el trabajo*, 4.1.3 *Avances recientes*, en la página 226 y habla acerca del nuevo modelo de educación que desarrollo el INEA específicamente para la población en rezago educativo, a la letra dice: “En la vertiente llamada de educación para la vida hay dos propuestas, orientadas a ofrecer una educación abierta, flexible y pertinente: el modelo del INEA, que atiende a más de tres

⁵⁹ Secretaría de Educación Pública. *Op. cit.* p. 67

⁶⁰ *Ibíd.* p. 225

millones de adultos y la Secundaria a Distancia para Adultos de la SEP, que se inició en el año 2000 con una inscripción reducida, de unos 6,000 adultos”⁶¹

En la misma sección de Subprogramas Sectoriales, *4.5.1 Educación para la vida*, en donde la administración 2001-2006 de la SEP dice “Esta atención en educación básica se vinculará y fortalecerá con proyectos y acciones de instituciones o programas dedicados a la atención de la juventud y de la población más marginada, como (el) Programa SEDENA-SEP-INEA para conscriptos del Servicio Militar Nacional y sus familiares”.⁶²

Y la última mención al INEA se registra en la página 268 donde se encuentran las siglas y sus significados.

Después de referir la ubicación y las menciones que se hacen del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos dentro del Programa Nacional de Educación 2001-2006, se proseguirá con el tema de la educación de adultos, el cual se concentra mayoritariamente en el apartado de *Educación para la Vida y el Trabajo*.

Para ubicar dicho apartado, hay que acotar que conforme a la forma en que la administración de la SEP estructuró este programa, la sección de *La educación y el desarrollo nacional*, se encuentra dividida en tres partes: la Primera denominada *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI*; la Segunda, nombrada *Reforma de la gestión del sistema* educativo y la Tercera integrada por los *Subprogramas* relativos a la Educación Básica,

⁶¹ *Ibíd.* p. 226

⁶² *Ibíd.* p. 233

la Educación Media Superior, la Educación Superior y la Educación para la Vida y el Trabajo.

Ahora, ya dentro de la tercera parte, en la cual se ubica el apartado de Educación para la Vida y el Trabajo, y la información concerniente a la educación para adultos, la Secretaría de Educación apunta que "En la actualidad hay todavía 32 millones de jóvenes y adultos que no terminaron los estudios de secundaria, que forma parte de la educación obligatoria a partir de 1993. El reto de ofrecer a ese tercio de la sociedad mexicana formas efectivas de educación es de dimensiones similares al de atender a toda la población en edad de cursar los diversos tipos y niveles de la educación formal. Similar deberá ser también la prioridad que se le conceda, sea que pensemos en aumentar la competitividad de la economía mexicana en la sociedad del conocimiento, sea, con mayor razón aún, a partir de consideraciones elementales de justicia social, equidad y solidaridad."⁶³

Y posteriormente, dentro del mismo apartado, refiere cifras de rezago educativo, analfabetismo y educación para adultos:

"De los 32.5 millones de mexicanos que no cuentan con educación básica, 5.9 millones son analfabetas, es decir 9.5% de la población mayor de 15 años; 11.7 millones más no tienen primaria (18.6 % de dicha población); y 14.9 millones no concluyeron la secundaria (23.7%). Si bien es cierto que el rezago, en lo que se refiere al número de personas no alfabetizadas o sin primaria, permanece estable o tiende a disminuir, en el rubro de personas sin secundaria el rezago se incrementa en unos 800 mil jóvenes cada año. En pleno siglo XXI, uno

⁶³ *Ibid.* p. 22

de cada tres mexicanos no alcanza a cumplir con la obligatoriedad de la educación secundaria.”⁶⁴

Y continua con las cifras, proporcionadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos –según lo que se aprecia en el programa de Mediano Plazo de dicho Instituto-, diciendo que “De los 11.7 millones de personas mayores de 15 años sin primaria (terminada), 8 millones corresponden a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentran predominantemente en zonas rurales y en adultos de edad avanzada. Y de los 14.9 millones de mexicanos con primaria que no han concluido la secundaria, más de 50% son jóvenes urbanos y 37% jóvenes rurales o adultos urbanos de edad intermedia.”⁶⁵

Se puede colegir, acorde con lo que las anteriores cifras arrojan, que es imperante para el desarrollo del país llevar a cabo estrategias que permitan un eficaz combate contra el analfabetismo y contra el rezago educativo, ya que estos se dan mayoritariamente –según lo que el PNE indica- en los grupos en edad económicamente activa que “(...)representan alrededor de 50% de la fuerza laboral, por lo que la mejora en la productividad y competitividad del país dependerá en buena medida del incremento de su nivel educativo”.⁶⁶

Es prioritario valorar que acorde con las actuales dinámicas internacionales, con la movilidad social y la globalización mundial que se presenta, es necesario dar mayor atención a la población en rezago, ya que además de los problemas de pobreza y desempleo –entre otros-, que actualmente enfrentan, tendrán que luchar con una competencia

⁶⁴ *Ibid.* P. 65

⁶⁵ *Ibid.* P. 61

⁶⁶ *Idem.*

cada vez más grande y voraz, proveniente de otros países, que indirectamente, vía costos de producción, volumen de ventas u otros factores más, implicarán para este grupo de la población, la pérdida de sus fuentes de trabajo o la reducción de su salario entre otras dificultades más.

La administración educativa 2001-2006, considera que los enfoques actuales de educación para adultos tienen carencias con relación a la atención de los grupos sociales marginados, ya que en ocasiones – afirma- el trabajo autodidacta se les complica por la falta de hábitos.

“Los enfoques actuales de educación para adultos, además, tienen claras insuficiencias en lo que respecta a la atención de los grupos marginales, ya sean personas de la tercera edad, indígenas, migrantes, discapacitados y otros, ya que la mayor parte de esas personas no tiene acceso a dichos servicios ni posibilidades de éxito dentro de ellos; el hábito del autodidactismo les es extraño.”⁶⁷

En su página 65 este PNE enfatiza la prioridad que la educación de adultos debe ocupar dentro de las políticas públicas, ya que es necesario considerar el papel de estos como estudiante y como padres de escolares.

“(…)la educación de las personas adultas, en su doble condición de sujetos de aprendizaje y de padres que promueven la educación de sus hijos, debe ocupar una alta prioridad en las políticas públicas.”⁶⁸

⁶⁷ *Ibid.* p. 65

⁶⁸ *Idem.*

El punto 4.1 *Diagnóstico*, de este documento nuevamente arroja cifras desalentadoras referentes a la educación de adultos.

“al Censo de 2000, la población económicamente activa de México está compuesta por 34.2 millones de personas de doce y más años de edad, de las cuales cerca de 46% tienen como grado escolar máximo la primaria completa; poco más de seis millones no la terminaron; y cerca de tres millones no tienen instrucción alguna”.⁶⁹

Ya en los últimos apartados de este Programa, específicamente en el 4.2 *Visión a 2025*, la SEP apunta que para el año 2006, el *Sistema de Educación para la Vida y el Trabajo* tendrá como (uno de sus) objetivos: “Avanzar en la atención del rezago educativo, a través de una oferta de calidad orientada al desarrollo integral de los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron su educación, para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.”⁷⁰

Por lo anterior se puede interpretar, que en el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, recae en parte la responsabilidad de dar respuesta a la situación de rezago en este país.

Habrà que ver si con la creación del CONEVyT se efectúan cambios positivos en el sistema de enseñanza de educación para adultos, ya que en ocasiones la creación de nuevos organismos que retoman las tareas encomendadas a otros, ya sea como trabajo asociado o como responsabilidad total y absoluta que asume la nueva entidad, no implica la mejora o la erradicación de la problemática social.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 224

⁷⁰ *Ibíd.* p. 230

A este respecto cabe citar un párrafo contenido dentro del PNE que habla de la conveniencia de valorar los logros ya obtenidos, y hacer el mejor uso de los parámetros que brinda la experiencia de los organismos, en este caso del INEA.

“Algunos rasgos de la educación de adultos que es necesario conservar son su orientación prioritaria a los sectores de pobreza del país, y la flexibilidad que permite que las personas estudien a su propio ritmo. (Pero existen) sin embargo, otros rasgos que hay que transformar, especialmente el de la precariedad de los recursos que se le destinan, y el que depende de educadores voluntarios, preparados con limitados procesos de formación.”⁷¹

Según lo aquí señalado, para la nueva administración educativa, las líneas de acción en pro del desarrollo de la educación nacional de México serán “La conjunción de los siguientes elementos: equidad con calidad; calidad con evaluación; evaluación con rendición de cuentas; rendición de cuentas con participación de la sociedad; coordinación de las estructuras federales y estatales al servicio de escuelas e instituciones; organización de éstas en función de las necesidades de los alumnos y del trabajo de los maestros para atenderlas, conforma lo que este programa nacional define como Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI y la visión a 2025 de la educación nacional, en la perspectiva del país que queremos construir.”⁷²

Como programa sectorial que sustenta las acciones a implementar para el desarrollo del sector educativo nacional, el PNE debería detallar, de acuerdo al Artículo 23 de la Ley de Planeación, los objetivos, las políticas

⁷¹ *Ibid.* P. 225

⁷² *Ibid.* P. 240

y prioridades de este sector, y asimismo debe contener determinaciones sobre los instrumentos a implementar y los responsables de la ejecución.

Planteado lo anterior se puede decir que el aún cuando el PNE aborda el tema de educación de adultos no detallada las acciones a efectuar o los instrumentos a implementar para su optimización. En los casos en que hace referencia a los beneficios de la misma, como la implementación del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), así como de la flexibilidad de horarios y la gratuidad de los servicios, entre otros, sólo se suscribe, quedando los rubros de evaluación y mejora en manos de los programas institucionales.

Es decir, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 es un documento que sí relata la situación que en materia educativa se presenta en México, pero deja –como en el caso del INEA– a los programas institucionales la tarea de explicar, desarrollar e implementar los procesos necesarios a fin de dar cumplimiento a la obligación constitucional de brindar educación, en favor de combatir el analfabetismo y el rezago que afecta a poco más de una tercera parte de la sociedad mexicana.

En esta tesis se integró este programa, ya que él forma parte de una estructura jurídica-documental de la Administración Pública, he integra la información necesaria que los servidores públicos deben conocer con respecto a la situación nacional de sus organismos. En este caso específico, a fin de que los comunicólogos que se interesan en el quehacer de la comunicación social, tengan conocimiento de algunas las leyes y documentos propios de su desempeño.

1.6 PROGRAMA 2001-2006 DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.

Siguiendo con la finalidad de conocer lo que se estipula en materia de educación de adultos en los diversos textos jurídicos y administrativos que rigen el ámbito educativo de este país, el presente inciso expone los compromisos y metas que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, ha estipulado en su Programa 2001-2006 al respecto; ello debido a que como se ha expuesto en los apartados anteriores, el funcionamiento de la oficina de comunicación social de este Instituto es el objeto central del presente estudio, y aunque el análisis de esta área se desarrollo más adelante es en este programa, es en éste apartado en donde se establecen las diversas acciones a desarrollar por parte del organismo, en las que participa el área de comunicación social.

Es decir, como encargado de la educación para adultos, es necesario conocer cuáles son las metas y los compromisos del INEA para con la población que requiere de sus servicios. Para que a partir de lo anterior, se estudie, en los capítulos subsecuentes, lo referente al trabajo de su área de comunicación social y el acercamiento de todos estos compromisos y metas hacia su población.

Cabe señalar –como mera referencia- que el Anteproyecto del Decreto por el que se Modifica el Diverso que Crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, proporcionado por la propia institución, apunta que éste se crea en el año de 1981.

“por Decreto presidencial expedido el 28 de agosto de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la federación el 31 de ese mismo mes y año,

(...)con el objeto de promover, organizar e impartir educación básica para adultos.⁷³

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos es un organismo público que ofrece a la población de 15 años o más, la oportunidad de alfabetizarse o completar sus estudios de primaria o secundaria.

Tiene programas para atender la alfabetización en lengua indígena en varios estados y cuenta con el Programa Primaria 10-14 dirigido a niños y jóvenes de ese grupo de edad, que por diversas razones no pueden incorporarse al sistema escolarizado. En cada estado de la República y en el Distrito Federal existen Institutos Estatales o Delegaciones a los que se puede recurrir para estos servicios.

Al adentrarse en lo concerniente a los compromisos del INEA, resulta necesario considerar lo que el organismo llevará a cabo durante la administración 2001-2006, en su Programa de Mediano Plazo.

En el capítulo destinado a la *Presentación*, la administración 2001-2006 del INEA afirma que su Programa fue originado "en un riguroso y cuidadoso diagnóstico del estado actual de los tipos y niveles del rezago educativo, y atendiendo su relación con otros atrasos sociales y la dinámica general del desarrollo del país, (y que) en cumplimiento de la Ley de Planeación, ha definido (en este documento) sus objetivos, metas y estrategias de mediano plazo, alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y

⁷³ Unidad de Asuntos Jurídicos del INEA. *Op. cit.* p. 3

el Programa de Mediano Plazo 2001-2006 del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT).⁷⁴

En lo que respecta a su labor directa, en su apartado III, *Orientaciones Generales*, el instituto afirma que es necesario que aquellos que no tuvieron la oportunidad de tener educación básica, tengan a través del INEA una opción educativa acorde a sus necesidades.

“Es indispensable que las personas que carecieron de oportunidades de estudio o que en las etapas de la infancia y la juventud no lograron culminar la educación básica, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades: Sin embargo (apuntan) éste es un ámbito que no sólo debe abarcar a los grupos de la población en rezago. Es fundamental que todos los mexicanos tengan acceso a opciones educativas que les permitan mejorar su calidad de vida y sus condiciones laborales”.⁷⁵

Ahora bien, en lo que se refiere a la situación que dice tener el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y las condiciones en las que se encuentra para realizar su labor considera un elemento necesario para lograr el cumplimiento del servicio encomendado: la participación de la sociedad, la cual se capta, entre otras, a través de acciones de comunicación social.

A este respecto señala lo siguiente: “Dado el reto mayúsculo que significa la atención de los grupos de población sin educación básica, afrontarlo demanda de grandes esfuerzos, no sólo del gobierno, sino de

⁷⁴ Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. México. 2001. p. 1

⁷⁵ *Ibid.* p. 6

la sociedad. Se requieren abundantes recursos, hacer uso eficiente de los disponibles y promover el desarrollo de nuevas formas de atención que ofrezcan un marco favorable para que los mexicanos se sumen a esta iniciativa en todo el país”⁷⁶

Para realizar su labor, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en su Programa de Mediano Plazo postula cuatro ejes rectores de la acción educativa para adultos:

- la cobertura,
- la equidad,
- la calidad y
- la evaluación, mejora continua y rendición de cuentas.

Señalando que cualquier acción que se lleve a cabo, o cualquier programa que surja, tendrá que contemplar el menos, ‘uno de estos principios rectores’.

Para atender el eje de la cobertura el INEA dice que aplicará un objetivo estratégico que consiste en “detener el crecimiento del rezago educativo e iniciar su disminución a mediano plazo 2001-2006, ofreciendo el acceso a los servicios de educación para adultos a población de 15 años y más de edad que no haya terminado su educación básica”.⁷⁷

Su objetivo de brindar educación con equidad, según lo que menciona en su Programa de Mediano Plazo, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos planea “Reducir las desigualdades educativas

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Ibid.* p. 10

para adultos entre géneros, grupos sociales, capacidades y áreas geográficas”⁷⁸

En cuanto a la calidad, el Programa 2001-2006 del INEA, explica que se elevará “(...) la calidad de los servicios de educación para adultos”.⁷⁹

Y para el último objetivo estratégico, de evaluación y mejora, apunta que se impulsarán “los proyectos de certificación en ISO-9000 y de mejora continua, (poniéndose) especial cuidado en las tareas de evaluación y rendición de cuentas transparentes a la sociedad”⁸⁰

Según y conforme lo que se en este en este Programa 2001-2006 se inscribe, se interpreta que esta institución sabe de la tarea que tiene que enfrentar. Puesto que dentro del citado programa, narra como México se ha quedado rezagado en educación en comparación con otros países.

A la letra dice: “México se ha rezagado en educación con respecto a los países desarrollados, las principales economías de Latinoamérica y las economías emergentes de Asia.”⁸¹

El documento elaborado por la administración actual del INEA, arroja también cifras trascendentes, que según por lo que describe, sólo enfatiza que el INEA tiene una gran tarea por hacer.

⁷⁸ *Ídem.*

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Ibíd.* p. 5

Ejemplo de lo anterior es la siguiente cita: "En el año 2000 la escolaridad esperada para un niño que en el año 2000 tuviera 5 años, sería que alcanzara los doce grados, mientras que en los países de la OCDE[▲], como Australia, era de 20, y en España y Estados Unidos de 17. Esto quiere decir -indica- que, de permanecer el sistema educativo en su estado actual, dentro de 15 a 20 años la brecha entre México y estos países será de 5 o más años. Más aún, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay la escolaridad esperada es de alrededor de los 15 años, un 25% mayor que la de México(...)"⁸²

Con base en lo referido, se infiere pues, que además de las implicaciones que para el desarrollo de México tiene la educación, es hoy aún más prioritario llevar a cabo acciones que se vean reflejadas en logros, ya que si éstas no se llevan a cabo las oportunidades no sólo en nuestro país, se verán reducidas para aquellos que no cuenten con educación básica, ya que debido a la globalización, a las nuevas tendencias en producción y la productividad del hombre, a las actuales exigencias laborales y a la apertura de los mercados que trae consigo una competencia laboral más fuerte, las oportunidades se reducen, teniendo posibilidad de acceder a éstas sólo aquellos que estén mejor preparados.

Luego entonces, el rezago de más de un tercio de la población mexicana no sólo afectará el desarrollo económico del país, sino que impedirá la dignificación del ser humano pleno, el acceso a mejores posibilidades de empleo y por ende a altas remuneraciones económicas. Además de ello, hay que considerar que al rezago y a la falta de instrucción se suma el

[▲] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

⁸² *Ídem.*

hacinamiento familiar, el incremento en el número de miembros de la familia, la violencia y el conflicto al interior de ésta, debido –entre otros factores- a las mismas condiciones de vida.

Así las cosas, el INEA propone en este Programa 2001-2006, llevar a cabo estrategias, metas y acciones para realizar sus compromisos educativos.

Como estrategias, presenta el ‘ampliar la cobertura’; “Consolidar los servicios de educación para adultos (puntos de encuentro) existentes y crear los que se requieran en función de la demanda existente”, en lo que respecta a las acciones y como metas –indica- tener que implementar lo siguiente:

“Reducir el índice de la población analfabeta de 9.5 a 7.7 en 2006; Reducir 3.5 puntos porcentuales el índice de la población alfabetada sin primaria terminada; Lograr la reducción del índice de la población sin secundaria terminada en más de un punto porcentual en 2006; en el 2006 atender a 3 millones de adultos en rezago (y) en 2006 triplicar la atención de mexicanos en el extranjero”⁸³

Los compromisos –aquí señalados- que la presente gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos ha adquirido para con la población en rezago han quedado plasmados ante las correspondientes instancias; el cumplimiento y la buena operación de sus acciones se verá reflejado en el número de adultos que se integren al sistema educativo.

⁸³ *Ibid.* p. 11

El Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos se suma a fin de dejar plasmadas algunas de las disposiciones en él contenidas que hablan de la situación de educación para adultos, las acciones a implementar así como los objetivos que se pretenden alcanzar al término de la actual administración; su cumplimiento y el alcance de las metas depende en medida –como se verá más adelante– de una pieza clave que genere la movilización social para que los adultos en rezago acudan a las aulas, esa pieza es la comunicación social.

CAPÍTULO II.

LA COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL.

Antes de comenzar a analizar el tema de la Comunicación Política y la Comunicación Social en el Desempeño Gubernamental, resulta conveniente precisar las características que definen a cada una de ellas.

En primer término, para definir a la comunicación política hay que establecer que ésta "(...) es una esfera mucho más pequeña que la política como tal."⁸⁴, y de igual manera "(...) el estudio de la comunicación política debe tratarse con base en los modos históricos de organización del poder"⁸⁵

Siguiendo con esa línea para el estudio de la comunicación política, en cuanto a los 'modos históricos', el libro *Posturas de Conocimiento en el Estudio de la Comunicación*, de Jorge Lumbreras, indica que: "(...) se considerarán básicamente tres núcleos históricos en la evolución de la comunicación política: 1)el modelo de democracia griega; 2)la formación de la sociedad burguesa y su [publicidad], y 3)finalmente, el surgimiento de nuevos espacios de participación política con el arribo de los medios de comunicación colectiva (de dos o más) en el siglo XX"⁸⁶

⁸⁴ Schudson Michael. Political Communication. International Encyclopedia of Communication, Vol. 3 USA 1997. p. 312.

⁸⁵ Lumbreras Castro Jorge, Posturas de Conocimiento de la Comunicación. Material de Estudio. UNAM, México. 1999. p. 195

⁸⁶ *Ibíd.* p. 196

De acuerdo con los tres 'núcleos históricos', la trascendencia del modelo de democracia griega para el desarrollo de la comunicación política recae en que, según el texto referido, en ella se origina la división entre las cuestiones de la 'polis' y las del 'oikos'. "Las categorías de lo público y lo privado son esenciales para comprender la comunicación política, porque al existir una escisión entre los asuntos que conciernen a la comunidad política, y los que competen exclusivamente a los individuos en su 'privacidad', puede especificarse cuáles son los relatos pertenecientes a la Ciudad-Estado, es decir, cuáles son los discursos políticos, que vendrían a constituir la comunicación política."⁸⁷

Antes de proseguir con los momentos históricos de poder y la evolución de la comunicación política, señaló que: "Lo público, dice Habermas, está constituido por aquellas organizaciones que son accesibles a todos, del mismo modo que lo son las 'plazas públicas' o las 'casas públicas'. Así comprendido, lo público es lo que pertenece a todos, es decir, lo que es de la comunidad".⁸⁸

Continuando con la formación de la sociedad burguesa y su publicidad, Lumberras Castro registra que ésta contribuyó en otro sentido a la evolución de la comunicación política, puesto que "Al consolidarse la sociedad burguesa, lo público dejó de recaer en la representatividad, es decir, la publicidad representativa, sustentada en la autoridad de la persona que detentaba o era partícipe del poder político, en el sentido lato del término; esta representatividad nada tiene que ver con los parlamentos democráticos sino más bien con la representación entendida como una especie de 'aura', representante del poder

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Habermas Jürgen, Historia y Crítica de la Opinión Pública, GUSTAVO GILI. Barcelona, 1997. pp. 41-42.

soberano. En palabras de Habermas, (lo público) es la representación del dominio antes de para el pueblo, 'ante' el pueblo"⁸⁹

Para continuar con el tercer 'núcleo histórico' *el surgimiento de nuevos espacios de participación política con el arribo de los medios de comunicación colectiva (de dos o más) en el siglo XX*, hay que señalar como precedente que es "A partir aproximadamente del siglo XVIII, (que) lo público equivaldrá a las cosas del gobierno, mientras que lo privado se remitirá [partiendo del pensamiento liberal y del individualismo] a las relaciones entre particulares, entre quienes, salvo raras excepciones, no es necesaria la intervención directa del aparato administrativo".⁹⁰ Como acotación a este respecto cabe mencionar los títulos que hoy día se dan en el sector laboral, llevando la iniciativa privada este adjetivo y suministrando para las oficinas o dependencias de gobierno el denominativo de sector público o administración pública.

Siguiendo ahora con el tercer factor histórico de la evolución de la comunicación política, hay que apuntar que fue durante la Segunda Guerra Mundial, y más profundamente, durante la guerra fría, cuando "(...)los sociólogos, psicólogos, politólogos y filósofos, principalmente, comenzan a analizar los efectos que la práctica de la comunicación política había tenido durante el periodo de la guerra"⁹¹

Los conflictos mundiales representaron para el desarrollo de esta área de la comunicación una "(...) contienda hemisférica entre dos relatos que llevaron al discurso inútil de la identificación del enemigo, a la partición del mundo en rojos y azules, al desperdicio de recursos más

⁸⁹ Lumberas, *Op. cit.* p. 199

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ *Ibid.* p. 200

grande que la humanidad tenga memoria y a prohijar una visión de las cosas reduccionista, peligrosa y desafortunada.”⁹²

Igualmente, con la Segunda Guerra Mundial y la guerra fría, “(...) se tejieron las diferencias y las oposiciones entre dos grandes relatos, entre dos maneras de pensar el mundo, que mutuamente reclamaban para sí la posesión del mejor orden social posible y prácticamente la *realización escatológica del reino* en el mundo”⁹³

Con base en lo anterior puede deducirse que la comunicación política utiliza un discurso de poder, que busca finalidades específicas y estudiadas, proveyéndose de un conocimiento organizado, es decir, ésta incide en el lugar central que los medios de comunicación tienen en la vida política y los comportamientos a ella inherentes.

“(...)en el análisis actual de la comunicación política, debe tenerse en cuenta que la acción política no es igual al discurso político y que el término de comunicación política surge como tal en 1957 en los Estados Unidos.”⁹⁴

Lo anterior, y continuando con el tema del poder y la comunicación política, el mismo autor sostiene que para que se realice una definición de la misma se deben considerar tres tipos de relatos que contienen en sí mismos la filosofía, la ideología y la política. “debe situarse a partir de la comprensión de que este discurso se desarrolla en tres grandes tipos de relatos acerca de los social: el ideológico, el político y el filosófico (...) De esta manera puede hablarse a su vez de que la comunicación

⁹² *Ídem.*

⁹³ *Ídem.*

⁹⁴ *Ídem.*

política tiene cuatro grandes núcleos articuladores: a) el poder, b) el dominio, c) la obediencia (y) d) el acuerdo. Y son estos mismos los núcleos sobre los que se desenvuelven los discursos de la acción política dentro de toda forma de organización social que en sí supone una manera de organizar el poder".⁹⁵

En el apartado de *La dimensión antropológica en los estudios sobre comunicación política*, el autor retoma a Max Weber y expone que la definición de comunicación política concentra 'una constante praxis humana'. A la letra dice: "En donde exista la denominación, existirán también sistemas de significación, interpretación y codificación social, que serán el soporte de la legitimación de la legalidad, de la tradición o de la ideología carismática de ese dominio".⁹⁶ Es decir, existirá el discurso de la comunicación política.

De igual forma y siguiendo con el discurso Weberiano, Lumbreras explica que "Las políticas públicas se desarrollan a partir de la relectura que el funcionalismo norteamericano hizo de Max Weber, creando un tipo de saber que consistió básicamente en el diseño, puesta en práctica y evaluación de las políticas gubernamentales, orientándolas hacia el 'progreso y la modernización'. Los núcleos de este saber instrumental que rápidamente se instaló en los principales países del mundo provienen de cuatro fuentes: 1.- El positivismo, 2.- El organicismo, 3.- Teoría económica de la historia (y) 4.- Aparatos técnicos de investigación 'estadística social'".⁹⁷

⁹⁵ *Ibíd.* p. 202

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ibíd.* p. 205

Indica que dentro de el mismo contexto se entiende a la comunicación política "como el conjunto de principios, objetivos y acciones que los gobernantes desarrollan dentro de un plan integral para dar a conocer al público ciudadano las razones y el por qué de sus políticas 'decisiones' públicas y en su caso privadas"⁹⁸

En cuanto a la situación que actualmente atañe a la comunicación política, se anota que ésta ha desarrollado métodos para medir, cuantificar y evaluar el impacto del discurso político; lo anterior con la finalidad de conocer a la audiencia o la postura de ésta con respecto a algo; es decir, se pueden conocer las características de la audiencia a través de instrumentos cuantificables. Dentro de éstos se ubican los sondeos, las encuestas, la propaganda política 'y la publicitación que el gobierno hace a través de sus oficinas de comunicación social'.

A dicho tenor, dentro de las discusiones actuales en torno a la comunicación política está, según el texto mencionado, el cuestionamiento del papel de ésta en función de la comunicación. "(...)la política ha dejado de funcionar como tal o se ha convertido en un juego comunicacional, o si, por el contrario, la comunicación es más bien un elemento vehiculador de los mensajes y de los códigos que la política requiere para funcionar."⁹⁹

Retomando lo contenido en el texto *Teoría Política y Comunicación*, de Jean Louis Labarriere –entre otros autores-, en el capítulo *Sobre la noción de comunicación sociopolítica*, de Francois Bourricaud dice antes de adentrarse a lo que respecta a la comunicación política que "La comunicación no es la copia de una "realidad" que el comunicador hace

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Ibid.* p. 209

circular entre los diversos públicos interesados en su mensaje (y expone más adelante) (...) La comunicación política puede entonces adaptarse, a medida que se desarrolló, a las reacciones efectivas o anticipadas del público, o de los públicos. De modo tal que no queda reducida a un adorno de la información"¹⁰⁰

"¿Con qué finalidad se desea comunicar, es decir, emitir una variedad de mensajes según códigos múltiples y eventualmente contradictorios? El fin de la comunicación (...) es modificar las reacciones, las expectativas o las actitudes del público, es decir, de los posibles receptores"¹⁰¹

La cita preliminar concentra en sus líneas parte de los objetivos de la comunicación política, ya que ésta ejerce el poder como afirmación de la misma, la modificación de actitudes y reacciones, generalmente enfocadas a propósitos de poder de grupos específicos y al convencimiento con intención de inducir acerca de una idea o proyecto a la opinión pública. En otras palabras, el gobierno busca persuadirla de que se está haciendo lo políticamente correcto.

Lo anterior se confirma cuando los partidos políticos desean conquistar votos y concentrarlos, cuando el gobierno convoca a la participación de plebiscito, cuando los grupos de opinión (prensa, intelectuales, empresarios entre otros) procuran influir en las directrices políticas, cuando legisladores cabildan a favor de intereses de sus representados o cuando grupos sociales organizados cuestionan y/o participan en actos públicos a favor de sus intereses.

¹⁰⁰ Labarriere Jean Louis, et. al. Teoría Política y Comunicación., "Sobre la noción de comunicación sociopolítica", de Francois Bourricaud. GEDISA. 2da. Reimpresión. Barcelona, España. 2001. p. 267.

¹⁰¹ *Ídem.*

Francois Bourricaud comenta acerca de la opinión pública y establece una diferencia entre comunicación y opinión, señalando lo siguiente: "(...) constituyen dos esferas próximas, pero diferentes. Quizá sería conveniente decir que uno y otro concepto corresponden a momentos distintos de la historia de las ciencias sociales. Primero se vio en la opinión una forma de percepción; se consideró que la opinión era el doble mental del objeto que representaba, el reflejo de un estado de la sociedad que había que fotografiar. Ese realismo, que confunde percepción y realidad, primero pareció necesario para la constitución de una ciencia objetiva de los hechos de opinión. Se dio un paso muy importante cuando se cayó en la cuenta de que había que cotejar la opinión con la información; en ese momento se advirtieron sus diferencias."¹⁰²

También, dicho autor resalta la importancia de hacer buen uso de los recursos que resultan más útiles al comunicador, el más importante: el público. "Los recursos más preciosos del comunicador están en el público. A fin de que el mensaje sea eficaz, sólo hay que movilizarlos. Esta movilización afecta la cohesión del grupo: o bien lo hace más compacto y unificado, o bien aviva sus tensiones. Por fin, esta movilización es de naturaleza simbólica. Así la comunicación política afecta simbólicamente a la intensidad y las modalidades de la movilización social, y, aprovechando esta movilización, el comunicador logra transmitir su mensaje."¹⁰³

Siguiendo con el tema, Bourricaud toca otro punto de incumbencia para la comunicación política y una de sus piezas clave para el éxito de la

¹⁰² *Ibid.* p. 272.

¹⁰³ *Ibid.* p. 267.

misma: la confianza tanto en el orador como en su discurso. "Por generalización, la comunicación facilita o contraría la confianza que cada uno deposita, más o menos justamente, en los recursos simbólicos de la sociedad (...) una situación de confianza es una situación en la cual nos imaginamos lo que es deseable, como si eso deseable fuera posible y hasta (y entonces la confianza puede transformarse en fanatismo) como si eso deseable fuera necesario"¹⁰⁴

Francois Bourricaud anota una constante en el quehacer de los políticos puesto que éstos tienen que enfrentar 'la resistencia y la desconfianza de ciertos grupos', y escribe: "En su intento de reunir y movilizar los recursos de influencia de prestigio, de poder, los políticos chocan contra la resistencia de ciertos públicos: no se les cree o se desconfía de ellos. ¿Cómo superar esa desconfianza? Los antiguos, particularmente Cicerón, enseñaban que la retórica es plenamente eficaz sólo cuando el orador es un hombre de bien. El observador está expuesto a la misma sospecha que el político."¹⁰⁵

Suscrito lo anterior, habría que analizar –cuando se presentase el caso– que la retórica emitida por un hombre de bien es una situación que sin duda resulta compleja, ya que esa categoría de 'hombre de bien' variará conforme a ideologías y posturas políticas que otorgarán este calificativo al personaje político de la preferencia, es decir, que para poder lograr identificar una retórica eficaz, se tendría –en primera instancia– la muy compleja tarea de identificar a el orador y las características que lo definen como de 'bien'.

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 270.

¹⁰⁵ *Ibíd.* pp. 269-270.

Así, y antes de concluir este apartado, se cita un párrafo más del texto del maestro Lumbreras que resulta de ayuda para el entendimiento de la comunicación política y las diferentes posturas que la estudian: "La postura que históricamente parece se más acertada es la que propone a la comunicación política como un espacio que posibilita acciones comunicativas plurales y multidimensionales, es decir, la que permite el ejercicio crítico, la expresión de las ideas y, en síntesis, la construcción de un intercambio dialógico en el cual los medios y los códigos comunicacionales permitan la construcción de una democracia ampliada"¹⁰⁶

La recuperación del referente político en los estudios de comunicación, propicia un tratamiento comparado indispensable en el estudio de las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación. La vida propia de la que ya goza la nueva área de las ciencias sociales llamada comunicación política ha permitido aunar una interpretación y explicación como la presente a partir de marcos teóricos y metodológicos distintos retomados por los autores -como la postura de las ciencias empírico-analíticas, o como las lingüísticas, hermenéuticas y fenomenológicas en el caso del Maestro Lumbreras-.

"En esta exposición se abordan en lo general ambas exposiciones: a) una ampliada sobre el fenómeno de la comunicación política que la sitúa en los propios orígenes de lo humano y b) otra de carácter instrumental y empírico que se desarrolla como se ha mencionado a partir de la década de los treinta"¹⁰⁷

¹⁰⁶ Lumbreras, *Op. cit.* p. 209

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 200

A manera de colofón, y -parafraseando al Dr. Lumbreras-, se resalta que no hay que desconocer que la política 'vía sus lazos indisolubles con la ética debe ser la esfera racional que permita avanzar hacia sociedades abiertas y plurales', en las que se pueda expresar lo que se siente, lo que se juzga acerca de algo, sea positiva o negativamente; en las que se pueda -sobre todo- generar una opinión y una participación efectiva.

2.1 COMUNICACIÓN SOCIAL Y GOBIERNO.

Para hablar de la comunicación social hay que indicar que ésta se encuentra ubicada dentro del entorno de gestión de la comunicación política, que cuenta con características propias que la diferencian, como son las finalidades que persigue, sus líneas de trabajo y estrategias, al igual que su intencionalidad de poder a través de la difusión de las acciones relacionadas con el espacio público, midiendo, cuantificando y verificando el impacto de la información que emite y maneja.

Entendemos a la comunicación social como una relación multidimensional que se establece entre gobierno y ciudadanía, bajo normas e instituciones constituidas para este fin. Aunque la comunicación social es parte de la comunicación política su intencionalidad está dirigida al público, con el fin de que la sociedad conozca sus derechos y la agenda de bienes y servicios a los que puede acceder.

Ahora bien, es necesario señalar que de acuerdo con obras publicadas sobre el tema, la comunicación social es también conceptualizada como comunicación humana, como una circunstancia histórica concreta propia de lo social. Conjuntamente, hay escasa existencia de textos que hablen de la comunicación social como un área de trabajo de las ciencias de la comunicación, encargada de promover, a través del conocimiento de la oferta, los programas y servicios que los gobiernos prestan a la sociedad, entre otras más actividades.

Como ejemplo de lo contenido en textos que hablan de la comunicación social se encuentra el texto de Bordlera Ortiz; Laguna Platero y Martínez Gallego. *Historia de la Comunicación Social, Voces, Registros y Conciencias* que puntualiza las posibilidades de la comunicación social retomando la perspectiva de comunicación humana pero definiendo la trascendencia de la función social en pro de la producción de la vida social, a la letra dice:

- A "La comunicación social no se limitaría a un conjunto de prácticas humanas segregadas, considerada prácticas comunicativas únicas, sino que expresarían una función social necesaria en el proceso de producción de la vida social, función desarrollada en última instancia a través del trabajo humano.
- B La comunicación social sería un producto social histórico ligado al conjunto de la actividad humana.
- C La comunicación social así concebida, contemplaría las relaciones humanas como relaciones de intercambio (producción, distribución y consumo) comunicativo y la producción íntegra de la cultura como producción de significación."¹⁰⁸

La definición anterior se inscribe en una línea del materialismo histórico, empero la razón de retomarla dentro de este trabajo obedece a que subraya el carácter social de la comunicación.

Sin embargo para los fines de este trabajo es necesario asentar que en los últimos años y debido a la especialización del quehacer de las ciencias de la comunicación, la comunicación social se concibe como la encargada de dar a conocer a la sociedad los objetivos públicos por los

¹⁰⁸ Bordlera Ortiz; Laguna Platero y Martínez Gallego. Historia de la Comunicación Social, Voces, Registros y Conciencias SÍNTESIS. Madrid, 1998. p. 19

que los organismos de gobierno han sido diseñados, tales como los valores ciudadanos, la promoción y conocimiento de los programas sociales, la difusión de los derechos de los habitantes así como el fomento y expansión de la participación social. Ello, a través de una relación multidimensional que se establece entre gobierno y ciudadanía bajo normas e instituciones constituidas para tal fin.

A la par, la labor de esta área de la comunicación, específicamente de las oficinas gubernamentales que la llevan a cabo, es la de difundir los programas y servicios sociales que se crearon específicamente para atender necesidades o proveer servicios a la ciudadanía. Ello, a través de dar a conocer -mediante las distintas estrategias comunicacionales- las características, tiempos, lugares y demás detalles que sean de interés para la población, en pro de informar y esclarecer las dudas que a algún respecto específico se tengan, así como para generar la participación ciudadana.

Lo anterior, a favor de construir un entorno o un espacio social en el que los diversos actores que lo conforman tengan acceso a la información que el gobierno emite para cada grupo, considerando los rasgos característicos que los definen o determinan.

Ahora bien, para llevar a cabo las políticas de comunicación es necesario considerar las estrategias para el manejo de piezas comunicacionales y de medios de difusión. A este respecto, en el citado libro se plantea que: "Las formas de comprensión de la comunicación basadas en el determinismo tecnológico, en visiones macro históricas que soslayan las relaciones sociales o en visiones que tratan los medios de comunicación como si de instituciones autónomas se tratase, se olvidan de conjugar las prácticas sociales y las formas culturales, ateniéndose a variables

aisladas que, segmentando la realidad, impiden un acercamiento metodológicamente comprensivo a la misma.”¹⁰⁹

Si bien la comunicación social tiene como trabajo el responder a las demandas sociales y allegar los programas que de éstas surgen hacia la ciudadanía, las formas y los medios para hacerlo son sustanciales para la obtención de resultados, al igual que es importante considerar dentro de las principales acciones comunicativas los distintos grupos a los que se dirige la comunicación social, los cuales podrían concentrarse en tres grupos: 1) los usuarios principales de los programas; 2) las personas e instituciones que participan en las operaciones del programa o servicio, y 3) la sociedad en general, en pro de informar a terceros sobre las actividades que el gobierno federal o un organismo terminado están llevando a cabo.

Esas actividades de comunicación no sólo son útiles porque informan a ciertos grupos, sino que también proporcionan a las autoridades, académicos, empresarios y a otros sectores información continua sobre lo que está aconteciendo sobre un ámbito específico del sector gubernamental, lo que conllevaría al posicionamiento –positivo o negativo- de un organismo de gobierno por sus propias actividades y no por la promoción del funcionario público o grupos de poder en turno.

Es necesario anotar que dentro de las definiciones encontradas en México de comunicación social, se halla la suscrita en la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social (Presentada el 22 de abril de 1997, por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo -turnada para su revisión y análisis a las comisiones de Radio, Televisión

¹⁰⁹ *Ibíd.* p. 18

y Cinematografía y Gobernación y Puntos Constitucionales-.) la cual describe a ésta como: "(...)el medio e instrumento para el ejercicio del derecho a la información por lo que quedan sujetas a las prescripciones de esta ley todas las actividades de información y comunicación social que tengan como finalidad el que sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto, utilizando para ello los medios que se encargan de su difusión masiva"¹¹⁰

Lo anterior, es ejemplo de un Intento de regulación a la que se puede o se busca llevar a la comunicación social, ello debido a que el Estado, además de establecer el marco jurídico, crea instituciones que regulan en la práctica la relación entre actores. En el caso de México, uno de estos mecanismos de regulación pertenece a la Secretaría de Gobernación y se denomina Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC). El tema de la regulación en materia de comunicación social se abordará más adelante.

Hay que señalar que también es el Estado quien fija las condiciones de funcionamiento de medios de comunicación alternativos a los comerciales del sector privado como son los tiempos oficiales. Es decir, que es el aparato de Estado quien establece reglas del juego, relaciones jerárquicas entre actores, y su propia participación en los medios. Este aspecto es particularmente importante para saber de qué se dispone en cada país, y de este modo conocer los alcances de la comunicación social de Estado.

¹¹⁰ Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. Proyecto de Decreto. México. 1997. p. 1 en: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdlp/comivij/comrtc/iniley.htm>

A este tenor y continuando con el tema de los medios de difusión social y su relación con el Estado, la tesis *Estrategias de vinculación social: hacia la construcción de un modelo de comunicación institucional para el INEGI* de Juan Ignacio de Anda Martínez, describe que en la historia de los medios de difusión se ha dado una lucha por el control de los mismos, ello por el poder que estos infieren. "como nos dice Thompson, "El desarrollo inicial de la imprenta y la publicación se entretejió de maneras complejas con el ejercicio del poder político por parte de las autoridades de los aparatos administrativos de los nuevos Estados-nación. Si bien las nuevas autoridades emplearon activamente los diarios para difundir comunicados oficiales de diversos tipos, también intentaron limitar o suprimir la publicación de materiales considerados heréticos..."¹¹¹

No sólo se impedía la impresión de materiales heréticos, la magnitud de la supresión consideraba todo aquella información que resultase negativa para el gobierno, algunos de los representantes de los distintos poderes, de grupos políticos y grupos hegemónicos.

Ahora bien, la comunicación social, no obstante, no se reduce únicamente a los asuntos de Estado y sus decretos, a los actores políticos o al interés de ganancia del capital local e internacional. La comunicación se mueve, por el contrario, en un escenario donde concurren quienes aportan las ideas, los dineros, la autoridad, la capacidad de organización y de mediación, la opinión disidente y la

¹¹¹ De Anda Martínez Juan Ignacio. *Estrategias de vinculación social: hacia la construcción de un modelo de comunicación institucional para el INEGI*. p.11. En: http://www.universidadabierto.edu.mx/SerEst/AdmPublica/SistInforma/AndaJuan_Estr aVincSoc.htm

voluntad de cambio, es decir, la comunicación social requiere para su gestión y desempeño de la participación ciudadana.

Citando nuevamente dicha tesis, en ella se apunta modos de comunicación que –el autor considera- el Estado emplea para realizar una política de comunicación social.

“El gobierno, para comunicarse con la sociedad, hace uso de diversos medios de comunicación, conforme a varios elementos:

- La disponibilidad de medios de comunicación (existencia de medios, recursos para disponer de ellos).
- Las prerrogativas que le otorga la Ley
- Los medios tradicionales de transmisión (la manera en que el Estado “estila” comunicarse con los diversos actores).
- Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para mejorar la comunicación
- La cobertura de cada medio, las ventajas y desventajas de su uso.”¹¹²

Ante la ya mencionada falta de regulación del ejercicio de la comunicación social, las herramientas para llevarla a cabo son variadas y son resultado –generalmente- de las condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales.

¹¹² *Ídem.*

2.2 ACERCAMIENTO A LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO.

En lo que atañe a la comunicación social en México y a manera de referente histórico para ubicar la situación actual de la comunicación social, se cita a Francisco Prieto, quien en su libro *Diagnóstico de la Comunicación Social en México*, refiere que "(...) en México, durante el sexenio del presidente Cárdenas funcionó eficazmente el DAPP - Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda-). Bajo la dirección de Agustín Arroyo Ch., el DAPP reunió un conjunto excepcional de talentos de la literatura y las artes plásticas mexicanas y en él se quiso centrar toda la política y la instrumentación informativa del gobierno federal. Fue liquidado en 1939. (Sus funciones, parcialmente pasaron a la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación.)"¹¹³

"Llámense DAPP o Ministerios de Propaganda o de Información se trata en todo caso de instituciones con las que el Estado ha querido llenar ese gran zona intermedia entre prensa y gobierno y permitir a este último aunar prepuesto y esfuerzo y darle defensas y ventajas en sus conflictos con el llamado Cuarto Poder"¹¹⁴

En el caso de las oficinas a nivel nación, Prieto dice que "Cuando, como en el caso de México, no se ha centralizado el esfuerzo estatal para la tarea de información surgen, multiplicados en cada una de las dependencias del ejecutivo, aparatos de prensa cuya dimensión va casi

¹¹³ Prieto, Francisco. *Diagnóstico de la Comunicación Social en México*. Serie *Diálogo Abierto Comunicación*. COYOACÁN. México, 1998. pp. 46-47

¹¹⁴ *Ibid.* p. 47

siempre en proporción directa a su presupuesto y a las expectativas del titular en vista de la sucesión presidencial”¹¹⁵

Igualmente añade que “Las direcciones de prensa o de divulgación o de difusión o de comunicación social, o como quieran que se llamen, tienen como función esencial la de establecer una comunicación real entre el poder público y el resto de la comunidad. Al sufrir un gigantismo, se convierten en aparatos enormes que parecen tener una mucho mayor eficacia puramente cuantitativa medida por el lineaje publicado en la prensa o el tiempo ocupado en la radio o en la TV puede descuidar la finalidad principal que sería la de informar a la comunidad del hacer gubernamental y propiciar en ella ése tan necesario sentimiento de seguridad y confianza en los gobernantes.”¹¹⁶

Si se entiende entonces que la comunicación social es aquélla que brinda un servicio a la ciudadanía, luego entonces, las áreas de comunicación social serán las encargadas de responder a las demandas sociales y de ofertar los servicios que el gobierno crea y destina para la población; asimismo, estas áreas promoverán la participación de la ciudadanía para que ésta brinde a dichos organismos parámetros referentes a su realidad, así como opiniones y sugerencias que lleven a una modificación benéfica y efectiva de la oferta de servicios.

En México, no existe una Ley de Comunicación Social que regule el ejercicio de las áreas encargadas de la misma. Se cuenta como documento rector para dicho desempeño con un decreto que surge – generalmente- en los primeros días del año, en el que se instituyen los

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Ibid.* p. 48

lineamientos generales para el ejercicio de las partidas presupuestales correspondientes a gastos de comunicación y difusión.

El Diario Oficial de la Federación lo describe de la siguiente forma: "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal..."¹¹⁷

Además de dicho decreto, existe una Iniciativa de Ley que data de 1969, la cual se abordará en un punto posterior.

Al igual que esta iniciativa, existen también diversos marcos jurídicos que integran en sus contenidos artículos regulatorios del ejercicio comunicativo y su función social.

En la búsqueda de una Ley que establezca parámetros en el actuar de las oficinas encargadas de la difusión de los programas sociales, se observó la existencia de programas anuales y de algunos manuales que procuran una homologación en los lineamientos tanto en el reporte del manejo de los recursos presupuestales como en el uso de las herramientas gráficas a utilizar para la promoción de la imagen institucional.

Pero esta regulación que se da mediante dichos formatos resulta limitada ya que, aunque esta diseñada de forma tal para que sea eficaz

¹¹⁷ Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. ACUERDO por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el ejercicio fiscal 2003. D.O.F. México. 9 de enero de 2003. Pp. 1

en el reporte de gastos y medios a contratar para las campañas de difusión, no indica, señala u orienta sobre el ejercicio o herramientas necesarias para el desempeño de las áreas, así como el seguimiento o la implementación de estrategias eficaces para que las áreas de comunicación social tengan un buen desempeño.

Depende del o los organismos establecerlos, ello con base en criterios que obedecen a la experiencia, a los intereses o a algún otro parámetro por el que se guíen los encargados, directores o responsables de dichas áreas.

Se integra a este punto el Artículo 13 del acuerdo para la difusión de la Información de la Cámara de Diputados. Ello obedece a que es uno de los pocos textos jurídicos en el que se inscriben lineamientos para el ejercicio de la comunicación social, creado, de acuerdo con lo se estipula en el mismo, con el fin garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados.

Éste fue aprobado en la sesión efectuada el día 3 de noviembre de 1998, y establece como funciones de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados las siguientes:

I. Proporcionar a los informadores acreditados ante la Cámara, y en general a todos los medios, la información que se genere en la misma.

II. Informar sobre las iniciativas de ley o decreto, las propuestas que no constituyan iniciativas y que se reciban por la Cámara, así como sobre los proyectos de dictamen que sean discutidos y resueltos por el pleno.

III. Poner a disposición de los informadores las versiones estenográficas, la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates.

IV. Facilitar a los Informadores acreditados en la Cámara los elementos para su mejor desempeño, conforme a las previsiones presupuestales de la misma.

V. Coadyuvar con los Informadores a concertar entrevistas, exclusivas o de difusión general, con las diputadas y diputados.

VI. Acreditar a los representantes de los medios de información, dotarles de identificación de la Cámara y otorgarles las atenciones necesarias para el cumplimiento de su función.

VII. Divulgar entre las diputadas y diputados el compendio de noticias de los diversos medios relacionadas con las funciones de la Cámara.

VIII. Apoyar a las oficinas de Comunicación Social de los grupos parlamentarios de la Cámara.

IX. Realizar conforme a las instrucciones que reciba de la instancia competente de la Cámara, las aclaraciones pertinentes sobre informaciones publicadas por los medios de información del país y del extranjero.

X. Ordenar las publicaciones pagadas en los medios de información, cuidando que éstas señalen con total claridad la procedencia de la Cámara. No podrán ordenarse inserciones en prensa, radio y televisión en forma de gacetilla que no identifiquen a la Cámara como la responsable de la inserción.

El acuerdo para la difusión de la información tiene como finalidad garantizar las actividades tendientes a difundir una información

oportuna y objetiva sobre las actividades que realice la Cámara de Diputados, conforme a sus atribuciones constitucionales.”¹¹⁸

Los puntos considerados en este acuerdo para el desempeño de las funciones de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, están encaminados a la difusión de las actividades que en ella se efectúan, así como a informar a los diputados sobre las noticias que del sector se publican. Las Fracciones de este Artículo han sido elaboradas considerando las necesidades que en ese recinto se tienen en materia de comunicación social y por ende sólo considera aquello que es de su competencia.

La situación en materia de comunicación social descrita en este apartado muestra las condiciones legislativas en México, ya que ante la ausencia de un marco regulatorio específico de esta área de la comunicación, su ejercicio continuará dependiendo de parámetros variables tales como intereses políticos, económicos, de grupo o de partidos, entre otros, teniendo cada una de las instituciones de gobierno sus propias medidas o lineamientos de acción.

¹¹⁸ Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados. Artículo 13. México, 3 de noviembre de 1998.

2.2.1 REGULACIÓN EN MATERIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL. LEY DE IMPRENTA (1917); LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (1960); LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL (1998); LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (2002) E INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (1997).

La siguiente es una exposición básica de las normas que rigen de manera general el quehacer de la comunicación social, y en particular las relaciones entre instituciones gubernamentales y ciudadanía.

Por ello, la finalidad aquí de suscribir algunas de las leyes que abordan o se involucran con el tema de la comunicación social en México; para de esta forma conocer los distintos marcos regulatorios de éste ámbito, saber que dice la Ley a este respecto y así analizar las relaciones entre el ejercicio de la comunicación social de las instituciones de gobierno y la sociedad, en específico la relación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y sus educandos, objeto de estudio de caso de esta tesis.

Las leyes a considerar son: Ley de Imprenta (12/abril/1917); Ley Federal de Radio y Televisión (19/enero/1960); Ley de Participación Ciudadana del D.F. (21/diciembre/1998); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11/junio/2002) así como la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social (1997).

LEY DE IMPRENTA

En México existen Leyes, como la de Imprenta que desde 1917 consideraron la importancia de los medios de comunicación como mecanismos de poder, ello ante la capacidad de respuesta que la difusión tiene y que puede representar para grupos o actores específicos que hagan uso de ella.

Igualmente y conforme al texto de *Historia de la Comunicación Social, Voces, Registros y Conciencias*, la importancia del medio impreso recae en que fue el primer medio como tal que el Estado utilizó para comunicarse con la población, a través de edictos y del uso de la prensa mediante espacios propios o inducidos.

En el texto *El periodismo en México 500 años de historia*, se define a la prensa como "difusora de la cultura y arma política, cuyas proyecciones definen en gran medida el estado actual de la República".¹¹⁹

La Ley de Imprenta de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917, consta de 36 Artículos y se mantiene el texto de la misma vigente hasta la fecha.

En esta ocasión, conforme a lo que al presente trabajo de investigación ocupa se considerará lo establecido en el Artículo 3, Fracción III en el que se estipula que: "Constituye un ataque al orden o a la paz pública, la publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el

¹¹⁹ Reed Torres Luis; Ruiz Castañeda María del Carmen. El Periodismo en México 500 Años de Historia. EDAMEX. 3era Edición. México. 2002. p. Contraportada.

alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la Nación o de algún Estado o Municipio, o de los bancos legalmente constituidos.”¹²⁰

Esta ley de 1917 califica de ataque el manejo adulterado de información, cuestión que en muchos casos se presenta en el ejercicio del manejo de las notas informativas generadas tanto por las oficinas de comunicación social de los organismos gubernamentales, como por otros muchos actores.

De acuerdo con lo que se observa en ciertos medios de difusión, la información emitida por las oficinas de comunicación social mantiene un sistema vertical de trabajo, difundiendo objetivos públicos que en ocasiones no se cumplen. Remitiéndose –en algunos casos- únicamente al publirrelacionismo del funcionario público en turno.

Asimismo, y en lo que respecta al detrimento de la paz de la República, habría que analizar como afecta a la estabilidad y a la paz social el desconocimiento de los programas sociales, de la oferta gubernamental desarrollada específicamente para grupos con características definidas y el desconocimiento también de la labor gubernamental, ya que ante la ignorancia de la existencia de servicios sociales se puede generar un malestar general tendiente al deterioro o a la inestabilidad de la paz de la República.

Por lo demás, el Artículo 6 de la aludida Ley, permite que se realicen observaciones y críticas al desempeño de los funcionarios públicos, toda

¹²⁰ Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía Legislación sobre Medios de Comunicación en México. Ley de Imprenta. p. 3 en: <http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc/leyimprenta.html>

vez que éstas tengan sustento. "En ningún caso podrá considerarse delictuosa la crítica para un funcionario o empleado público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que con motivo de ella se hacen son racionales y están motivadas por aquellos, siempre que no se viertan frases o palabras injuriosas".¹²¹

Referido lo anterior, se interpreta que la realización de críticas u observaciones están permitidas, es decir, que los funcionarios públicos deben saberse en observación, por lo que su desempeño y obligación debe, por ende, ejecutarse considerando la evaluación, además de la responsabilidad laboral y profesional que se tenga para el desempeño del mismo.

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (1960)

En este apartado se incluye la presente Ley, debido a que en ella queda estipulado el uso de los medios de difusión de mayor impacto, la radio y la televisión, los cuales son herramienta clave para la difusión de ideas, contenidos e imágenes que influyen en los criterios económicos, políticos y sociales de la vida nacional.

Los Artículos a considerar se analizarán conforme a la línea de investigación del presente trabajo, que versa sobre el manejo de la información y uso de los medios electrónicos, específicamente la radio y la televisión, por parte de las oficinas de comunicación social gubernamentales, encargadas –entre otras actividades- de hacer uso de éstos para dar a conocer a la ciudadanía los servicios y programas

¹²¹ *Ibíd.*, p. 3.

sociales que el gobierno ha creado para ellos, mediante el conocimiento de las demandas sociales.

La Ley Federal de Radio y Televisión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960 cuando el licenciado Adolfo López Mateos era Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, consta de 106 Artículos y 7 Transitorios.

Para iniciar este análisis se cita lo contenido en el Artículo 4, en el que se estipula el deber del Estado para proteger que estos medios cumplan con su función social. "La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social."¹²².

Durante años las ciencias de la comunicación han establecido tres funciones básicas de los medios: entretener, educar e informar. Si se llevará a cabo una evaluación porcentual de cada una de estas funciones seguramente la de entretenimiento ocuparía el porcentaje más alto, siguiéndole la información y al final se encontraría la función educativa.

Al vincular las 'funciones' sociales de la radio y la televisión con los estatutos referidos en el Artículo 4 se aprecia que aunque teóricamente está regulada la función social de los medios, hoy en día la practica dista del cumplimiento de la función social, ya que éstos obedecen a cuestiones de carácter económico que al fin de cuentas es el factor que otorga permanencia y poder para los dueños de los mismos.

¹²² Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Legislación sobre Medios de Comunicación en México. Ley Federal de Radio y Televisión. p. 2 en: <http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc/leyfedrt.html>

No obstante la situación actual de los medios la Ley de Radio y Televisión continua vigente y sin modificación alguna, ya que aunque se han realizado mesas de trabajo en torno a la relación medios – Estado, con el fin de adecuar el desempeño de éstos a las necesidades sociales de hoy en día, aún no se ha efectuado las reformas correspondientes.

Lo anterior según lo expuesto en el Foro Nuevo Reglamento de Radio y TV, impartido por la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, A.C. y el Programa de Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM:

Prosiguiendo con la función social de estos medios, la citada Ley refiere en su Artículo 5, en sus 4 Fracciones, que: "La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, (indica que) a través de sus transmisiones, procurarán:

I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.¹²³

¹²³ *Ídem.*

Sin que se realice un análisis muy profundo se puede observar que lo contenido en cada una de las fracciones aquí citadas no tiene cabida en la realidad que se aprecia en los medios ya que ni los vínculos familiares se fortalecen mucho a través de la TV y el radio, ni se evitan influencias nocivas del desarrollo 'armónico' de la niñez, ni tampoco se exaltan los valores nacionales.

Lo anterior sería materia de otro trabajo de investigación, pero aquí se incluye a manera de referente con el fin de subrayar que la ejecución de los estatutos jurídicos se suprime ante la existencia de intereses económicos y de poder. Para los fines que aquí atañen, es de interés la Fracción III del ya mencionado Artículo 5, el cual habla de 'elevar el nivel cultural del pueblo'.

Para ello, el Estado cuenta con tiempos oficiales a su disposición, los cuales, a través de la tramitación y el otorgamiento de los mismos, utiliza para dar a conocer algo importante para la ciudadanía. Ejemplo de ello son las campañas de vacunación, las inscripciones escolares y algunas otras de derechos laborales.

Con relación a esto, cabe señalar que la autorización de dichos tiempos se consigue mediante una tramitología que demanda, en el caso de los organismos descentralizados, como el INEA, la presentación de campañas en la *Estrategia de Comunicación*, así como en el formato de Programa de Comunicación, en el cual se deben dar a conocer los siguientes datos:

- Nombre de la campaña
- Programa gubernamental prioritario al que pertenecen

- Concepto rector
- Objetivos (fines que persigue la campaña)
- Metas (indicadores cuantificables del objetivo de la campaña)
- Población objetivo
- Cobertura geográfica
- La calendarización (fecha de inicio y fin de la campaña)
- Criterios de selección para cada tipo de medio y,
- El tipo de medios a utilizar, mencionando la utilización, en su caso, de tiempos oficiales.

Posterior al envío de estos documentos vía oficio a la Secretaría de Educación y a la Secretaría de Gobernación, hay que esperar a que se otorgue, mediante un oficio que envíe SEGOB a SEP, la aprobación para realizar las campañas propuestas. Posteriormente –ya aprobada- se tiene que enviar un formato distinto denominado *Presentación de campaña* en el cual se hace del conocimiento de las instancias correspondientes la necesidad de requerir tiempos oficiales.

La compra de tiempo vía acuerdos o convenios con las televisoras abiertas no se permite hasta agotar las posibilidades para la autorización de tiempos oficiales ya que, al ser parte del gobierno, sus secretarías o sus organismos descentralizados cuentan a su disposición, teóricamente, con dichos tiempos.

La compra de tiempo, si se autoriza, se complica por el elevado costo de los espacios en los medios electrónicos, sumándose a esto, –en muchos casos- el reducido presupuesto con el que se cuenta para difusión.

Lo anterior, sin dejar de lado que cuando se cuenta con la suerte de que se otorguen los tiempos los horarios son poco favorables.

En el Artículo 11 de esta Ley de Radio y TV, se establecen competencias que tiene la Secretaría de Educación Pública para hacer uso de los tiempos oficiales. Dice: "La Secretaría de Educación Pública tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión;
- II.- Promover la transmisión de programas de Interés cultural y cívico;
- III.- Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión;
- IV.- Elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil;
- V.- Intervenir dentro de la radio y la televisión para proteger los derechos de autor;
- VI.- Extender certificados de aptitud al personal de locutores que eventual o permanentemente participe en las transmisiones;
- VII.- Informar a la Secretaría de Gobernación los casos de infracción que se relacionen con lo preceptuado en este artículo, con excepción de la fracción IV, a fin de que imponga las sanciones correspondientes, y
- VIII.- Las demás que le confiera la ley."¹²⁴

Por lo señalado en la Fracción Primera de este Artículo se podría especular que el INEA al ser un órgano descentralizado de la SEP cuenta

¹²⁴ *Ibid.* p. 4

con todas las facilidades para realizar una campaña de comunicación social que dé a conocer a los adultos en rezago una opción para concluir su educación básica, pero no es así.

Aunque aquí se establezca que la SEP tiene la atribución de promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la TV, esto, en lo que a educación de adultos concierne no se efectúa en este sexenio 200-2006.

El INEA ha realizado radionovelas que se transmiten gracias a los espacios que otorgan las radiodifusoras locales. Asimismo, en el año de 1996 se efectuó la campaña "Por la educación, vamos juntos", en la que participaron la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Educación Pública y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, SDN-SEP-INEA, que de acuerdo con especulaciones cobró gran fuerza, otorgándosele tiempos oficiales gracias a la inclusión en dicha campaña, de la Defensa Nacional.

Hacer uso de los tiempos es una de las opciones que tienen los organismos de gobierno para dar a conocer su trabajo, sus programas y en general las labores por las que tienen razón de ser dichas entidades. Pero como aquí ya se ha señalado el proceso es complicado además de que los tiempos se disputan entre todos los organismos del gobierno.

A este respecto el Artículo 59 señala:

"Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba

proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.”¹²⁵

Nuevamente queda asentada en una ley la trascendencia de la difusión de temas educativos, es decir, la transmisión está legislada, pero no obstante que exista esta reglamentación, si no se cuenta con un ordenamiento legal que regule la impartición de los tiempos oficiales la distribución de tiempos queda al libre albedrío de los responsables.

En esta ley, se establece la creación de un Consejo Nacional de Radio y TV, encargado, entre otras cosas, de coordinar las actividades a las que hace referencia esta Ley. Ello se señala en el Artículo 91:

“El Consejo Nacional de Radio y Televisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinar las actividades a que se refiere esta ley;
- II.- Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal;
- III.-Servir de órgano de consulta del Ejecutivo Federal;
- IV.-Elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones;
- V.- Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías y Departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión;
- VI.-Todas las demás que establezcan las leyes y sus reglamentos.

¹²⁵ *Ibid.* p. 14.

Artículo 92. El Consejo celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias, conforme a su reglamento. El Presidente tendrá voto de calidad.”¹²⁶

Esta ley inscribe la creación de un Consejo, el cual tiene encomendada la tarea de promover y organizar las emisiones del Ejecutivo, así como también elevar el nivel moral, cultural y social de las transmisiones, entre otros. Ahora bien, el cuestionamiento aquí sería con respecto a la evaluación del desempeño de dicho Consejo, en favor de que todas las tareas que le han sido encomendadas sean realizadas con igual eficacia, otorgando la misma atención tanto a los asuntos del Ejecutivo como al nivel que aquí se establece en las emisiones.

Existen ya las leyes; se realizó el esfuerzo para decretar en un estatuto jurídico el desempeño y actuar, en este caso, de la radio y la televisión; pero pareciera ser que los factores de índole política y los económicos son los que marcan el actuar de dichos medios electrónicos; asimismo, los grupos que tienen en sus manos las concesiones de radio y TV, llevan a cabo sus planes y estrategias con la libertad que otorgaría el cumplimiento cabal de las disposiciones jurídicas, como si realmente la ley se ejecutara.

Para concluir este punto y con el fin de reforzar lo comentado, se cita el Artículo 63 de esta Ley Federal de Radio y Televisión, el cual habla de las prohibiciones a las que están sujetas las transmisiones que contengan malas palabras, que vayan en contra de las buenas costumbres, escenas de crímenes y violencia, así como baja comicidad, entre otros.

¹²⁶ *Ibid.* pp. 19-20.

“Artículo 63: Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.”¹²⁷

Este Artículo número 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión sirve bien para hacer un énfasis en lo que ya se ha señalado a lo largo de este punto: el incumplimiento de las ordenanzas jurídicas.

No obstante que consta una ley con artículos que legislan de manera específica el desempeño de la Radio y la Televisión e inclusive también un ‘Consejo’ el cual tiene entre sus atribuciones el coordinar las actividades a las que se refiere esta ley, parece ser, conforme a los contenidos que se observan en ciertas emisiones de radio y TV, que el cumplimiento de la misma, cuando se da, es forzado y que más bien la inobservancia a lo que en ella se establece es el parámetro por el que día a día los propietarios de los medios se rigen.

Elo implica, que una vez más pero por circunstancias distintas, la oferta de programas sociales resulta lejana a la sociedad que requiere conocer de ellos. El acaparamiento de los tiempos oficiales, los malos o poco favorables espacios que se otorgan a los organismos de gobierno en horas de la noche en que hay poca audiencia, poco interés de los medios por ser partícipes en la labor educativa, el funcionamiento de

¹²⁷ *Ibid.* p. 15.

éstos en torno a cuestiones de índole económica y política, así como también una posible apatía social que rehúsa a ver programas con contenidos oficiales, hacen que los medios electrónicos con mayor impacto funcionen poco o nada en la promoción de programas para el desarrollo social.

Así, la tarea de dar a conocer la oferta de programas y servicios sociales se ve limitada. Llevarla a cabo dependerá del buen uso de los recursos con los que se cuente; en el caso del INEA, esto será vía el presupuesto que para difusión se otorgue así como por las estrategias que los encargados de comunicación social empleen para que la oferta de educación básica para adultos no se quede en el desconocimiento o la confusión. De dichas estrategias se hablará en el capítulo siguiente.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL (1998)

El segundo capítulo se constituye por un conjunto de leyes y una Iniciativa de Ley orientadas a la regulación gubernamental de la comunicación social.

El integrar la Ley de Participación Social del Distrito Federal, resulta necesario ya que en ésta se establecen los posibles beneficios que obtendría la ciudadanía al participar; exponiendo sus puntos de vista y dando conocer a los responsables sus necesidades y requerimientos.

Es posible que gran porcentaje de los ciudadanos desconozca la existencia de una Ley que regule su participación, lo que conlleva al

desconocimiento de las obligaciones y los derechos -en materia de participación- a los que se hacen acreedores.

Para lo que aquí interesa, la comunicación social, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es herramienta útil para indicar una vez más la existencia de textos legales que consideran la difusión de programas sociales, la promoción de actividades útiles a la ciudadanía, entre otros, en pro de generar una retroalimentación gobierno-sociedad para que así se conozcan las opiniones, molestias, propuestas y demás expresiones de la población. Es decir, se integra esta Ley por contener artículos concernientes a la difusión, la participación social y al gobierno.

En este inciso se abordarán los lineamientos establecidos en materia de Participación Ciudadana en el Distrito Federal; ello debido a una tarea de delimitación de contenidos y a que es en ésta entidad donde se encuentran ubicadas las oficinas centrales del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

La Ley emitida el 21 de diciembre de 1998, siendo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, numera la trascendencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones dentro del entorno político, considerando instrumentos de participación y de evaluación para el cumplimiento de la misma, tales como: "(...)I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta vecinal; V. Colaboración Vecinal; VI. Unidades de Quejas y Denuncias; VII. Difusión Pública; VIII. Audiencia Pública; y IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial."¹²⁸

¹²⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México. 21 de diciembre de 1998. p. 2

Si los instrumentos que reglamentan y fomentan la participación tuvieran cabida en el grueso de los participantes de la sociedad, se podrían conocer las necesidades sociales de primera mano; ello conllevaría al diseño de programas sociales incluyentes coherentes a determinadas realidades.

“Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.”¹²⁹

Provocar e impulsar la participación, así como organizarla y comprobar su funcionamiento son, entre otras, algunas de las intenciones que persigue esta Ley. La medición o el sistema evaluatorio no se define aquí, y lo mismo sucede con las estrategias de difusión que se deben implementar para lograr los objetivos y los principios de la participación ciudadana.

Como ya se asentó, para los fines de comunicación social que se persiguen en este trabajo, el Capítulo VII de la Difusión Pública, resulta de interés ya que aborda el tema de la difusión, en este caso no sólo de programas sociales, ya que aquí se consideran diversos instrumentos de participación ciudadana.

“Artículo 61.- El Gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y

¹²⁹ *Ibíd.* p. 1

decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.”¹³⁰

En este Artículo se menciona la instrumentación permanente de un programa de difusión pública, que informe a los habitantes del Distrito Federal sobre las diversas acciones que el gobierno de esta entidad efectúa y que resultan de interés para la ciudadanía.

Aunque aquí también se habla de un programa de difusión, no se describen las características de dicho programa ni se refiere en que consiste tampoco.

Situación similar sucede en el Artículo 65 “La difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, que permitan a los habitantes de la demarcación territorial el conocimiento de la materia objeto de la misma.”¹³¹

De nuevo aquí se habla de la utilización de ‘medios informativos idóneos’ pero en la mayoría de los casos no se especifican cuáles. Puede ser que ello obedezca a que no es competencia –en el caso de la presente Ley- abordar o indicar estrategias de difusión a implementar.

Lo que se pretende señalar aquí es que para el ejercicio de la comunicación social no existen lineamientos en las leyes que indiquen

¹³⁰ *Ibíd.* p. 12

¹³¹ *Ibíd.* p. 11

cómo debe de funcionar estas áreas, ya que aún cuando en los propios textos jurídicos –como los expuestos en este trabajo- se considera el quehacer comunicativo social éstos no se especifican.

Tal vez, como sucede con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el organismo que es coordinadora de sector, en este caso la Secretaría de Educación Pública, elabora un documento en el que se establecen las líneas de acción en materia de difusión que el organismo descentralizado debe considerar.

Este año, la SEP emitió el 14 de marzo un documento denominado Lineamientos para la Autorización de Campañas de Difusión, elaborado por su Unidad de Comunicación Social. En él, se establecen los parámetros que se tienen que considerar "(...) a fin de garantizar su vinculación con los planes sectoriales, los programas gubernamentales prioritarios, y con la estrategia de comunicación autorizada por el titular de la dependencia o entidad, como se establece en el Acuerdo del Diario Oficial publicado el pasado 9 de enero".¹³²

Se trata de un documento en el que se instauran vía 'Gestiones' los pasos con los que deben contar las campañas del sector educativo, tales como población objetivo, cobertura, duración del mensaje, número de impactos diarios, fecha tentativa de inicio de la campaña (que se desea), justificación del medio que se quiere para difundir dicha campaña, características para la realización de los guiones, entre otros puntos. Es decir, se hace un esfuerzo por ordenar las cuestiones técnicas, por homologar la información y la forma en que ella se

¹³² SEP. Unidad de Comunicación Social. Lineamientos para la Autorización de Campañas de Difusión. 14 de marzo de 2003. p.2

presenta, pero sin hacer hincapié en la necesidad de cumplir con los objetivos por los cuales los organismos de gobierno fueron creados.

Ahora bien, continuando con los puntos en materia de difusión contenidos en la Ley de Participación Ciudadana del D.F., se citan fragmentos de su Artículo 98, en los que se habla de la instauración de acciones de información destinadas a propiciar la participación ciudadana.

“IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno; (...) XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; (...) XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; (...)”¹³³

Esta cita anterior intenta ejemplificar que a pesar de que se considera el desarrollo de ‘acciones de información’, no se desarrolla más acerca de la implantación de éstas. Sólo se dice que se llevarán a cabo, que se implementaran o que inclusive existen, pero las características propias o la eficacia e impacto de las mismas queda en el anonimato.

Por último y antes de terminar el presente punto, se integrará a este análisis la Fracción número II del Artículo 109, la cual dice:

“Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones: (...) II. Implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana”

¹³³ Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Op. cit.* p. 17

Una vez se habla de la implementación de 'acciones de información', cuya finalidad es la de generar una participación por parte de la ciudadanía. Reiteradamente las características, sistemas, métodos y eficacia de las estrategias de información no quedan estipuladas, no se dice cómo son o en qué consisten.

La participación social resulta necesaria para un proceso de retroalimentación ciudadanía-gobierno, mediante el cual se conoce la opinión pública y se conoce también parte del quehacer gubernamental. Asimismo, la participación se requiere para generar los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, respeto, tolerancia y otros más, que son necesarios para la convivencia social.

Así, lograr que la ciudadanía exprese su opinión, sus quejas y sus propuestas es parte nodal en el desarrollo de esta participación ciudadanía-gobierno. Se busca –según lo establecido en esta Ley- que mediante la implementación de estrategias de comunicación se logre captar esa opinión, ordenarla, atenderla y sobre todo, darle respuesta.

Lamentablemente no se dice el cómo, las estrategias de comunicación no se definen, pero lo benéfico es que se reconoce la importancia de la sociedad; se otorga a ésta el valor que como actor tiene dentro de la estructura política, económica y social de un país, en este caso específico del Distrito Federal.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (2002)

Se circunscribe la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dentro de este trabajo debido a que -según lo que en ella se establece- es una nueva disposición que hace la actual administración para regular el acceso a la información gubernamental.

Su inclusión obedece también a que es la primera Ley que establece ordenar la información que genera el Gobierno Federal en favor de que la ciudadanía tenga un adecuado acceso a la información. Ello no implica que se considere un sistema evaluatorio que confirme la eficacia y el cumplimiento de los objetivos que persigue esta Ley.

Su creación data, -de acuerdo a un documento entregado al INEA por la Secretaría de la Función Pública- desde 1977, año en el que se lleva a cabo una reforma constitucional (parte final del artículo 6), en donde se estipula: El derecho a la información será garantizado por el Estado.

El 22 de abril de 1997 la propuesta fue presentada por el Partido Acción Nacional. La iniciativa de Ley fue elaborada a partir de una Consulta Nacional en la que se consideró la opinión, propuestas y críticas de mexicanos que aportaron su sentir.

El Ejecutivo Federal señala que con esta Ley se perfila el inicio de un camino que impulsa la participación social y la confianza en las instituciones públicas, contribuyendo en la construcción de un país más justo, transparente y democrático.

La Ley obligará a las autoridades a proporcionar información que obre en su poder a cualquier ciudadano interesado, que le permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.

La finalidad, que dice tener, es la de regular, bajo un formato homólogo diseñado por el Archivo General de la Nación, el acceso a la información de los organismos del gobierno.

Es decir, esta Ley representa un intento a fin de transparentar el ejercicio público en favor de la legalidad y la legitimidad.

La ley establece qué información se va a dar a conocer, a quiénes, y en qué periodicidad de tiempo y clasifica la información como pública, privada y reservada señalando las características que condicionan a cada una de éstas en su Capítulo III *Información reservada y confidencial*, Artículos 13, 14, y 18.

“Artículo 1: La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier entidad federal.”¹³⁴

Su designio es el permitir el acceso a la información, ello a través de estrategias como el orden de la información, la disposición de ésta en medios impresos o magnéticos y demás elementos con los que se

¹³⁴ Secretaría de Gobernación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF. 11 de junio de 2002. p.1

pretende –conforme a lo que aquí se señala- que las personas interesadas puedan allegarse la información requerida.

También se establecen tiempos para brindar dicha información; ello, -según aquí se indica- con la intención de erradicar trámites tardados que minaban el ánimo de la sociedad interesada en conocer algo con respecto a los organismos, la sociedad interesada en participar.

Algunos de los objetivos que indica perseguir esta Ley son los siguientes:

I.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II.- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III.- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho¹³⁵

La vinculación de los estatutos jurídicos de esta Ley con los otros textos de la misma índole analizados a lo largo de este capítulo radica en que la presente expone que considera también, desde su línea de incumbencia, la necesidad de difundir la información que generan los servidores públicos con el propósito de generar la interacción sociedad-

¹³⁵ *Ibid.* p. 2

gobierno, que redunde en una retroalimentación benéfica para ambas partes, mejorando la circulación informativa y por ende, el conocimiento de las demandas sociales.

Para lograr que se cumplan los objetivos que se inscribieron en esta Ley decretada el martes 11 de junio de 2002 por la Secretaría de Gobernación a través del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se consideró la existencia de un Instituto autónomo que será el encargado de supervisar la ejecución de los estatutos de esta Ley.

“El Instituto Federal de Acceso a la Información es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”¹³⁶

También, además de homologar la presentación de la información, y de crear un Instituto Autónomo, se propone aquí la creación de un Comité, que tiene la función primordial de coordinar y supervisar que su dependencia cumpla con la responsabilidad de otorgar información a quien así lo requiera, respetando los lineamientos que a ese respecto señala la presente Ley.

Este Comité, según lo que se instaura en el Artículo 30, deberá estar integrado por:

¹³⁶ *Ibíd.* p. 1

"I.-Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; II.-El titular de la unidad de enlace y III.- El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad" ¹³⁷

De acuerdo con lo contenido en Artículo 37 de las atribuciones del Instituto, éste tiene que brindar apoyo a las áreas designadas para el cumplimiento la ley; asimismo, proveerá de capacitación a los servidores públicos elegidos para dar cumplimiento a las disposiciones en ella establecidas.

Se crea una Ley que busca que el acceso a la información sea ágil y satisfactorio. Además, se implementan elementos como formatos homólogos, creación de un Comité, un Instituto, se establecen tiempos y formas para entregar la información, se realizan documentos en los que se reglamentan los 'procesos de acceso a la información', entre otros elementos más.

Este rendimiento de cuentas, en lo que concierne a la materia educativa, se prevé mediante la aplicación de 'la reforma educativa' la cual -de acuerdo a lo que se señala en el PND- considera que la ciudadanía, a través del conocimiento del desempeño y los programas públicos, cuente con mayores elementos para el ejercicio de la participación social, emitiendo juicios de valor a favor de la corrección y mejora de los servicios educativos, así como para lograr la rendición de cuentas y una reciprocidad gobierno-ciudadanía que sea benéfica para el desarrollo del país.

¹³⁷ *Ibid.* p. 8

A través de la ley, la ciudadanía obtendrá: "(...) mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones, (ya que) al existir una mayor participación de la sociedad civil en el avance educativo, el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volverá una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo (...)"¹³⁸.

La información que se debe otorgar es un tanto similar a la que habitualmente brindan las dependencias, tal como el directorio de servidores públicos, las metas y objetivos de las unidades administrativa, los servicios que ofrecen, información sobre trámites, requisitos y formatos.

Quizás la novedad recaiga en que se debe incluir información referente al presupuesto asignado, -directamente en el organismo de gobierno-, resultados de auditorías, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, concesiones y permisos, contrataciones con proveedores y licitaciones, así como los mecanismos de participación ciudadana.

Los resultados sobre la eficacia y la razón de ser de esta se observarán en el largo plazo, ya que debido a lo reciente de su creación, el mismo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha señalado que se requieren realizar precisiones con relación a su aplicación. (Costos, características específicas de algunos organismos, naturaleza jurídica, entre otros) Habrá que ver entonces cuáles son los elementos benéficos que ésta aporta para el desarrollo de la participación ciudadanía y para el ejercicio de la comunicación social.

¹³⁸ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. *Op. cit.* p. 71

Se debe considerar que tal vez se trate de un intento enfocado en ordenar la información más que a la generación de una cultura de participación ciudadana la cual incluya la investigación y el interés por conocer los programas sociales. Es decir, se están integrando lineamientos y directrices para el manejo y el orden de la información, se pone atención a ello, pero el eje nodal de la creación de esta Ley debe ser el generar inquietud en la sociedad para que ésta se acerque y conozca a los organismos que conforman su gobierno.

Conviene que los esfuerzos se encaucen en ese sentido, emitiendo no sólo reportes de control que se verán reflejados en tablas estadísticas, índices sobre tipo de público, edad y sexo -entre otros-. Se trata de desarrollar una retroalimentación que permita a la sociedad acceder a la información, conocer, opinar y actuar, y del mismo modo que brinde a los órganos de gobierno información sobre las opiniones, demandas y necesidades sociales a favor del mejoramiento, la corrección o la implementación de programas sociales necesarios.

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (1997).

La Iniciativa de Ley Federal de Comunicación, es reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales que se presentó a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, y es un documento trascendente en la historia de la comunicación social mexicana.

Fue elaborada por diputados de la Comisión Especial de Comunicación Social, y firmada por los representantes de los grupos parlamentarios

del PAN, PRD y PT, en la LVI Legislatura, iniciativa que posteriormente fue turnada para su revisión y análisis a las comisiones de RTC y de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Sin ser dictaminada en comisiones, ni votada por el pleno de la Cámara de Diputados, la citada iniciativa pasó en calidad de proyecto a la LVII Legislatura, donde se analizó y discutió con el propósito de elaborar un anteproyecto de dictamen, de acuerdo con las prácticas parlamentarias vigentes.

“Para actualizar el marco jurídico en la materia, esta iniciativa incluye diversos aspectos, entre los que destacan:

1. La protección del secreto profesional de los informadores, a fin de garantizar la seguridad de sus informantes.
2. Garantizar el derecho de réplica de los ciudadanos ante los medios de comunicación, con el propósito de que la sociedad tenga un mecanismo para aclarar la información que se le adjudicó.
3. Crear la cláusula de conciencia de los periodistas.
4. La conversión de los medios de Estado en verdaderos medios de servicio público (para que éstos no sean únicamente voceros del Poder Ejecutivo).
5. Establecer el derecho de la sociedad a recibir información de Interés público y la obligación correlativa de las entidades públicas de proporcionarla. Se trata de evitar que la información publicada en los medios no sea fidedigna, y obligar a la autoridad a presentarla sin maquillajes u obstáculos.

6. Transparentar el ejercicio en gastos de publicidad oficial atendiendo a criterios objetivos de tiraje, difusión e impacto social de las publicaciones.
7. Eliminar la difusión de "gacetillas" y/o transparentar la publicidad redaccional que afecta el derecho a la Información del público, a fin de garantizar que lo que llegue a la sociedad identifique su procedencia y objetivo.
8. Constituir una instancia pública, cuyo objetivo sea el de conciliar conflictos entre los actores del proceso de comunicación (ciudadanos, Estado, medios y periodistas)."¹³⁹

En el Informe, se llevó a cabo la relatoría de las distintas acciones que se efectuaron para realizar la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, como los obstáculos que se presentaron, las distintas etapas de su desarrollo, teniendo como antecedente el seminario *Principales lineamientos de la legislación mexicana en comunicación* -febrero de 1998-; un ciclo de conferencias en el mes de mayo de 1998, 1999 y 2000, denominadas: *El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México, Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México, y Los Medios de Comunicación y los Procesos Electorales. Un Compromiso para el Futuro*, así como la elaboración de consultas especializadas con la finalidad de conocer la opinión de expertos y de instituciones vinculadas en el campo de la comunicación social.

¹³⁹ Comisión de Radio, Televisión y Cine de la Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Informe Sobre la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. p. 1

Participaron, en esas reuniones de consulta, -según lo que indica el Informe Sobre la Ley Federal de Comunicación Social-, la Academia para el Desarrollo Profesional del Periodismo (DESPER), la Fraternidad de Reporteros de México A. C., el Consejo Consultivo del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, la Asociación Mexicana de Comunicación y Derecho, la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales AC; así como los periodistas e investigadores: Jorge Meléndez, Raymundo Rivapalacio, Jaime Castrejón Diez, José Barragán Barragán, Agustín Ramírez Ramírez y Ernesto Villanueva.

También formaron parte de esto organizaciones como: A favor de lo mejor, el Sindicato de Redactores de la Prensa, Frente Amplio Tu Voz, Tu Imagen, Tu Derecho, Reporteros en Proceso, la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP), Federación Internacional de Prensa (FIP), el CONEICC, además de que se llevaron a cabo reuniones con miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Siguiendo con la información que proporciona dicho documento, en septiembre de 1998, los miembros de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía decidieron formar una Subcomisión Revisora de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, conformada por tres miembros de cada grupo parlamentario

Esta Subcomisión realizó 12 reuniones de trabajo, incorporando argumentos y sugerencias de la Comisión de RTC.

Pero a la par de los trabajos de esta Subcomisión revisora, en los medios impresos salió publicada una nota el día 30 de Septiembre de

1998, diciendo que la Cámara de Diputados intentaba crear una nueva Ley comunicativa: la Ley Mordaza. –como la denominaron–.

Para enfrentar esta situación, el informe sobre la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social narra que la Comisión de RTC citó a dos conferencias de prensa, en las que los miembros de la Junta Directiva detallaron el proceso de revisión de dicha Iniciativa de Ley, "(...) negando que existiera una intención de coartar las libertades de información y de expresión, garantizadas constitucionalmente en los artículos 6º y 7º"¹⁴⁰

En lo que se pudiera denominar la sección de Antecedentes, este informe dice que desde 1979 se realizaron consultas para conocer la postura de la sociedad en general y de la comunidad de la comunicación, sobre la necesidad de reglamentar el ejercicio de esta área.

"El Poder Legislativo, convocó en septiembre de 1979 a una consulta pública, que se llevó a cabo a principios de 1980, con el objeto de conocer las distintas opiniones de la sociedad. Las audiencias celebradas, destacaron por la intensa participación de partidos políticos, asociaciones profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores, y ciudadanos en general. El resultado: 140 ponencias en el Distrito Federal, Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey."¹⁴¹

De acuerdo a lo que en este documento se inscribe, con este debate se puso de manifiesto que no sólo era necesario reglamentar la

¹⁴⁰ *Ibíd.* p. 4

¹⁴¹ *Ibíd.* p. 5

información, sino que además había que modificar el sistema de información, con la finalidad de establecer una Política Nacional de Comunicación Social.

Algunas de sus propuestas fueron:

1. "La obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de la información.
2. Conformar una Política de Comunicación explícita que articule los diferentes organismos estatales en una estructura nacional, la cual establezca normas para asegurar su eficacia.
3. Limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas."¹⁴²

Según datos que en el citado documento se arrojan, de las 140 ponencias sólo 22, manifestaron estar en contra de que se reglamentara -vía esta Ley- el derecho a la información.

Ahora bien, es de considerar que Luis M. Farías, quien en ese entonces fungía como presidente en turno de la Cámara de Diputados, manifestó la existencia de intereses de poder que se oponían a la reglamentación del derecho a la información: "(...) la reglamentación (de este derecho) no estará sujeta a la presión de los grandes intereses que se oponen a ella. Toda garantía constitucional debe ser reglamentada para que alcance su operatividad y eficacia"¹⁴³

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Ibid.* p. 6

Y algo que resalta aún más al ir realizando la presente investigación, es que de acuerdo a este informe emitido por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, es que el mismo diputado Luis M. Farías, fue quien enunció el 8 de mayo de 1981 que: "el cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión... considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo... porque este problema es tan complejo como el de la corrupción"¹⁴⁴

A esto, la Comisión anota en su documento: "Con tal respuesta, parecería que el derecho a la información era asunto condenado al olvido y que el trabajo de quienes participaron activamente en las consultas y propuestas era desechado de la noche a la mañana."¹⁴⁵

Aunque esta situación pareciera el fin de la reglamentación de la información, en el año de 1983, con Miguel de la Madrid como presidente, se vuelve a convocar –por medio del mismo presidente- a una Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social.

"(...) aunque dos meses antes (de la existencia del Foro), en marzo, ya había definido la organización del Sistema de Comunicación del Gobierno Federal, creando los Institutos de Radio, Televisión y Cinematografía (IMER, IMEVISIÓN E IMCINE) y dejando exclusivamente la tarea de vigilancia de la normatividad bajo la responsabilidad a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ *Ídem.*

de Gobernación. En este foro, los ciudadanos se mostraron más exigentes en sus demandas, presentaron 2000 ponencias que en su mayoría se manifestaban a favor de legislar en la materia.”¹⁴⁶

Otro antecedente sería el del año de 1995, en donde “la LVII legislatura decide crear el 8 de febrero de 1995, la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados, con los siguientes objetivos:

1. Proponer y desarrollar un programa de audiencias y consultas a escala nacional en materia de comunicación social.
2. Recopilar información sobre legislación comparada y estudios técnico-jurídicos, como punto de partida para enriquecer la evolución del marco legislativo de la materia.
3. Preparar consultas con expertos y con las comisiones correspondientes de estudios y dictamen de la Cámara de Diputados, los anteproyectos de iniciativas en este campo.”¹⁴⁷

Esta Comisión, al igual que sus antecesoras, decidió llevar a cabo, una consulta ciudadana, a través de foros, buscando la participación de los diversos grupos sociales.

A continuación se cita lo suscrito en el último párrafo de este Informe Sobre la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, emitido por la Comisión de Radio, Televisión y Cine de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura:

¹⁴⁶ *Ibíd.* p. 7

¹⁴⁷ *Ídem.*

“Los resultados de la consulta pública no sólo enriquecieron los proyectos de ley sino que dieron la oportunidad a los distintos actores sociales de contribuir en el pleno ejercicio de su derecho a la información y a la libertad de expresión, a plantear sus legítimas demandas sobre un tema postergado por casi 20 años. Las expectativas creadas por los foros siguen presentes. Son un compromiso ineludible para el Poder Legislativo que tiene frente a sí el reto de legislar con la participación de la sociedad.”¹⁴⁸

La Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, marca y define el quehacer informativo para las oficinas de comunicación social, ya que se adentra en esta área marcando las pautas –adquiridas vía consultas, seminarios, mesas de análisis y la participación social- para legislar la gran trascendencia social que llega a tener la comunicación.

En ella, se define a la comunicación social como: “(...) el medio e instrumento para el ejercicio del derecho a la información por lo que quedan sujetas a las prescripciones de esta ley todas las actividades de información y comunicación social que tengan como finalidad el que sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto, utilizando para ello los medios que se encargan de su difusión masiva”¹⁴⁹

E igualmente se establecen como atribuciones de la comunicación social:

I. Difundir información cierta, objetiva, completa, plural y clara sobre hechos y situaciones de interés público sin importar el medio por el que se difunda o el sistema tecnológico que utilice.

II. Promover un diálogo social amplio y plural, no excluyente, discriminatorio ni dogmático: al efecto, la información que se transmita

¹⁴⁸ *Ibíd.* p. 9

¹⁴⁹ Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. *Op. cit.* p. 1

deberá ser oportuna, veraz y objetiva, tendiente al mejoramiento de las formas de convivencia humana.

III. Ser instrumento activo para la educación y el desarrollo cultural de todos los sectores sociales del país.

IV. Contribuir al esparcimiento y recreación de la persona, la familia y la sociedad en general y

V. Promover el respeto a los principales valores sociales, el lenguaje y el respeto a todos los individuos, con especial atención en los mensajes dirigidos a la infancia.¹⁵⁰

La Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, considera el qué hacer y cómo hacer de la comunicación social, ello, según lo detallado a lo largo del presente apartado con base en la participación de los distintos grupos sociales del país, interesados en hacerlo. La aplicación o puesta en marcha de la misma, es un tema basto; pero un factor de concordancia con esta iniciativa, y los proyectos anteriores que existen desde 1979, es la importancia de llevar a la ciudadanía, mediante el trabajo informativo, toda la oferta gubernamental que la Administración pública de un país diseña para su población.

¹⁵⁰ *Ibid.* pp. 1-2

CONSIDERACIONES

El éxito de hacer llegar los programas y servicios, generar la participación social, la interacción entre instituciones y grupos sociales, conocer las demandas de la población, tener conocimiento de la ubicación y grado de los problemas, detectar necesidades, así como canalizar la información compilada a las áreas responsables de ejecutar y programar herramientas y estrategias para enfrentar y abatir las diversas problemáticas, todo ello es tarea de las oficinas de comunicación social.

Es decir, el conocimiento de los elementos y las estrategias comunicativas es ocupación de aquellos que son responsables de la comunicación social, informando a las unidades administrativas competentes de los organismos las necesidades operativas que se requieren en medio de un entorno definido para poner en práctica dichas estrategias, en pro de realizar un verdadero trabajo de información para la sociedad.

La referida Iniciativa de Ley que en este Capítulo se integró no ha sido aprobada, lo que implica que no se cuenta aún con una Ley que rija el quehacer de la comunicación social en este país. Asimismo, aunque la Secretaría de Gobernación emite anualmente formatos en los que se describen los programas anuales a implementar en materia de comunicación social, así como los lineamientos para el ejercicio de recursos presupuestales destinados a gastos de difusión (partida 3700) no existe una ley que indique, sistematice y reglamente el desempeño de las áreas encargadas de la comunicación social gubernamental.

De acuerdo con información de la Secretaría de Gobernación, el documento de carácter regulatorio con el que se cuenta para la reglamentación de la comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es el Acuerdo que SEGOB emite en el mes de enero de cada año.

Éste sustenta en su versión del 9 de enero de 2003 que la política de comunicación social debe contribuir a que la sociedad está mejor informada, a fin de contar con mas elementos para la evaluación del desempeño gubernamental, así como para la transparencia en la rendición de cuentas correspondientes a los gastos de difusión.

Su objeto, de acuerdo a lo que en el mismo se indica es el siguiente:

“Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el Ejercicio Fiscal del año 2003.

Este ordenamiento es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal enunciadas en los artículos 3 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyendo sus órganos desconcentrados (...)¹⁵¹

El Acuerdo –como ya se señaló- busca transparentar el ejercicio en materia de difusión, ello a fin de que los recursos se destinen a la difusión de los programas sociales y no a la promoción de algún

¹⁵¹ Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. ACUERDO. *Op. cit.* p. 1

funcionario público. Con este fin, se diseña anualmente la estrategia de comunicación en la cual se estipula con qué medios y en qué periodos se trabajará; asimismo, y a fin de erradicar los compadrazgos con medios y las relaciones económicas de posicionamiento del funcionario-pago de espacios publicitarios hacia el medio, el Acuerdo considera en su Artículo Noveno las siguientes disposiciones:

"Artículo 9.- En las erogaciones que se efectúen deberán atenderse las siguientes restricciones:

. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán usarse recursos presupuestarios con fines distintos a los de la estrategia de comunicación y el programa anual. Tampoco podrán utilizarse recursos presupuestarios con fines de promoción de imagen de funcionarios o titulares de las dependencias o entidades.

. Las dependencias y entidades, no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativos a las actividades de comunicación social. Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado, la prestación recíproca de servicios de publicidad."¹⁵²

Este Acuerdo es una herramienta de regulación del ejercicio de la comunicación social que considera especialmente el rubro de los recursos económicos y el gasto de los mismos. Para ello implementa documentos como la *Estrategia de comunicación* y el *Programa de*

¹⁵² *Ibid.* P. 6

Comunicación, en los que se describen las acciones a realizar durante el año. En los formatos FC y FD 3700 -ya comentados en ese capítulo- se desglosa el ejercicio del gasto de las partidas de comunicación anual que se efectuará durante cada trimestre.*

Del mismo modo este Acuerdo considera las obligaciones de la Administración Pública contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, considerando como trascendental la existencia de una estrategia de comunicación por parte del Gobierno Federal a fin de concentrar los mensajes gubernamentales, tener una línea de trabajo y generar que la población está informada de las acciones y metas realizadas que se plantearon el PND.

"El Plan Nacional de Desarrollo prevé la obligación de la Administración Pública Federal de informar sobre las principales acciones realizadas, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran y que para cumplir dicha obligación es imprescindible contar con una estrategia de comunicación del Gobierno Federal que difunda las políticas públicas e involucre a la población en la consecución de los objetivos definidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006."¹⁵³

Con el fin de cumplir tanto los objetivos asentados en el Plan, como los -en el caso del INEA- del Programa Nacional de Educación, así como los del Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, se requiere que el organismo cuente con una estrategia de comunicación institucional, la cual, de acuerdo a lo estipulado en el presente Acuerdo debe considerar los programas sectoriales ya mencionados.

* Se anexan formatos en el apéndice para su conocimiento.

¹⁵³ *Ibid.* p. 1

"Cada dependencia deberá contar con una estrategia de comunicación institucional definida a partir de los programas sectoriales, los cuales responden al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006."¹⁵⁴

La mencionada estrategia de comunicación institucional que cada uno de los organismos debe implementar con base en los programas no queda en este Acuerdo regulada, diseñada ni con mecanismos para su evaluación; queda al libre albedrío de las dependencias su diseño e implantación, dependiendo del criterio de sus titulares, así como de los responsables de las áreas de comunicación social el diseño de dicha estrategia.

Ser el vínculo sociedad-gobierno es una de las tareas de las oficinas de comunicación social ya que éstas son responsables de que la población esté informada, a favor de la participación social y la rendición de cuentas por parte de la Administración Pública.

Con base en ello es acertado que se cuente con un mecanismo que regule su ejercicio, ya que éste aunque es reportado mediante formatos establecidos a la SEGOB no se diseñó por ninguna instancia únicamente por las dependencias, las cuales pueden dar cabal cumplimiento a las disposiciones de la Secretaría de Gobernación llenando los formatos, entregándolos a tiempo, inclusive poniendo en marcha todo lo contenido en dichos formatos, pero puede presentarse que la emisión de los mensajes, la selección de los medios, los servicios difundidos o la cobertura geográfica no sea adecuada, nulificando parte o la totalidad de la campaña de comunicación social.

¹⁵⁴ *Idem.*

Una ciudadanía participativa e informada que cuente con elementos para la toma de decisiones es pieza integrante del desarrollo de un país. El conocimiento de las demandas sociales y la atención a éstas reedita en credibilidad hacia las instituciones de gobierno y la legitimación de la democracia.

Establecer reglas que guíen, regulen y coordinen a las direcciones de comunicación social en su desempeño hace que se eficiente el trabajo de las mismas ya que se evaluaría la objetividad, oportunidad y claridad de la información, a fin de promover el diálogo social plural, no excluyente, que promueva, como indica la Iniciativa de Ley, el respeto a los principales valores sociales y el respeto a las garantías de los individuos.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.

Antes de comenzar con el apartado referente a la situación del área de comunicación social del INEA, se señala que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981.

Conforme lo estipulado en el documento *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, el objetivo general que persigue es: "(...)definir y normar los modelos pedagógicos, materiales y contenidos, la inscripción, acreditación y certificación de la educación básica para adultos y dar cabal cumplimiento a las políticas nacionales en la materia; así como, supervisar y evaluar la operación de los servicios de educación para adultos impartidos por las delegaciones e institutos estatales."¹⁵⁵

Desde su creación en 1981 el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, consideró la trascendencia de tener una Dirección General de Comunicación Social, ya que se observaba la necesidad de un órgano

¹⁵⁵ Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. México, 2001. p. 5.

responsable tanto de la promoción de las actividades del Instituto como de motivar la participación ciudadana. "En la actualidad la comunicación social tiene, dentro de la actividad institucional, una clara y natural correspondencia con (los) objetivos y metas propuestos en materia de educación para adultos, y de manera importante, con la promoción de la participación social que hace posible la alfabetización, la educación básica y la educación comunitaria."¹⁵⁶

La existencia de la Dirección General de comunicación social dentro de la estructura de este organismo resultaba necesaria, debido a las labores encomendadas al INEA, y por ende la difusión de la mismas requería de una Dirección General encargada de la tarea.

Para conocer un poco acerca de las labores que el INEA realiza se cita el siguiente párrafo:

"(...)el INEA define modelos educativos, realiza investigaciones sobre la materia, elabora y distribuye materiales didácticos, acredita y certifica estudios de educación básica para adultos y jóvenes de quince años y más que no hayan cursado o concluido dichos estudios en los términos del artículo 43 de la Ley General de Educación."¹⁵⁷

Debido a que las características educativas del instituto resultan distintas -modalidad no formal o abierta- el mismo INEA señala que se requiere del trabajo de la comunicación social "(...)se requiere de servicios de comunicación social integrados a la operación de los programas educativos, desde su difusión previa hasta el momento de la

¹⁵⁶ SEP-INEA. Memoria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1982-1988, INEA, México. 1988. p. 104.

¹⁵⁷ Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. Reglas de Operación e Indicadores.... Op. cit. p. 5.

enseñanza.”¹⁵⁸ Lo anterior con el fin de lograr la correcta difusión de esta particular oferta educativa, para que la gente en rezago (analfabetas y población sin educación básica completa) acudan al INEA y logren alfabetizarse y concluir su educación.

Desde que el INEA surge sus directivos valoraron la importancia de un área de comunicación que represente para el organismo la difusión de las actividades del mismo como promotora de la participación de la ciudadanía, la cual es necesaria para la medición de parámetros que colaboren en el logro de objetivos y en el conocimiento de las demandas y necesidades de los grupos, entre otros rubros más. Así y con base en la trascendencia de esta participación el INEA señala que para que se lleve a cabo ésta se requiere de la conjugación de tres factores, que son:

“A) La acción del Estado para implantar, orientar y articular los programas y las actividades, así como para proporcionar los medios y apoyos técnicos, administrativos y didácticos indispensables.

B) La acción de las organizaciones e instituciones de los sectores social y privado, y la de los mexicanos en lo general, a fin de promover y sustentar la prestación del servicio.

C) La iniciativa y las acciones de los propios adultos beneficiarios de los programas.”¹⁵⁹

Igualmente, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos retoma en el citado documento los señalamientos de la Constitución

¹⁵⁸ SEP-INEA. *Op. cit.* pp. 103-104

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 97

Mexicana y de la Ley Federal de Educación que hacen referencia a la participación social y describen lo siguiente:

“El servicio público educativo a cargo del INEA es definido por la Ley Nacional correspondiente como una forma de la educación extraescolar que se basa en la autodidaxia y en la solidaridad y participación social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores de la población. Asimismo, la Constitución y la Ley General de Educación no sólo tienden a exaltar los sentimientos que aseguren la cohesión nacional, sino que demandan mayor participación civil en las tareas educativas para contribuir en la redistribución de los bienes educativos y culturales y acceder a una sociedad más justa e igualitaria”¹⁶⁰

Así, la labor encomendada al instituto debe ejecutarse con la encomienda de hacer cumplir los señalamientos sustentados en el máximo ordenamiento legal y en la Ley especializada que rige el quehacer educativo.

De igual forma hay que apuntar las labores de comunicación social del organismo no sólo se remiten a lo externo, puesto que debido a la federalización del Instituto la labor del área de comunicación social de las oficinas centrales se debe enlazar o conjugar con el trabajo de las áreas de difusión de los Institutos y Delegaciones Estatales de educación para adultos con el fin de lograr la difusión de los objetivos propuestos por el organismo; a la par, se deben coordinar las acciones para promover, informar y sensibilizar a la opinión pública y a los propios

¹⁶⁰ *Ídem.*

adultos respecto de los programas y la operación de los servicios educativos.

El área responsable de la difusión y promoción de las actividades que lleva a cabo el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos sabe que su labor recae principalmente en el fortalecimiento y el apoyo a los mexicanos que requieren de educación básica; que recae también en informar a sus posibles usuarios e invitarlos a participar en las acciones que el INEA está efectuando para ellos, y que incide además, en dar a conocer a la comunidad institucional las acciones que las diversas áreas están llevando a cabo, ello con el fin de mantener informado al personal de los proyectos, acciones y logros más importantes que se realizan.

Como se observa, el trabajo para esta área es arduo puesto que en ella recae la responsabilidad de convocar de forma colectiva a la población que requiera los servicios del organismo, ya que sin ella, sin la población en rezago educativo el INEA no tiene razón de ser. "En la educación de los adultos existe una necesidad muy importante de operar los servicios en forma masiva pues ello involucra naturalmente a la comunicación social, por una parte con las áreas normativas de planeación para generar información pública y con ello lograr actitudes positivas en la sociedad y, por otra, con las áreas operativas a fin de proporcionarles instrumentos y servicios de apoyo para la promoción y el cumplimiento de los programas en estricto apego a la geografía de las necesidades".¹⁶¹

En el INEA la línea de acción para el área de comunicación social se traza conforme las prioridades educativas, y son exclusivamente el

¹⁶¹ *Ibid.* p. 104

director general y la Junta de Gobierno quienes indican cuáles serán los programas de trabajo a apoyar mediante la difusión. Aunque cabe señalar que a pesar de este conocimiento, la organización interna del organismo hace que el trabajo del área de comunicación resulte complejo. La problemática será abordada en el apartado de análisis.

Suscrito lo anterior, puede señalarse que comunicación social del INEA tiene designada una responsabilidad relevante, puesto que tiene que promover y difundir la oferta educativa, y hacer uso de estrategias de comunicación para generar la participación social, la cual es indispensable para detectar a los usuarios potenciales y así conocer sus expectativas; igualmente para alentarlos a emprender sus estudios y mantenerlos incorporados en los servicios, en virtud de que esta modalidad educativa conlleva en sí misma la necesidad de que ellos interactúen para generar, de acuerdo con su cultura, experiencias y capacidades un proceso colectivo que a todos concierna y que promueva la superación individual y comunitaria.

3.1 ANTECEDENTES DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.

Como ya se apuntó, desde que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos se fundó en 1981, consideró dentro de su estructura orgánica la existencia de una Dirección de Comunicación social, encargada de la difusión de las actividades educativas que el INEA -en ese entonces- efectuaba a nivel nacional.

El objetivo que desde ese entonces –según indica la citada memoria ha tenido el área- es el de respaldar al Instituto en la promoción de todas aquellas actividades tanto de educación como de captación de adultos en pro de que los mismos concluyan su educación básica. “(El objetivo general del área de comunicación social es) Apoyar la participación social, la continuidad educativa, la incorporación y permanencia de los servicios, la acreditación y certificación, la alfabetización a los grupos indígenas, la educación comunitaria y la imagen institucional en la cual se basan las negociaciones para obtener apoyos de diversa índole en los sectores social y privado”¹⁶²

Actualmente, la Dirección de Comunicación Social no existe, en su lugar se encuentran dos subdirecciones, la de Información y Relaciones Públicas y la de Producción de Medios, que conformaban hasta 1995 dicha dirección. Ahora dependen de la Coordinación de Asesores, equivalente a una dirección de área, la cual está adscrita a la Dirección General del INEA.

¹⁶² *Ídem.*

Durante el cambio de administración del Doctor Fernando Pérez Correa al Ingeniero José Antonio Carranza Palacios fue eliminada la dirección y fue anexada a la Coordinación de Asesores, sin existir ningún motivo para ello –según se refiere en el Instituto-, excepto especulaciones de carácter político.

De las dos citadas direcciones, la que ha tomado la responsabilidad del área de comunicación social es la de Información y Relaciones Públicas, a la cual se le han asignado diferentes nombres en distintos años:

- o Unidad de Información y Relaciones Públicas, 1981.
- o Dirección General de Comunicación Social, 1987.
- o Unidad de Información y Promoción, 1991.
- o Unidad de Difusión, 1996.
- o Subdirección de Información y Relaciones Públicas, de 1997 a la fecha.

El área es la responsable de las tareas de prensa, de las inserciones y el manejo de la relaciones públicas; del mismo modo, en la gestión 2002 y durante el primer trimestre de la 2003 implementó estrategias de comunicación social enfocadas a la difusión de los programas en el Sistema de Transporte Colectivo Metro (colocación de impresos en paneles, dovelas y cabeceras, mediante una selección aleatoria de dichas piezas en todas las estaciones del metro), a fin de informar a los usuarios del Metro acerca de las opciones educativas que el INEA brinda para la población en rezago. Cabe señalar que las acciones de esta índole se consultan directamente con el titular del instituto.

También, durante 2002 y el primer semestre de 2003, el área realizó inserciones en medios impresos como la Jornada, Excelsior, Universal, Milenio, La Extra, periódico El M, editado por el Universal cuya distribución es gratuita, La Prensa, entre otros.

La mayoría de las notas insertas son de información que versa, generalmente, sobre inauguraciones de nuevos espacios educativos, convenios entre el INEA y organismos diversos, la certificación y el modelo educativo, así como del programa para fortalecer la educación de los adultos SEDENA-SEP-INEA.

A fin de ilustrar se muestra la siguiente imagen:



TESIS CON
 FALLA LE CRGEN

El impacto o el alcance que se logra con la prensa no supera el que se podría obtener a través de campañas en medios electrónicos, los cuales tienen más alto índice de audiencia y de cobertura; de igual forma, hay que considerar que –aunque no es la mayoría– un segmento de los posibles usuarios del INEA (6 millones) son analfabetas, y por ende los medios impresos no son efectivos.

Se suma a esta situación la cobertura de los medios impresos, ya que a pesar de ser de circulación nacional su presencia en algunos estados de la república se ve limitada ante el periódico local.

En cuanto al formato del texto inserto, éste es informativo pero para la población del INEA, que es la que no tiene educación básica, la terminología y la estructura del texto puede resultar poco atractiva, sin dejar de lado que el número de lectores de los medios impresos es bajo.

Es decir, a pesar del trabajo que se realiza en prensa, el impacto o el posicionamiento del INEA ante la población en rezago no es lo suficientemente efectivo. Y es en esa área donde mayoritariamente se ha concentrado el trabajo de difusión.

Por su parte, la Subdirección de Producción de Medios es la encargada de la difusión en radio y TV. Desde noviembre de 1996 hasta principios de 2000¹⁶³ desarrolló la campaña SEDENA-SEP-INEA, la cual se está tramitando para lograr que se otorguen tiempos fiscales para su difusión en el último trimestre de 2003. Esta subdirección cuenta con un estudio de grabación analógico y digital para ambos medios electrónicos.

¹⁶³ Entrevista a Blanca Gutiérrez. Responsable de difusión del programa SEDENA-SEP-INEA. México. Junio de 2003

Aunque las dos subdirecciones -podrían en principio- formar una unidad de comunicación social, cada una trabaja por su cuenta, es decir a su discrecionalidad, ya sea cubriendo las necesidades que les requieren otras áreas o conforme a las metas de trabajo propuestas en el programa operativo anual que cada una elabora.

Cabe señalar que ambas se rigen conforme al criterio de trabajo de los responsables, es decir de los subdirectores a cargo, y son éstos quienes efectúan las actividades que ellos consideran pertinentes para cada área, a excepción claro, de las peticiones o recomendaciones que hace la Dirección General del INEA.

La dirección de la áreas obedece a la experiencia y estilo de quien las dirige, así como a las prioridades de los proyectos que indique la administración en turno.

En lo que respecta a la dirección actual, ésta funciona -de acuerdo con su discurso y con sus acciones- con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006, ya que obedece también a un proyecto educativo del sexenio vigente.

Continuando con las áreas de comunicación social, encargadas de la difusión y promoción de las actividades de educación básica para adultos, se puede decir que prácticamente durante el último quinquenio, desde 2000 a 2003, el INEA no ha desarrollado una campaña institucional. El esfuerzo más reciente en este sentido estuvo constituido por el Programa SEDENA-SEP-INEA, para el cual en octubre de 1996 se llevó a cabo la firma del convenio, comenzando su

transmisión con los "spots" de *Conscripto* y *Conscripto Asesor* en noviembre del mismo año.

Después de esta campaña la presencia del instituto en los medios de comunicación no ha sido sistémica y permanente, sobre todo en radio y TV. Las principales razones que han motivado esta situación es la inexistencia de una estrategia de comunicación social para piezas comunicacionales de radio y TV, desde 1996 sólo se ha producido para la campaña SEDENA-SEP-INEA con 9 spots, dejando rezagada la promoción institucional que se produjo en 2001 con 6 spots *Doña Trini, Doña Josefina, Rubén, Logros, Testimonial Uno y Testimonial Dos*; ésta es la que debería contar con mayor difusión) la opacidad de los mensajes emitidos por el área de comunicación social y lo reducido del presupuesto lo que en buena medida explicaría, la contracción en los niveles de difusión.

Durante el mes de junio de 1989, se llevó a cabo una consulta ciudadana a nivel nacional que brindaría parámetros sobre la situación y el quehacer –en esos años– del INEA. "la Consulta se fundamentó en varios ejes: la encuesta, donde se expresaron adultos, usuarios potenciales, responsables de la educación para adultos, agentes voluntarios, especialistas, etcétera; foros, que se realizaron en las 301 coordinaciones regionales y en otras técnicas de zona, donde la participación fue promovida por el Instituto para que la sociedad manifestara su opinión en forma escrita o verbal sobre el quehacer educativo y sus posibilidades de trabajo".¹⁶⁴

¹⁶⁴ Dirección de comunicación Social del INEA. Revista Comunidad INEA,. Año VIII, IV Época. INEA. México. 1 de Junio de 1989. p.4

Un dato a destacar, por su vinculación con el trabajo de comunicación social, es el conocimiento que los encuestados tenían de los servicios educativos para los adultos mayores de 15 años que brinda el organismo. "Los porcentajes más bajos de existencia o desconocimiento de servicios educativos se detectaron en comisarios ejidales, presidentes municipales, empresarios y posibles usuarios, en ese orden. Se presentan cuestiones contradictorias, por ejemplo, de 3,394 usuarios encuestados, sólo 2,074 afirmaron que en su localidad existen servicios del INEA, por lo que se puede inferir que se están alfabetizando, cursando primaria o secundaria, sin tener conocimiento de lo que hacen por medio del Instituto."¹⁶⁵

También, como una de las conclusiones que se presentaron en 1989, año de la encuesta fue que, ante los encuestados ya mencionados, el conocimiento del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos era incipiente, señalando en ese entonces que se requería del reforzamiento de las políticas de difusión del Instituto.

"El conocimiento del INEA y los servicios que ofrece es parcial en agentes operativos y usuarios e incipiente en los comisarios ejidales, posibles usuarios y empresarios. Uno de cada diez Directores de escuela y uno de cada cinco empresarios los desconocen. Sería recomendable reforzar las políticas de difusión del Instituto, ampliar su vinculación con otras Instituciones, propiciar al apoyo de los medios de comunicación en las acciones educativas para adultos y contextualizar ampliamente a los

¹⁶⁵ Dirección de comunicación Social del INEA. Suplemento de la Revista Comunidad INEA. Año VIII, IV Época. INEA. México. Junio de 1989. p. 5

agentes operativos sobre la educación de adultos en general (y no sólo en el servicio para el cual se vinculan)."¹⁶⁶

En ese entonces se consideró la necesidad de implementar políticas de difusión ante el desconocimiento de los servicios que el INEA brindaba, ya que por ello se tildó de 'incipiente' al trabajo de difusión ante los posibles usuarios de los servicios. Lo importante aquí es que además de efectuar una campaña de difusión se den a conocer las ventajas que conlleva en un individuo el concluir su educación y contar con el correspondiente certificado escolar.

Los resultados anteriores se obtuvieron en la Encuesta Nacional sobre Educación para Adultos de 1989, pero en lo que respecta a los últimos cinco años (1999-2003), en el INEA no se ha llevado a cabo algún estudio que haya arrojado información sobre la situación en la que se encuentra, es decir, qué opina la población en general del organismo, qué se sabe de él, qué se hace en el mismo, qué resultados se han obtenido a través de campañas, si se incrementó o no el número de usuarios del instituto, qué tanto impacto tuvo la campaña de SEDENA-SEP-INEA, a qué sectores de la población llegó más, entre otras interrogantes.

Durante el último trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2003 el INEA está efectuando un estudio denominado de 'Comunicación Total', con el cual se pretende medir el conocimiento que el propio personal que en él labora tiene acerca de los proyectos educativos que en la institución se realizan; así como para conocer qué opina de laborar en el

¹⁶⁶ Dirección de comunicación Social del INEA. Suplemento de la Revista Comunidad INEA. "Encuesta Nacional Sobre Educación para Adultos Informe de Resultados. (2ª. PARTE)". Año VIII, IV Época. INEA. México. Julio de 1989. p. 4

organismo, cuáles son sus críticas y cuáles sus propuestas para mejorar el servicio.

Hace falta llevar a cabo una valoración que indique el lugar que ocupa el INEA en el ambiente social, para medir a través de evaluaciones cuantitativas y cualitativas el impacto, pertinencia y efectividad de las campañas de difusión que se han puesto en marcha, con el fin de igualmente obtener parámetros de medición del impacto e identificar elementos que tal vez no se habían contemplado, los de eficiencia con los que ya se contaba y aquellos que no aportan ningún beneficio para la difusión.

3.2 ESTRUCTURA DEL ÁREA.

Actualmente la Subdirección de Información y Relaciones Públicas consta de tres áreas básicas, el departamento de prensa –única jefatura-, una área de publicaciones y una de relaciones públicas.

DEPARTAMENTO DE PRENSA

Es el encargado de llevar control sobre los impactos que se tienen en los medios impresos; asimismo, en él –según se indica- se elabora la estrategia de comunicación social, el llenado de formatos y el cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de la Secretaría de Gobernación; ejemplo de ello fue el proceso de implantación de la campaña que el INEA realizó en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, las inserciones en prensa y otras actividades de difusión.

Cuenta con una oficina de redacción con cinco reporteros que cubren las diferentes actividades educativas que se llevan a cabo en el INEA a nivel nacional. También, en esta área se produce el órgano de difusión interna denominado Comunidad INEA, las revistas electrónicas 'Semanal', 'De fin de semana' y 'De vez en vez', que se envían por correo electrónico a directores y subdirectores.

De igual forma el departamento tiene la oficina de *monitoreo*, en la que se sintonizan los principales noticiarios nacionales para obtener las notas referentes al sector educativo. El monitoreo de noticias se envía a nivel nacional -vía correo electrónico- a los directores y subdirectores del citado organismo.

Un área más es la oficina *análisis* donde se lleva a cabo la revisión de las notas del sector educativo en los principales diarios que se dicen de circulación nacional, igualmente, se revisa la información de éste sector contenida en las revistas políticas. Posterior a la revisión del material, éste se presenta -vía fotocopias- a los directores y subdirectores del Instituto para su información.

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

Cuenta con dos oficinas, la de diseño y la de publicaciones. En ambas se realiza la elaboración de carteles, materiales de promoción, tarjetas, mamparas, stands para las ferias y exposiciones, trípticos, folletos y demás artículos que requieran ser diseñados; también, se hace el diseño de las revistas de la subdirección.

DEPARTAMENTO DE RELACIONES PÚBLICAS.

Se realiza la concertación de entrevistas, reuniones y convenios con los medios de difusión, principalmente los impresos, para conseguir espacios y dar a conocer las actividades y la oferta educativa del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

A través del trabajo de relaciones públicas el INEA consigue espacios en los medios electrónicos. También es el responsable de dar seguimiento a los impactos que se reciben por parte de la ciudadanía (llamadas, visitas, correos electrónicos) como en el caso de la campaña en el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México.

Se atiende a las personas que se ponen en contacto con el Instituto vía 01 800 o por correo electrónico para obtener información sobre los servicios que ofrece el instituto como revalidación de estudios, obtención de certificados o ubicación geográfica de los espacios educativos del INEA.

Esta área es la que tiene mayor contacto con el público y los usuarios del INEA, a ella llegan las quejas y los comentarios. A través de ésta expresan sus molestias, sus inconformidades sobre el instituto y sus servicios, y también las sugerencias que pudieran resultar útiles.

Es válido para un proceso de retroalimentación ciudadanía-gobierno que se dé seguimiento y consecución a la información que se adquiere de la participación social. Lograda esta participación es pertinente conocer y evaluar, e incluso en algunos casos implementar, las propuestas sociales a favor de que se dé una mejora en el servicio.

En ella laboran una secretaría con bachillerato tecnológico, una pasante en ciencias de la comunicación y una licenciada en mercadotecnia.

SUBDIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS.

Coordinación de actividades de comunicación social y de relaciones públicas. Enlace con la Dirección de comunicación social de SEP y de otras instituciones. Difusión para los medios de prensa, radio y televisión a través de comunicados. Participación en eventos promocionales de educación para adultos en E.U. Relación y acercamiento con representantes de medios. Enlace con delegaciones e institutos en materia de comunicación y de difusión.

JEFATURA DE PRENSA.

Comunicados de prensa, Boletín informativo para la comunidad del INEA: "DebolitINEA". Redacción de materiales para la revista "comunidad INEA" (Impresa y en Internet). "Lectura de fin de semana" y "revista semanal" ambas electrónicas. Fotografía y acervo de eventos del INEA. Síntesis informativa, recorte de periódicos. Monitoreo de noticieros y programas de radio y televisión, así como de asuntos de importancia para el INEA.

PUBLICACIONES

Promoción institucional:

- Calendario
- Agenda del Técnico Docente
- Folletos
- Diseño Revista Comunidad INEA.
- Carteles
- Promocionales (gorra, botón, playera, etc.)

Realización y levantamiento de stands para ferias y exposiciones. Apoyo a los Institutos Estatales y delegaciones así como a las diferentes direcciones del Instituto.

RELACIONES PÚBLICAS

Atención a solicitante de Información vía telefónica a nivel nacional (dos líneas 01 800). Atención en eventos en los que se solicita apoyo. Enlace para obtener espacios en medios electrónicos. Control de visitantes al Instituto a través del Módulo de Información ubicado en la entrada del edificio (P.B.). Apoyo a las diferentes áreas del INEA.

**TFSIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3 LÍNEAS DE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEA.

La idea central de este trabajo es conocer el origen en la falta de lineamientos que indiquen cómo debe funcionar una oficina de comunicación social o cuál es la tarea que debe llevar a cargo el responsable de la citada área. Asimismo, establecer u ofrecer posibles líneas de acción para realizar mejor el trabajo comunicativo.

Hoy en día dichas áreas son importantes ya que la dinámica social se ha modificado y por ende, los criterios de juicio de importantes segmentos de la población. Así, el Gobierno Federal debe establecer bases para una adecuada relación en la que la información fluya de manera constante y veraz pues con esta medida se obtendrán efectos positivos para las acciones que emprenda la Administración Pública Federal.

El manejo de la imagen institucional es una de las más delicadas tareas de la comunicación social, ya que no sólo se proyecta la imagen de la dependencia, sino que se promueve la imagen de todo el gobierno. Lo anterior, en el sentido que las personas conozcan y participen en los programas sociales existentes, es decir se persigue la finalidad de que la ciudadanía se apropie de los programas en pro de una constante retroalimentación y participación.

Ante ello, resulta conveniente retomar las diversas herramientas que ya existen para el mejor desempeño del comunicador social; de igual forma, se requiere conocer si realmente se está causando algún impacto

en los medios y de que índole es: positivo o negativo. Esto mediante la aplicación de estudios cuantitativos y cualitativos.

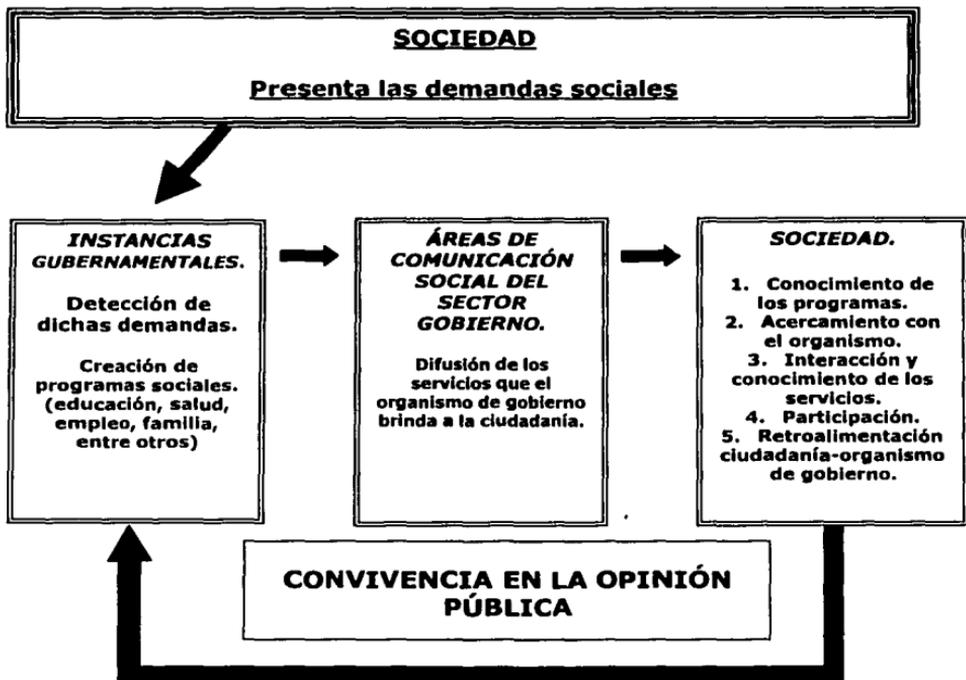
El INEA es una institución del gobierno federal que brinda los parámetros para detectar las virtudes y defectos en comunicación social de las dependencias gubernamentales. Es objeto de estudio para demostrar la importancia de los elementos comunicativos -como receptor y emisor- a favor del acercamiento de los servicios. Con este trabajo se busca retomar la significación del comunicador social como pieza clave para una óptima difusión de las actividades de los organismos.

En lo fundamental, las acciones de comunicación deben contar con un lenguaje y un ritmo que permitan avanzar en la labor que la sociedad reclama para atender el rezago educativo. De lo contrario, la acción informativa queda relegada.

Para trabajar con la comunicación social se requiere entender en qué situación se encuentra; qué papel juega ésta dentro del ejercicio político y sobre todo concebir su trascendental interacción hacia la comunicación política.

Dicha interacción pudiera pasar inadvertida, pero si se analiza con detenimiento y se retoman elementos históricos que narran del quehacer de la comunicación social, el caso específico de la prensa, se notará que ésta obedece a una estructura de poder político que desde antaño a hecho uso de lo que hoy se conoce como direcciones o áreas de la comunicación social para transformar a éstas en 'piezas' del poder político a favor de la institución y, a la vez, de los intereses de los grupos hegemónicos en el poder.

MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL



Es decir, se tasó el poder que los medios de difusión tenían desde el inicio de éstos. Como se refirió, la prensa fue el primer medio que marco un hito en el manejo de los medios como factor de construcción, permanencia y revalidación de muchos de esos grupos.

Lo anterior data -según lo que se menciona en el libro de Francisco Prieto, *Diagnóstico de la Comunicación Social en México*- desde los tiempos del Faraón Ramsés III, durante los cuales se llevaba a cabo un juicio por 'libelo' a ciertos papiros de oposición que circularán. "En Roma será Julio Cesar quien convierta las muy solemnes Actas Pontificias en Acta Diurna, en las que se agregan a las más solemnes noticias algunas otras que hablan de bancarrotas y de rivalidades entre gladiadores, y de muchas otras novedades que atraían la atención de los ciudadanos romanos. Hay historiadores que las consideran como antecedente remoto de las gacetas de la Edad Moderna".¹⁶⁷

En México la prensa ha jugado un papel trascendental como testigo y actor del desarrollo nacional difundiendo la historia del país desde sus diferentes posturas.

Ejemplo de ello es la siguiente cita, la cual refiere la actitud de algunos medios impresos ante el movimiento revolucionario, influyendo, algunos de ellos, en su derrocamiento

"Varios eran los periódicos que cooperaban al rápido desprestigio de la Revolución y de sus hombre -dice Diego Arenas Guzmán-, entre ellos, El Imparcial y El País, que trabajaba por el grupo Partido Católico Nacional, y cuyo órgano declarado se llamaba La Nación.

"Fue una de las imprevisiones que en mayor grado contribuyeron a la desgracia del señor Madero como presidente de México -añade-: haber descuidado la creación y el mantenimiento de una prensa que contrarrestara la inteligente, pero pasional y artera propaganda que en

¹⁶⁷ Prieto Francisco, *Op. cit.* p. 44

contra de su gobierno y de la Revolución en general, emprendieron los periódicos con existencia anterior a la caída del dictador Díaz, además de los que fueron naciendo del interinato del licenciado De la Barra y dentro del breve período gubernativo del propio señor Madero; entre ellos, La Prensa, bajo la dirección de Francisco Bulnes; La Tribuna, del licenciado Nemesio García Naranjo; ... El Mañana, de don Jesús M, Rábago; Multicolor, de Mario Victoria”¹⁶⁸

Será la prensa el medio que durante los momentos históricos más trascendentales del país relate y atestigüe lo que en él acontezca, ello claro desde distintas trincheras y posturas políticas, buscando, casi siempre, la obtención o la permanencia del poder.

Retomar breves fragmentos históricos sobre las relaciones de ‘medio’ y ‘poder’ obedece a la finalidad de resaltar la importancia que la difusión de un mensaje tiene como herramienta clave en la constitución del mismo. Como efecto de esta alianza -y ante tan efectivos resultados- los gobiernos se vieron en la necesidad de crear sus propios medios de difusión a favor de su permanencia.

Antecedente de lo anterior serían -en una primera fase- los enviados, posteriormente, ya con más estructura los emisarios o heraldos, hasta llegar a lo que hoy conocemos como ‘voceros oficiales’ o responsables de comunicación social.

De acuerdo con información obtenida en la página de Internet <http://unisinu.edu.co/mta/facult/prog/csocal.htm> perteneciente a la

¹⁶⁸ El Periodismo en la Revolución Mexicana (De 1908 a 1917) Tomo II, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967. p. 263.

Universidad de Colombia en el pregrado en comunicación social, se informa que un 'comunicador social' "Es un profesional del área de ciencias sociales y humanas que investiga, analiza críticamente e informa objetivamente acerca de los hechos y fenómenos sociales, económicos y culturales del entorno. Por la índole de su trabajo requiere una sólida formación ética y un alto sentido de responsabilidad."¹⁶⁹

Expone también, las características que un comunicador social debe poseer:

- "Capacidad de análisis y crítica.
- Imparcialidad y objetividad.
- Creatividad y liderazgo
- Curiosidad investigativa.
- Fluidez verbal y buen manejo de idioma"¹⁷⁰

He indica lo que 'debe hacer' el comunicador social:

- "Informa de manera clara y precisa, los hechos de actualidad y de interés general producto del accionar del hombre.
- Indaga la problemática sociocultural del entorno.
- Edita información en los distintos medios de comunicación masiva.
- Maneja la comunicación interna y externa en las empresas.
- Maneja fuentes de información con discreción y responsabilidad
- Contribuye con el desarrollo, presentando alternativas de solución a la problemática social.
- Maneja la imagen corporativa."¹⁷¹

¹⁶⁹ <http://unisnu.edu.co/mta/facult/prog/csocial.htm>

¹⁷⁰ *Ídem.*

¹⁷¹ *Ídem.*

En México, la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de 1997, impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, estipula que los comunicólogos egresados deben contar con una formación humanística, social y teórica-metodológica que le permita desarrollar una visión crítica, analítica y propositiva a favor de solventar las problemáticas que en su ámbito de desempeño se presenten.

“El egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación deberá contar con una sólida formación social y humanística, cuyos referentes principales serán las ciencias sociales, la cultura y las artes; para poder desempeñarse como profesional interesado en el bienestar social y en los derechos de la sociedad a la información. Contará asimismo, con una formación teórico, metodológica y técnica en el campo de la comunicación que le permitirá comprender, explicar, analizar, criticar y teorizar los procesos de la comunicación, las formas, los medios, las tecnologías empleadas y los contextos en que dichos procesos ocurren. También será capaz de realizar investigación en cualquier ámbito de su ejercicio profesional”.¹⁷²

En el rubro de las aptitudes y habilidades se señala, entre otras: “Desarrollo de la creatividad y la innovación del conocimiento para proponer soluciones a problemas específicos en el campo de la comunicación y la información”¹⁷³, así como “Habilidad en el diseño de planes de acción y ejecución de los mismos”.

¹⁷² Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación 1997. F.C.P y S. UNAM, México, 1998. p. 20

¹⁷³ *Ídem.*

El perfil de los egresados en comunicación coadyuva, al incorporarse a las oficinas de comunicación social, a que en el desempeño de las mismas se integren elementos como la actitud crítica, analítica y propositiva.

Si se toma la información a manera de referente se puede observar que hay parámetros lógicos que pueden calificar de benéfica la existencia del comunicador social dentro de las oficinas de comunicación social.

Ahora bien, ya en el caso específico del INEA, el perfil del titular de la subdirección que funge como área de comunicación social no es de comunicólogo, es periodista formado mediante la experiencia en este ramo. En cuanto a la subdirectora de producción de medios que tiene a su cargo la producción en radio y TV, es de profesión diseñadora gráfica. Guían a sus áreas conforme a su discrecionalidad y su poca o mucha experiencia.

El caso del INEA, seguramente es similar al de muchas otras oficinas de comunicación del sector gobierno. Lo anterior es resultado del desarrollo histórico de las oficinas de comunicación social en este país. Las cuales se han regido mediante el juicio de los titulares de los organismos, grupos interesados en cuestiones de poder así como en el sistema de trabajo, la experiencia, personalidad u formación de los funcionarios responsables de las oficinas.

Éstas áreas se han ido ajustando a los requerimientos que les hacen sus propias dependencias, incrementándose el número de personas que en ellas laboran o incorporando nuevos sistemas como la digitalización de notas o el envío de monitoreo por correo electrónico, entre otros.

A este respecto, el fallecido periodista Ramón Zorrilla afirmó: "Cuando, como en el caso de México, no se ha centralizado el esfuerzo estatal para la tarea de información surgen, multiplicados en cada una de las dependencias del ejecutivo, aparatos de prensa cuya dimensión va casi siempre en proporción directa a su presupuesto y a las expectativas del titular en vista a la sucesión presidencial. Algunos antiguos periodistas han visto de qué manera algunas oficinas que hace 30 ó 40 años sólo contaban con un jefe y media docena de empleados han crecido y se han agigantado hasta tener entramados o entrapados en cada vez más complejos organigramas, centenares y a veces miles de empleados cuyas tareas van desde la del motociclista que recoge en la madrugada los periódicos recién salidos de la rotativa hasta el director general. Cientos de empleados laboran en el señalamiento de notas, artículos, fotos, caricaturas, epigramas, comentarios de columna; en recortar ese mismo material; en fotocopiarlo; en encuadernación de boletines, etc. Esto será sólo la tarea de prensa. Junto a ésta habrá de estar en cada oficina de divulgación gubernamental la sección de TV, la de radio, la de cine, la de relaciones públicas... (es decir) Se trata de una hiperdimensión que se da entre dos crecimientos teratológicos en oposición: el del Estado por una parte y el de los medios masivos de comunicación por la otra."¹⁷⁴

Toda esta estructura tiene su origen -y se diseña- en informar de manera clara y precisa a la ciudadanía sobre la oferta de programas y servicios que el gobierno ha diseñado para ella.

Ante ello, este trabajo de tesis señala que debido a la inexistencia de un marco jurídico regulatorio que reglamente el quehacer comunicativo-

¹⁷⁴ Zorrilla Ramón, "Algunas notas sobre prensa y poder"; en Prieto Francisco, *Op. cit.* pp. 47-48.

social, se continuarán malgastando recursos humanos, económicos, materiales y estructurales en la implementación de programas y campañas de difusión ineficaces que no realizan el vínculo sociedad-gobierno o destinando recursos para promover a algún funcionario público.

En vez de contribuir al desarrollo social se trabaja a favor de los intereses político-ideológicos de grupos específicos o de compromisos adquiridos.

En el capítulo precedente se informó que han existido esfuerzos por regular en esta materia. Ejemplo de ello es la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, en la que se considera desde lo más amplio hasta lo más específico de la labor de estas oficinas de comunicación.

Se requiere un marco regulatorio más extenso que el Acuerdo que emite SEGOB en el primer mes de cada año, que establezca líneas de acción, pasos estratégicos y básicos que lleven a las oficinas de comunicación a obtener resultados satisfactorios de su labor; en el caso del INEA sería un mayor número de educandos en los círculos de estudios, puntos de encuentro o plazas comunitarias, que son los espacios educativos con los que cuenta el Instituto, así como más certificados entregados, y por ende, un índice menor de población en rezago educativo.

Ante la inexistencia de un marco regulatorio de mayor alcance se seguirá ejerciendo una comunicación social alterada que obedece a los criterios no regulados de los responsables de su manejo.

“El catalogo de errores posibles y probables en una política informativa puede ser inacabable. Lo que es urgente para un país como México es

el diseño de una estrategia de comunicación social capaz de reestablecer puentes entre pueblo y gobierno que devuelvan a éste la credibilidad y al primero, la confianza en las instituciones políticas.¹⁷⁵

La regulación del quehacer informativo gubernamental es imperante. Como se ha visto, es vasto el poder que se otorga a las áreas responsables de la difusión; tan vasto como el poder que hoy en día tienen los medios de comunicación.

El gobierno dice –mediante el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,- que la política de comunicación social contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno.

“Al no existir una teoría socio-cultural del mercado informativo en Latinoamérica, como lo ha mencionado en algunas ocasiones el Dr. Néstor García Canclini, nos es fácil vincular toda acción al modelo hegemónico imperante, que valora acontecimientos y eventos en base a su poder de popularidad y, con ello estructura su alcance en la venta de espacios, aquellos donde los políticos pagan sus campañas en tiempos-aire, que se pactan con la promesa de ciertos privilegios y prerrogativas a los empresarios -concesionarios de las antenas de radio, televisión, principalmente incluyendo desde luego a los ámbitos que sostiene la prensa escrita; También son espacios comprometidos a las transnacionales, que en un suspiro entregan sumas cuantiosas para dar

¹⁷⁵ *Ídem.*

a conocer productos cuyo status marca necesidades y avidez de prestigio en los que las consumen o desean, otorgándoles horarios de audiencia numerosa que finalmente justifica el activo de lo consumible, sin meditar en su valor sostenible, en el aspecto ecológico y de repercusión cultural.”¹⁷⁶

Esta cita habla de la compra de tiempos oficiales por parte de grupos políticos; ésta es una de las prácticas que hacen que la comunicación social sea utilizada para intereses particulares de grupos. Es decir, se presenta una interdependencia de la comunicación social que se subordina a lo político.

Se hace uso privado de los recursos públicos, esto desde el poder. Éstos se convierten en un medio de preservación de poder por parte del gobernante. Se presenta la discrecionalidad en el manejo de las piezas y su contenidos.

Por ello se amplia la posibilidad de que se usen los recursos en beneficio de particulares y no para el objetivo predeterminado, despuntando la promoción de un funcionario público con intenciones de poder mediante la utilización de los recursos económicos asignados para la comunicación social. El presupuesto destinado a campañas de difusión que informen a la gente que hay un programa que el gobierno tiene para ayudarle o satisfacerle alguna necesidad se difumina ante el desvío de los recursos y por ende de los objetivos de materia social.

¹⁷⁶ Gallardo Figueroa Ariadne. Periodistas Frente a la Corrupción. “La esfera de valores del comunicador social”. México. 2001. en: <http://portal-pfc.org/recursos/articulos/2001/art018.html>.

3.4. PROPUESTA DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL INEA: HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL.

Desde su fundación hace 21 años, el INEA ha realizado estrategias de comunicación en materia de comunicación social encaminados a promover, difundir y establecer sus servicios para la población en rezago educativo, ello con la finalidad de captar un índice alto de esta población y así potenciar los recursos con los que ya se cuenta para el quehacer académico y de capacitación.

Para trascender esta situación, es necesario modificar los esquemas seguidos hasta la fecha, teniendo como premisa la siguiente:

- Cualquier organización tiene que plantearse, a la hora de emitir información la definición de un mensaje, el público al que se destina el mensaje, las características del mismo, un estilo de comunicar, junto con criterios de actuación y coordinación en la difusión.

En el caso del INEA, se requiere poner particular énfasis en los esfuerzos por proyectar una imagen que responda a las demandas sociales referentes al rezago educativo existente en México.

Es decir, se requiere de una estrategia comunicativa comprometida con la función social que en este caso tiene el INEA a favor del respeto de las garantías y derechos de los individuos en materia de educación.

Otorgar ese carácter respetuoso de la Igualdad de los individuos a la comunicación social del INEA, conlleva al uso de las diversas herramientas a su alcance. Esto significa que los materiales informativos

deben ser apoyados con una estrategia de comunicación a favor de lo social, es decir, una política de comunicación social.

Ésta deberá considerar en primera instancia la trascendencia de la impartición de educación a la población en rezago educativo, las características históricas y sociales de estos grupos, así como los beneficios que puede representar la instrucción básica.

En lo fundamental, las acciones de comunicación deben contar con un lenguaje y un ritmo que permitan desarrollar una campaña de comunicación social efectiva que impacte a la captación de los adultos en rezago educativo.

Por ello hay que considerar que la construcción y mejoramiento de la imagen pública institucional se basa fundamentalmente en la credibilidad y la confianza que a través de los programas sociales se obtiene. Es decir, la credibilidad y la presencia del Instituto será generada, ante la población en rezago, por los mismos logros y cumplimientos de metas que se alcancen

Sin credibilidad, todo el esfuerzo que se haya realizado fracasará y la imagen del Instituto, en vez de mejorar, se verá deteriorada.

Para que la difusión, promoción y captación de adultos se realicen de manera eficaz es necesario que las áreas encargadas de ello se articulen en un escenario que favorezca esta coordinación de esfuerzos; igualmente, es preciso que los demás actores sociales ofrezcan respuestas a las estrategias de difusión que se estén llevando a cabo.

Es decir, se requiere de parámetros de evaluación cuantificables, (ya sean proporcionados por grupos sociales o a través de estudios

contratados) que indiquen el impacto y eficacia de las estrategias comunicativas en pro de la realización de metas, en el caso del INEA, la captación de adultos y el combate al rezago educativo.

En materia de difusión, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos tendrá que contemplar el proceso de federalización que vivió, ya que esto se hizo, -según se indica en un documento del propio Instituto- "(...) con el propósito de tener una organización más flexible, eficiente y con una mayor participación de las entidades federativas en la atención del rezago educativo(...)"¹⁷⁷ .

Considerar la federalización es preciso ya que ello significa un esfuerzo para transferir, articular y homologar las funciones y responsabilidades en materia de difusión de los servicios por parte de cada uno de los estados; considerando la calidad en el manejo de los contenidos.

Ante esta situación la coordinación de esfuerzos tanto inter como extrainstitucionales se vuelve importante para lograr que las estrategias de difusión a implementar tanto por el INEA como por los Institutos Estatales funcionen y atraigan a los 'círculos de estudio' a los adultos.

En lo que atañe al área de comunicación social del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), ésta, será la encargada de contribuir al mejor seguimiento con base en los procesos de evaluación del mismo instituto; igualmente tendrá entre sus tareas la responsabilidad de crear y seleccionar las estrategias comunicativas más adecuadas para promover los servicios educativos hacia la sociedad en rezago; entre sus responsabilidades estará la tarea de crear estrategias

¹⁷⁷ Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. Reglas de Operación e Indicadores... Op. cit. pp. 53-54

de participación para obtener una interacción con la población, y así lograr respuestas sobre las situaciones cotidianas y las idóneas.

El beneficio que tiene para la sociedad el que las instituciones de gobierno cuenten con un área de comunicación social se sustenta principalmente en que éstas, no sólo tendrán conocimiento de la oferta de servicios que el gobierno federal les ofrece, si no que además, pueden emitir su opinión; en el caso específico del INEA, pueden externar sus molestias con relación al servicio, a la mala capacitación de los profesores, a las condiciones físicas de las aulas u otras opiniones que tengan al respecto a través del número 01 800, en las oficinas centrales, en las coordinaciones de zona o en los institutos estatales.

Lo anterior, y ya vinculado al trabajo del área de comunicación social del citado organismo implica que la labor para ésta deberá encaminarse en pro de la captación de la población de quince años o más que se encuentra en rezago, fomentando la participación de la tarea informativa en los estados, regionalizando la información, ubicando y dando seguimiento a cada uno de los contenidos diferenciados por estado, nivel académico entre otros rangos, es decir, que las acciones informativas y de difusión tienen que diseñarse considerando los problemas reales de los mexicanos que conforman el rezago en el ámbito nacional, para no encasillarse en la promoción de la imagen institucional.

PROPUESTA

Para lograr lo anterior, primero, se debe avanzar en un proceso de reorganización del área responsable de la comunicación social de la institución, con una visión de integralidad.

Como órgano de apoyo directo a la Dirección General, el área de Comunicación Social (Subdirección de Información y Relaciones Públicas) requiere de una estructura que permita cumplir eficazmente con su labor de gestión y difusión pública.

En este sentido, es necesario que las unidades administrativas que conforman al INEA se coordinen con esta subdirección para lograr elaborar una imagen homogénea de este organismo con base en las demandas sociales, para así obtener los máximos niveles de eficacia en el manejo de la difusión y la información, procurando mantener estos estándares en la ejecución y cumplimiento de las instrucciones y/o acuerdos institucionales, mediante la oportuna difusión de las distintas actividades tanto a nivel interno (unidades administrativas - subdirección) como externo (subdirección - medios de comunicación), a través de radio, prensa y televisión.

Lo anterior porque no se puede conformar una identidad homogénea, si se parte de un mosaico de opiniones y acciones diversas.

Así, se debe establecer la planeación de las acciones a emprender para una adecuada administración de la imagen institucional, a fin de determinar: cómo, cuándo y dónde es conveniente promoverla; qué se debe decir tanto al interior como al exterior de la dependencia; cuáles son los materiales para hacer la mejor promoción de la oferta educativa y quiénes serán los receptores de los mensajes.

También es necesario realizar estudios de imagen y opinión, para sustentar las estrategias, y elegir el marco apto para desarrollar las acciones de comunicación más apropiadas. De igual manera llevar a

cabo encuestas y sondeos de opinión en universos abiertos o cerrados y en grupos de enfoque.

Conforme a la experiencia adquirida en años recientes y en tanto se realizan los estudios correspondientes, se sugiere llevar a cabo las siguientes líneas de acción:

- Dar cumplimiento a las normas contenidas en el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, emitido por SEGB a principios de año, con el fin de solicitar tiempos fiscales para la emisión de los spots del INEA:
- Compatibilizar tiempos y esfuerzos en materia publicitaria entre medios impresos y medios electrónicos.
- Considerar recursos económicos para una campaña institucional en medios impresos.
- Dinamizar las actividades de emisión de comunicados de prensa, encuentros con medios de comunicación y ruedas de prensa.
- Promocionar y difundir reportajes escritos, al igual que en radio y televisión, así como opiniones de personas de diferentes sectores para apoyar las acciones de la institución y que se produzcan programas con entrevistas y comentarios sobre lo que hace la dependencia. Es decir, conocer la opinión de la sociedad en general.
- Imprimir folletos. Los folletos añaden atractivo visual a los mensajes, invitan a la reflexión persuasivamente y alargan la vida de la información.

- Colocar carteles: El cartel es un reclamo constante y arma eficaz para la movillización social.
- Montar espectaculares y anuncios en vía pública. El anuncio exterior permite divulgar mensajes día y noche.
- Producir cápsulas radiofónicas. Las cápsulas permiten tratar con amenidad aspectos interesantes poco advertidos en la información.
- Distribuir volantes. Los volantes hacen posible llevar hasta el interior de los hogares los mensajes.
- Elaborar periódicos y revistas de circulación interna que mantengan informando al personal sobre lo que hace la dependencia.
- Distribuir folletos y colocar carteles en los que se motive a los empleados a mejorar los servicios.
- Organizar seminarios y cursos entre los reporteros que cubren la "fuente" de la institución, como forma de socialización del mensaje institucional.

La construcción y el mejoramiento de la imagen pública se basa fundamentalmente en la credibilidad y la confianza.

Cuando se promueve la imagen institucional, el impacto pretendido sólo se logra con acciones mecánicas. El hecho de poder difundir información no otorga la certeza automática de que se pueda crear la imagen institucional que se desea. Se requiere contar con elementos de históricos, sociales, antropológicos, económicos y políticos correspondientes al asunto a difundir. En el caso del instituto, relacionados a las características sociales, geográficas o de nivel socio-económico de los usuarios del INEA.

Una política de comunicación social no se logrará con acciones mecánicas o estrategias que favorezcan sólo la imagen de los funcionarios públicos. Es necesario allegar los beneficios de los programas y las ventajas que éstos pueden representar para la población. Esa será la más benéfica difusión. Al realizar la verdadera labor de la comunicación social se promueven los programas, éstos se llevan a cabo, la sociedad se integra y participa.

4.- CONCLUSIONES.

El presente trabajo de investigación es un estudio de caso del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que describe y analiza la circunstancias que guarda la comunicación social de esta agencia de gobierno.

Lo anterior se ha realizado con base en el estudio del trabajo que se efectúa en la institución así como en la revisión y análisis de los distintos marcos legislativos existentes en nuestro país en la materia, en particular, de una Iniciativa de Ley en la que aparecen vinculados la educación y la comunicación social.

La intención del trabajo, radica en señalar que la comunicación social es parte de la estructura de la Administración Pública, su trabajo es de orden y carácter público y tiene como ejes de su desempeño el vincular las acciones del Estado hacia la ciudadanía, mediante la difusión de los programas y servicios gubernamentales, enfocados a dar cumplimiento a los derechos de la población.

Para lograrlo, las instituciones del Estado mexicano, en principio, desarrollan estrategias comunicacionales que –en teoría- deben basarse en el conocimiento de las demandas sociales a fin de brindar respuestas y soluciones que contribuyan en el desarrollo social y al mejoramiento de la calidad de vida, ya que en el caso de la educación, se trata, de un factor de cambio en la vida de las personas.

Para abundar en el desempeño de esta área se asientan las siguientes conclusiones.

La comunicación social básicamente consiste en:

- Una área de estudio, Investigación y aplicación práctica de las ciencias de la comunicación, que forma parte de la comunicación política.
- Recibe su nombre debido a las funciones que realiza, ya que tiene como propósito promover y acercar los servicios y los programas sociales que el Estado a través de las instituciones presta a la ciudadanía.
- Las acciones de comunicación social se ponen en práctica mediante diversas herramientas, modelos e instrumentos comunicacionales para mejorar el cumplimiento de los derechos individuales y los derechos humanos.
- La comunicación política en su vertiente de comunicación social básicamente repercute en el beneficio de la imagen de la institución; en tanto que, el acercamiento de los servicios a la ciudadanía y el conocimiento de los derechos de las personas se traducen, con mayor o menor intensidad, en legitimidad política y capacidad de gobernabilidad en sociedades democráticas.
- En el caso mexicano, el ejercicio de las oficinas de comunicación social dentro de la Administración Pública en México cuenta con un Acuerdo que emite anualmente la Secretaría de Gobernación, donde se establecen los lineamientos para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social

de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual se centra en el reporte del manejo de los recursos destinados al gasto en materia de difusión.

- En México el desempeño de la comunicación social se reporta a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con base en las disposiciones contenidas en el Acuerdo mencionado, a través de formatos* que consideran la presentación de la Estrategia de Comunicación y el Programa de Comunicación. Así como dos formatos específicos para el reporte de erogaciones presupuestales.
- El Acuerdo resulta limitado ya que no considera el dictamen de normas, líneas de acción y procesos que coadyuven a la vinculación del estado y sus instituciones con la oferta de servicios y el cumplimiento de derechos a la ciudadanía.
- En el caso mexicano, las oficinas de comunicación social representan una herramienta útil para la imagen de la institución, de su responsable y del gobierno en turno, empero se pierde su carácter de imparcialidad y objetividad debido a que se encuentran controladas por quienes las manejan y las utilizan básicamente para justificar las acciones de quienes detentan el poder político, sin atender a sus funciones básicas.
- En México, la supeditación del carácter social de la comunicación social al mundo de lo político y de la política, puede continuar ante la falta de una ley que regule el funcionamiento y la operatividad de las áreas de comunicación social, ya que éstas seguirán siendo

* Los formatos se presentan en el apéndice.

manejadas conforme al criterio tanto del responsable del organismo como del titular del área.

LA COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.

- El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en materia de comunicación social está subordinado a las evaluaciones que en este campo realice la coordinadora del sector educativo, la Secretaría de Educación Pública.
- La Secretaría de Educación Pública es la encargada de revisar los programas de comunicación social anuales del INEA, y es ésta también –vía su Dirección General de Comunicación Social- la que remite éstos programas a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. El problema surge cuando la SEP, a la que está supeditada el INEA, no pugna por el otorgamiento de tiempos oficiales, ya que puede presentarse que éstos se otorguen a programas que la coordinadora sectorial considera de mayor prioridad. No hay tablas o parámetros de medición para que se determine cuál programa es prioritario. Queda a la discrecionalidad del titular de la Dirección General de Comunicación Social.
- La difusión de una oferta específica para adultos en rezago educativo es necesaria para que estos adultos se incorporen a este sistema educativo y obtengan el certificado escolar que corresponda.

- México se ha introducido en las políticas internacionales de la globalización, por ende, es prioritario hacer del conocimiento social el compromiso de generar una oferta educativa que favorezca, cada vez más, a la población que se encuentra en niveles educativos desventajosos y marginales.
- Desde este punto, es deseable esperar que el Estado se comprometa con una práctica en la educación de adultos que resulte coherente con la teoría y con los discursos, las intenciones y los fines más profundos de la educación expresados, entre otros, en la Constitución, la Ley General de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación.
- El Estado cuenta ya con un organismo que tiene más de 20 años de experiencia en la educación de adultos, y tiene la oportunidad, la posibilidad y la necesidad de hacerlo; es decir, de favorecer una educación útil, atractiva, significativa, productiva, humana y social y para ello es fundamental que este grupo de la población conozca tanto de sus derechos como de los servicios que ofrece el Estado en materia educativa.

La actual administración enfrenta el reto de lograr que la práctica de la educación para adultos materialice el discurso que se maneja sobre este ámbito.

Para lograrlo, cuenta con una herramienta que por características tales como, el trato directo con la gente y la difusión de su mensaje, permite que el motivo por el cual se creó un Instituto para educar a los adultos tenga sentido.

Es decir, se trata de dar cumplimiento a las demandas y necesidades sociales, consiguiendo en este caso, que los adultos en rezago sigan acudiendo al INEA, que asistan a él y concluyan su educación básica.

Este trabajo de investigación demostró que para el gobierno las áreas de comunicación social son benéficas siempre y cuando éstas cumplan con sus funciones, como el dar a conocer a la ciudadanía los programas y servicios sociales de las dependencias e instituciones de gobierno.

Se busca, en el caso específico del INEA, identificar las molestias de los usuarios con relación al servicio, a las condiciones físicas de las aulas, al trato y la atención; saber cuáles módulos educativos son de mayor interés, conocer casos de éxito y sus características con el fin de retomarlos y hacer uso de ello para lograr una mayor captación de usuarios del INEA y minimizar el rezago educativo.

La comunicación social es una herramienta útil, es una de las vías de contacto de la ciudadanía con el gobierno, no es mediante la difusión del funcionario público, ni tampoco promocionando programas poco funcionales, como los organismos y por ende sus titulares, pueden contribuir al desarrollo social; será a través de una oferta efectiva y funcional, –como en este caso el incremento y la atención a los usuarios- mediante un proceso constante de retroalimentación que se dará un adecuado ejercicio de comunicación social orientado en dar cumplimiento a los derechos de la población.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

- **AARNIO, Aulis.** Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Editorial FONTAMARA. México, 1999.
- **ANDION GAMBOA, Eduardo.** Pierre Bourdieu y la Comunicación Social. Editorial UAM. México, 2000.
- **BORDIERA ORTIZ, Enric; LAGUNA PLATERO, Antonio y MARTÍNEZ GALLEGO, Francesc A.** Historia de la Comunicación Social. Voces, Registros y Conciencias. Editorial SÍNTESIS. Madrid, 1998.
- **CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS,** Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. I, Editorial PORRÚA. México, Agosto de 1994.
- **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA VIDA Y EL TRABAJO.** Programa de Mediano Plazo 2001-2006. Editorial KAVERS. México, Enero de 2002.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Editorial SISTA. 5ta. Edición. México, 2002.

- **DE ANDA MARTÍNEZ, Juan Ignacio.** Estrategias de vinculación social: hacia la construcción de un modelo de comunicación institucional para el INEGI. En: http://www.universidadabierta.edu.mx/SerEst/AdmPublica/SistInforma/AndaJuan_EstraVincSoc.
- **FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos. y DAHNKE L, Gordon.** La Comunicación Humana. Ciencia Social. Editorial MACGRAW HILL, México, 1986.
- **GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.** Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Editorial Talleres Gráficos de México. México, 2001.
- **HABERMAS, Jürgen.** Historia y Crítica de la Opinión Pública. Editorial GUSTAVO GILI. Barcelona, España. 1997.
- **LABARRIERE, Jean Louis, et al.** Teoría Política y Comunicación. "Sobre la noción de comunicación sociopolítica", de Francois Bourricaud. Editorial GEDISA. 2da Reimpresión. Barcelona, España. 2001.
- **LUMBRERAS CASTRO, Jorge.** Posturas de Conocimiento de la Comunicación. Editorial División Sistema Universidad Abierta, FCPyS, UNAM. México, 2001.
- **MORAGAS, Miguel de.** Teorías de la Comunicación. Editorial GUSTAVO GILI. Barcelona, España. 1985.

- **NOSNIK, Abraham.** El Desarrollo de la Comunicación Social. Editorial TRILLAS. México, 1992.
- **PRIETO, Francisco.** Diagnóstico de la Comunicación Social en México. Serie *Diálogo Abierto Comunicación*. Editorial COYOACÁN. México, 1998.
- **REED TORRES, Luis; RUIZ CASTAÑEDA, María Del Carmen.** El Periodismo en México 500 Años de Historia. Editorial EDAMEX. 3era. Edición. México, 2002.
- **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.** Programa Nacional de Educación 2001-2006. Editorial CONALITEG. México, Septiembre de 2001.
- **SCHUDSON, Michael.** International Encyclopedia of Communication, "*Political Communication*". Vol. 3. USA, 1997.
- **SOLANA, CARDIEL Y BOLAÑOS.** Historia de la educación pública en México. Editorial FCE-SEP. México, 1999.
- **VAZQUEZ MONTALBAN, Manuel.** Historia y Comunicación Social: Edición Revisada y Ampliada. Editorial CRITICA. Madrid, 1997.
- **WOLF, Mauro.** La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas. Editorial PAIDOS Mexicana, 2da. Reimpresión. México, 1992.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- **GALLARDO FIGUEROA, Ariadne.** Comunicadora social. Periodistas frente a la corrupción. "La esfera de valores del comunicador social". México. 2001.
<http://portal-pfc.org/recursos/articulos/2001/art018.html>
- **INFORME SOBRE LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.** Emitido por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura.
<http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc>
- **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.** Proyecto de Decreto. México. 1997. (Presentada el 22 de abril de 1997, por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; turnada para su revisión y análisis a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y Gobernación y Puntos Constitucionales.)
<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comivli/comrtc/iniley.htm>
- **LEY DE IMPRENTA (12/04/1917) TEXTO VIGENTE.** Página de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Legislación sobre Medios de Comunicación en México. 2002.
<http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc/leyimprenta.html>

- **LEY DE PLANEACIÓN (05/01/1983)**. Página de la Secretaría de Gobernación.
http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Ley_18.pdf
- **LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (19/01/1960)**. Página de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Legislación sobre Medios de Comunicación en México. 2002.
<http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc/leyfedrt.html>
- **LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1993)**. Página de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Legislación sobre Medios de Comunicación en México. 2002.
<http://www.camaradediputados.gob.mx/comisiones/rtc.html>
- **PÁGINA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.**
<http://rtn.net.mx/ocde/educacion.html>
- **PÁGINA DE LA UNIVERSIDAD DE COLOMBIA. PREGRADO EN COMUNICACIÓN SOCIAL.**
<http://unisinu.edu.co/mta/facult/prog/csocial.htm>

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- **DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEA.** Revista Comunidad INEA. Año VIII, IV Época. INEA. México, 1ero. de Junio de 1989.
- **DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEA.** Suplemento de la Revista Comunidad INEA. Año VIII, IV Época. INEA. México, Junio de 1989.
- **DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEA.** Suplemento de la Revista Comunidad INEA. "Encuesta Nacional Sobre Educación para Adultos Informe de Resultados. (2ª. PARTE)". Año VIII, IV Época. INEA. México, Julio de 1989.
- **INEHRM.** El Periodismo en la Revolución Mexicana (De 1908 a 1917) Tomo II, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967.
- **LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.** Texto Vigente. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998.
- **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.** DOF. 11 de junio de 2002.

- **PODER EJECUTIVO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.**
ACUERDO por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el ejercicio fiscal 2003. D.O.F. México, 9 de enero de 2003.

OTRAS FUENTES.

- **GUTIÉRREZ PÉREZ DEL VALLE, Blanca Verónica.** Responsable de difusión del programa SEDENA-SEP-INEA. Entrevista sobre la difusión del programa. México, Junio de 2003.
- **COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados. México, 3 de noviembre de 1998.
- **DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN.** Documento. INEA. México, 2002.
- **DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DEL INEA.** Programa 2001-2006 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. México, 2001.
- **DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DEL INEA.** Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. México, 2001.
- **FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.** Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación 1997. FCPyS – UNAM. México, 1998.

- **LUMBRERAS CASTRO, Jorge.** Doctor en Ciencia Política. Catedrático FCPyS-UNAM. Entrevista sobre comunicación social. México, septiembre de 2003.
- **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Presentación en Power Point, entregada en el curso de 'Servidores Públicos Habilitados'. Contraloría Interna del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México, febrero de 2003
- **SEP-INEA.** Memoria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1982-1988. INEA. México. 1988.
- **UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INEA.** Anteproyecto del decreto por el que se modifica el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA. Octubre 2001.
- **UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL.** Lineamientos para la Autorización de Campañas de Difusión. SEP. México, 14 de marzo de 2003.

APÉNDICE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

173

Se integra en este apéndice las siguientes estadísticas con el fin de ilustrar la tarea que tiene que enfrentar el INEA, ya que su universo de atención es de 32.5 millones de personas dentro del creciente fenómeno del rezago.

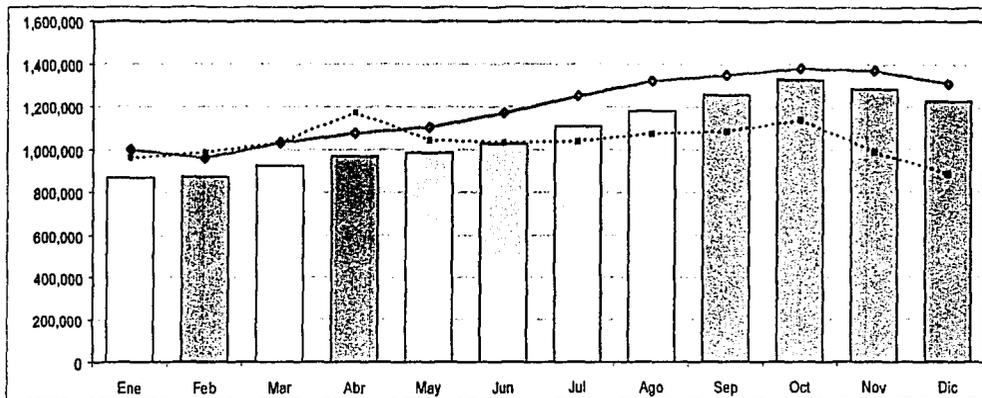
Cada año, según datos del propio instituto, cerca de 750 mil jóvenes cumplen los 15 años de edad sin haber logrado terminar la secundaria y no asisten a la escuela, por tanto pasan a formar parte del rezago; sin embargo, alrededor de 285 mil personas del rezago obtienen su certificado de secundaria y otros 290 mil, aproximadamente, fallecen, por lo que el incremento neto anual es de unas 175 mil personas.

VARIABLE	TIPO DE GRÁFICO	FORMATO
LOGRO 2001 DE ENERO A DICIEMBRE	POLÍGONO CON LÍNEA ENTRECORTADA	
META 2002 DE ENERO A DICIEMBRE	POLÍGONO	
LOGRO 2002 DE ENERO A DICIEMBRE (EL COLOR INDICA EL AVANCE RESPECTO A LA META DEL MISMO AÑO)	COLUMNAS	BUENO
		REGULAR
		CRÍTICO
		SIN META

Como parámetros para medir el avance del logro 2002 respecto a la meta se estableció la siguiente calificación de intervalos: crítico (menos de 70% de la meta, en color rojo), regular (de 70 a 90% de la meta, en color amarillo), y bueno (más de 90% de la meta, en color verde). Además se incluye un recuadro en la esquina inferior derecha, con el acumulado o el promedio del periodo (según corresponda a la variable).

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

TOTAL DE EDUCANDOS ATENDIDOS



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	863,304	888,322	1,032,800	1,171,899	1,044,837	1,034,471	1,039,138	1,074,109	1,349,168	1,382,360	1,371,077	1,309,754
Metas 2002 *	1,000,984	862,315	1,032,852	1,074,627	1,102,980	1,171,048	1,252,952	1,321,510	1,349,168	1,382,360	1,371,077	1,309,754
Logros 2002	871,179	874,553	927,092	869,428	889,970	1,028,837	1,109,023	1,181,885	1,257,684	1,328,031	1,285,401	1,228,449
Vs. Meta 2002	87.0	101.3	89.8	80.4	80.6	87.8	88.6	89.4	93.1	96.0	94.4	93.9

Logro 2001	■
Meta 2002 *	◆
Logro 2002 según meta cumplida	70% a 80%
	Menos de 70%
	Sin meta

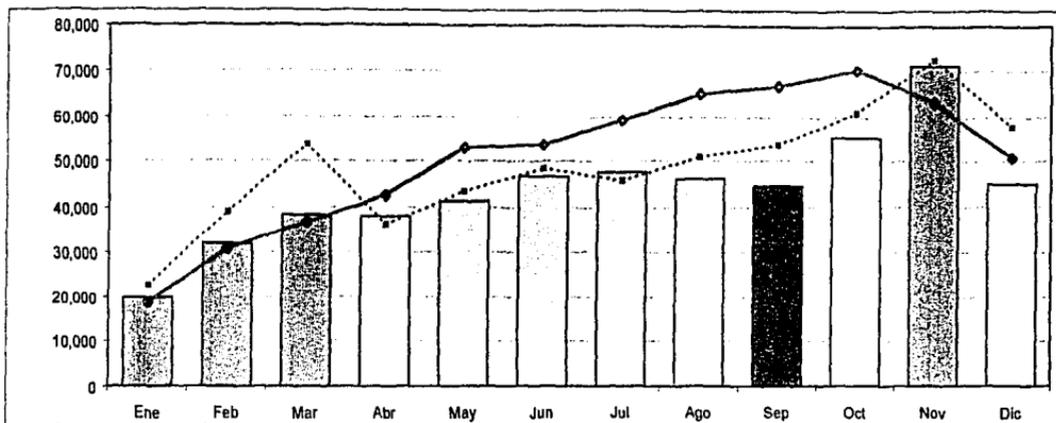
Promedio de Enero -	Diciembre
Logros 2001	1,037,853
Metas 2002 *	1,184,288
Logros 2002	1,087,549
L 2002 / L 2001	104.8
L 2002 / M 2002	91.9

Atención máxima 2002	1,328,031
----------------------	-----------

* Metas reprogramadas

TECIS CON
PAUSA DE ORIGEN

TOTAL DE EDUCANDOS QUE CONCLUYEN NIVEL



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	22,652	30,725	36,281	42,577	52,877	53,592	59,319	64,952	66,584	70,187	83,196	50,698
Metas 2002 *	18,712	30,725	36,281	42,577	52,877	53,592	59,319	64,952	66,584	70,187	83,196	50,698
Logros 2002	19,828	31,855	38,427	38,078	41,385	46,715	47,558	46,148	44,525	55,383	71,209	44,888
Va. Meta 2002	18,712	30,725	36,281	42,577	52,877	53,592	59,319	64,952	66,584	70,187	83,196	50,698

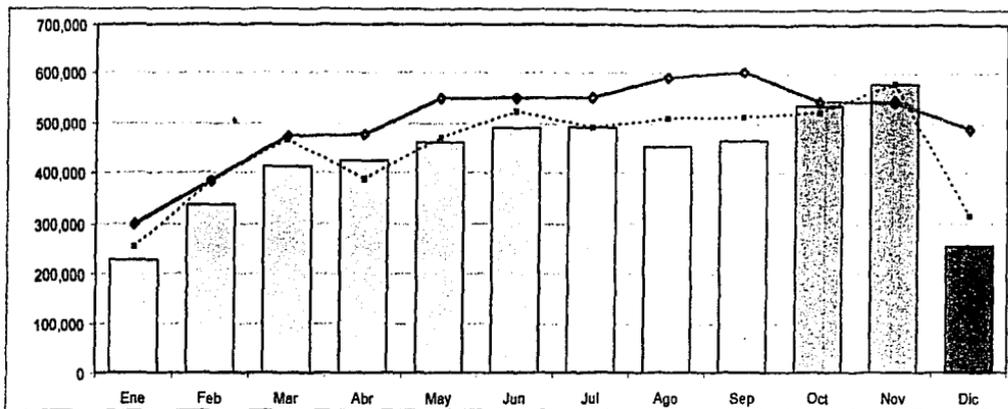
Logro 2001	---■---
Meta 2002 *	---◆---
Logro 2002 según meta cumplida	70% al 80% Menos de 70%
	Sin meta

Acumulado de Enero -	Diciembre
Logros 2001	585,477
Metas 2002 *	610,142
Logros 2002	528,055
L 2002 / L 2001	89.9
L 2002 / M 2002	86.2

* Metas reprogramadas

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

TOTAL DE EXÁMENES ACREDITADOS



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	254,882	383,996	487,519	387,258	469,890	525,259	493,001	511,118	514,322	524,989	579,387	314,793
Meta 2002 *	299,885	383,408	473,210	476,588	549,245	550,799	551,243	590,573	602,743	544,303	543,764	489,538
Logros 2002	227,096	337,058	411,898	423,563	460,920	491,490	493,038	453,286	485,406	537,342	578,183	257,537
Vs. Meta 2002	78.7	87.9	87.1	88.9	83.9	89.2	89.4	76.8	77.2	98.7	106.4	52.7

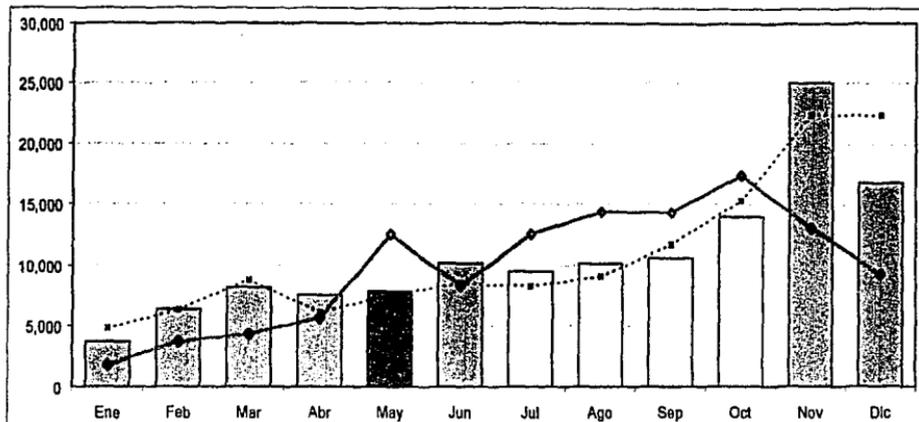
Logros 2001	-----■-----
Meta 2002 *	-----◆-----
Logros 2002 según meta cumplida	<div style="width: 70%; background-color: #cccccc;">70% o más</div> <div style="width: 30%; background-color: #333333;">Menos de 70%</div>
	-----□----- Sin meta

Acumulado de Enero -	Diciembre
Logros 2001	5,426,394
Meta 2002 *	5,055,299
Logros 2002	5,136,917
L 2002 / L 2001	94.7
L 2002 / M 2002	84.8

* Metas reprogramadas

**TECIS CON
FALTA DE ORIGEN**

TOTAL DE EDUCANDOS QUE CONCLUYEN NIVEL
ALFABETIZACIÓN



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	4.795	6.286	8.755	6.040	7.483	8.461	8.241	9.079	11.621	15.294	22.412	22.344
Metas 2002 *	1.805	3.679	4.292	5.613	12.430	8.265	12.457	14.293	14.241	17.381	12.988	9.240
Logros 2002	3.707	6.324	8.128	7.504	7.741	10.176	9.502	10.139	10.580	13.931	25.041	16.836
% Meta 2002	205,4	171,9	191,5	133,7	62,3	123,1	76,3	70,9	74,3	80,2	196,2	182,2

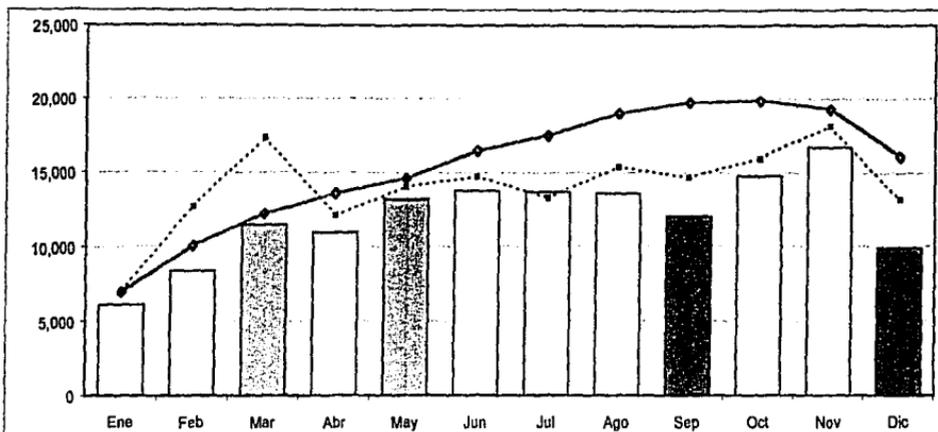
Logro 2001	---
Meta 2002 *	◆
Logro 2002 según meta cumplida	76% al 80% Menos de 70% 90% meta

Acumulado de Enero -	Diciembre
Logros 2001	130.791
Metas 2002 *	110.684
Logros 2002	129.609
L 2002 / L 2001	98,98%
L 2002 / M 2002	117,55%

* Metas reprogramadas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TOTAL DE EDUCANDOS QUE CONCLUYEN NIVEL
PRIMARIA



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	7.047	12.681	12.386	12.107	14.004	14.747	13.256	15.398	14.621	16.005	18.100	13.138
Meta 2002 *	8.522	10.052	12.176	13.546	14.590	16.493	17.457	18.972	19.724	19.879	19.292	18.040
Logros 2002	8.094	8.379	11.425	10.910	13.151	13.728	13.684	13.543	12.033	14.791	16.699	9.859
Vs. Meta 2002	88,0	83,4	94,5	80,6	90,4	83,2	78,3	71,4	61,0	74,4	86,0	61,6

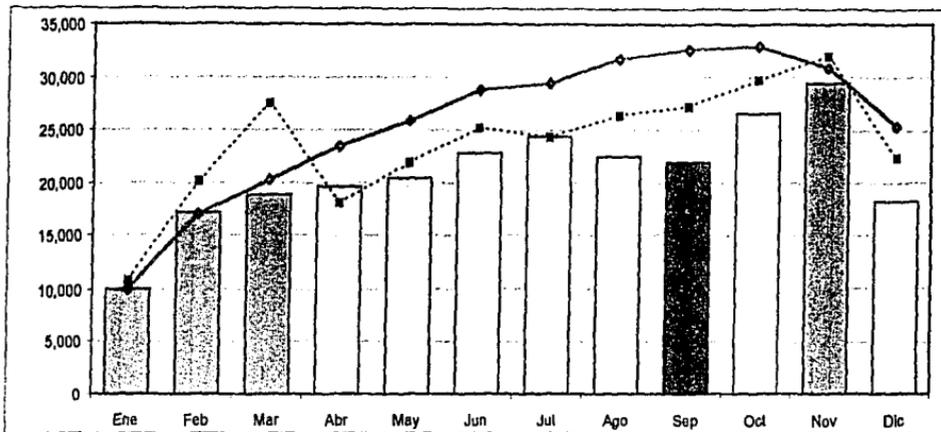
Logro 2001	◆
Meta 2002 *	◆
Logro 2002 según meta cumplida	78% al 80% 8 meses de 70% 9 en meta

Acumulado de Enero -	Diciembre
Logros 2001	168.559
Meta 2002 *	195.143
Logros 2002	144.286
L 2002 / L 2001	85,6
L 2002 / M 2002	77,9

* Metas reprogramadas

TESIS CON
SALA DE ORIGEN

**TOTAL DE EDUCANDOS QUE CONCLUYEN NIVEL
SECUNDARIA**



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Logros 2001	10,810	20,182	27,580	18,134	21,903	25,238	24,351	28,417	27,306	23,782	32,061	22,403
Metas 2002 *	9,985	16,994	20,257	23,418	25,857	28,634	29,405	31,687	32,619	32,927	30,816	25,416
Logros 2002	10,027	17,152	18,874	19,662	20,473	22,811	24,392	22,454	21,912	26,641	29,469	18,283
Vs. Meta 2002	100.7%	101.5%	93.2%	84.0%	79.2%	79.1%	83.0%	70.9%	67.5%	80.9%	95.6%	71.9%

Logros 2001	—♦—
Meta 2002 *	—♦—
Logros 2002 según meta cumplida	75% al 80% Menos de 70% 8to. meta

Promedio de Enero -	Diciembre
Logros 2001	286,127
Metas 2002 *	308,315
Logros 2002	252,160
L 2002 / L 2001	88.1
L 2002 / M 2002	81.8

* Metas reprogramadas



EDUCANDOS QUE CONCLUYEN NIVEL

Total Nacional	Logros 2001	Metas 2002 *	Logros 2002	L 2002 / M 2002
	585,477	610,142	528,055	86.2
Chihuahua	7,402	7,402	7,402	100.0
Coahuila de Zaragoza	7,402	7,402	7,402	100.0
Nuevo Leon	7,402	7,402	7,402	100.0
Colima	7,402	7,402	7,402	100.0
Morelia	7,402	7,402	7,402	100.0
Tabasco	7,402	7,402	7,402	100.0
Abasco	7,402	7,402	7,402	100.0
Michoacan	7,402	7,402	7,402	100.0
Chihuahua	7,402	7,402	7,402	100.0
Veracruz	7,402	7,402	7,402	100.0
Aguascalientes	7,402	7,402	7,402	100.0
Puebla	38,307	44,889	40,238	89.6
Colima	2,708	3,160	2,813	89.0
Durango	10,378	11,310	9,711	85.9
Distrito Federal	47,889	44,400	38,081	85.8
Zacatecas	4,028	4,700	4,784	83.4
Tamaulipas	7,888	18,823	12,210	77.2
Baja California Sur	3,121	4,110	3,188	77.0
Hidalgo	10,877	12,884	8,320	74.0
Baja California	8,630	8,022	3,814	70.0
Guerrero	18 153	30 147	20 306	67.4
Querétaro	11 300	11,263	7 022	62.3
Tlaxcala	6 115	6,670	4 133	62.0
Jalisco	25 303	11 986	6,827	57.0
Yucatan	8 752	4 810	2,627	54.6
Quintana Roo	12 651	19 708	10 104	51.3
Campoche	19,900	18,030	8 295	46.0
Morelos	11 352	13,070	5,492	42.0
Navarit	2,678	4 110	1,688	41.1
México	32,327	34,980	12,183	34.8

* Metas reprogramadas

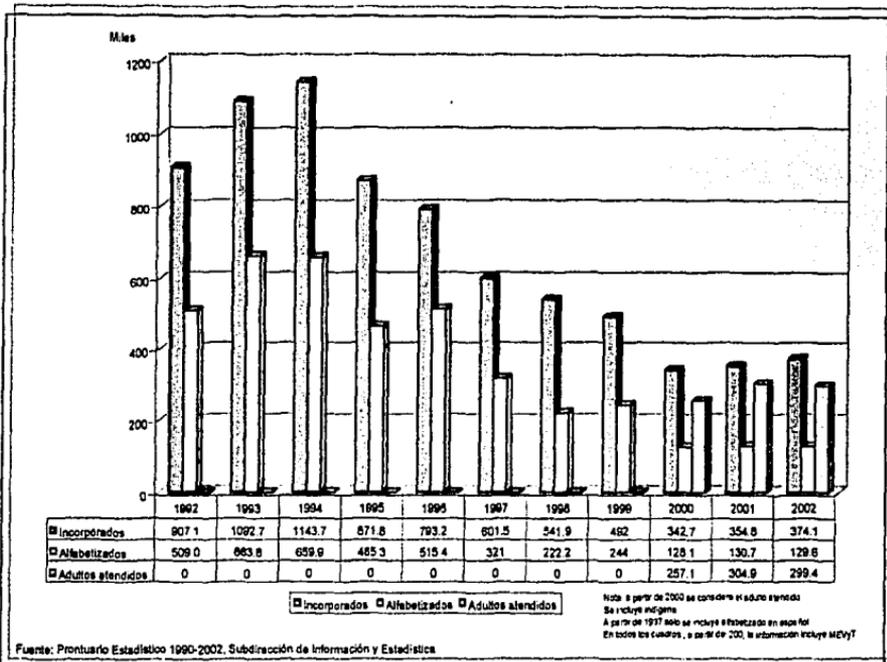
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Total nacional de educandos atendidos por edad y género
Promedio de atención del período enero–diciembre 2002**

Grupos de edad	Mujeres	%	Hombres	%	Total
10-14	8,295	49.0	8,647	51.0	16,941
15-19	119,022	51.4	112,523	48.6	231,545
20-24	92,535	54.0	78,837	46.0	171,372
25-29	87,726	61.6	54,674	38.4	142,400
30-34	82,530	66.4	41,702	33.6	124,232
35-39	72,906	70.2	31,021	29.8	103,928
40-44	63,435	72.5	24,041	27.5	87,475
45-49	49,684	73.4	18,047	26.6	67,731
50-54	36,229	73.7	12,898	26.3	49,127
55-59	25,345	73.5	9,139	26.5	34,484
60-64	17,607	73.0	6,502	27.0	24,110
65 y más	24,158	70.6	10,045	29.4	34,204
Total	679,474	62.5	408,075	37.5	1'087,549

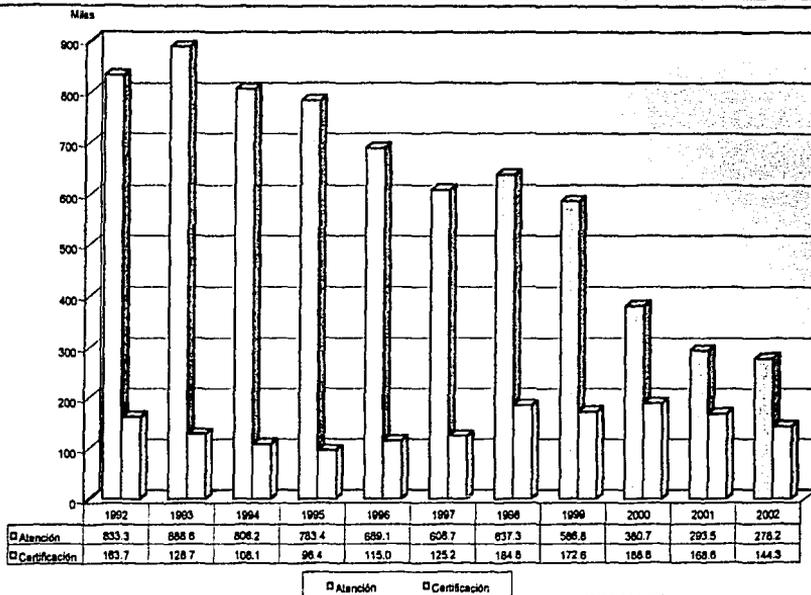
TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

NACIONAL
Histórico de incorporados, alfabetizados y adultos atendidos



**TESIS CON
FALLA LE ORIGEN**

NACIONAL
Histórico de atención v certificados emitidos de primaria

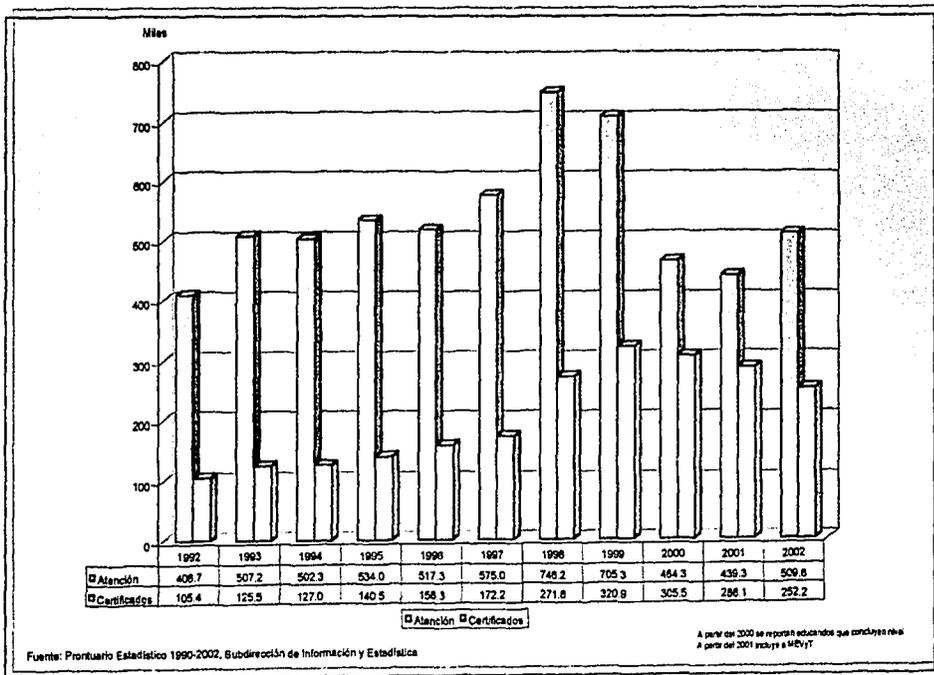


Fuente: Censo Estadístico 1990-2002, Subdirección de Información y Estadística

Nota: Incluye jóvenes 15-17
 A partir de 2000 se incluyen educandos que concluyen nivel
 A partir de 2001 incluye mal MEVI/T

TECIS CON
 FALTA DE ORIGEN

NACIONAL
Histórico de atención y certificados emitidos de secundaria



TESIS CON
PALA DE ORIGEN

FORMATOS EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES ESTIPULADAS EN EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA ORIENTACIÓN, PLANEACIÓN, AUTORIZACIÓN, COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS ESTRATEGIAS, LOS PROGRAMAS Y LAS CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, (EN ESTE CASO) PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003.

- 1. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN 2003-2006**
- 2. PROGRAMA DE COMUNICACIÓN 2003**
- 3. PLAN DE EROGACIONES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003 (FORMATOS FC Y FD 3700-03)**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____
NATURALEZA JURÍDICA: _____
CABEZA DE SECTOR: _____

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN 2003 - 2006:

Deberán desarrollarse los elementos de la estrategia (en formato libre - oficio) con la aprobación del titular de la dependencia o entidad.

Elementos de la estrategia:

- a) Misión: objetivo que persigue la dependencia o entidad durante el actual gobierno tomando en cuenta la problemática que enfrenta.
- b) Visión: descripción del escenario deseable del país en el ámbito de acción que se inserta la dependencia o entidad al 2025.
- c) Objetivos de comunicación 2003 – 2006 vinculados con la planeación sectorial y programas gubernamentales prioritarios.
- d) Objetivos y posicionamiento (conceptos prioritarios a comunicar) en el 2003.

Señalar número de oficio y fecha con el que se envía la estrategia de comunicación: _____

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA DE COMUNICACIÓN 2003:

1.- Relación de campañas.- Deberán jerarquizarse con base en la importancia y prioridad de los mensajes a difundirse.

	elemento	Desarrollo
CAMPAÑA 1	nombre de la campaña	
	programa gubernamental prioritario al que corresponde	
	concepto rector	
	objetivos (fines que persigue la campaña)	
	metas (indicadores cuantificables del objetivo de la campaña)	
	población-objetivo	
	cobertura geográfica	
	calendarización (fecha de inicio/fin de la campaña)	
	críticos de selección para cada tipo de medio	
	tipo de medios de difusión a utilizar, mencionando la utilización en su caso, de tiempos fiscales y de Estado.	
CAMPAÑA 2	nombre de la campaña	
	programa gubernamental prioritario al que corresponde	
	concepto rector	
	objetivos (fines que persigue la campaña)	
	metas (indicadores cuantificables del objetivo de la campaña)	
	población-objetivo	
	cobertura geográfica	
	calendarización (fecha de inicio/fin de la campaña)	
	críticos de selección para cada tipo de medio	
	tipo de medios de difusión a utilizar, mencionando la utilización, en su caso, de tiempos fiscales y de Estado.	

INSERTAR CAMPAÑAS SEGÚN SE REQUIERA

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____
 NATURALEZA JURÍDICA: _____
 CABEZA DE SECTOR: _____

2- Tipo de eventos que podrían llevar a modificar el programa anual:

no	mencion del tipo de eventos que podrian llevar a modificar el programa anual (por orden de importancia)
1	
2	
3	

3.- Vinculación con otras dependencias o entidades:

problema o área de interes comun para varias dependencias o entidades	dependencias o entidades con los que se trabajara conjuntamente	nombre de la campana	elementos que aportara la dependencia o entidad solicitante

TESIS CON
 PATIA DE ORIGEN

DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____
 NATURALEZA JURÍDICA: _____
 CABEZA DE SECTOR: _____

4.-Estudio o investigación a realizar para medir la pertinencia y efectividad de las campañas:

No	objetivo que persigue el estudio investigación	tipo de estudio	periodo	justificación de la selección del tipo de estudio
1				
2				
3				

5.-Comunicación informativa, directa y organizacional:

tipo de comunicación	desarrollo para el año 2003
comunicación informativa: definición y capacitación de voceros, comunicados, conferencias y entrevistas.	
comunicación directa: relaciones públicas y vinculación institucional.	
comunicación organizacional.	

úbricas:

Persona que elaboró el programa de comunicación 2003: _____

Va.Bo. titular del área de comunicación social o equivalente _____

Va.Bo. coordinadora sectorial _____

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____
NATURALEZA JURÍDICA: _____
CABEZA DE SECTOR: _____

6.- Planeación de erogaciones:

Deberán remitirse en los formatos FC-3700-03 y FD-3700-03 establecidos por la Dirección General de Normatividad de Comunicación.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN



**SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS
DIRECCIÓN GENERAL DE NORMATIVIDAD DE COMUNICACIÓN**

FD3700-03

**DESGLOSE DE PRESTADORES DE SERVICIOS A CONTRATAR
MILES DE PESOS / IVA INCLUIDO**

DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____ AUTORIZO: _____

NOMBRE: _____ OFICIO DE REFERENCIA: _____

PUESTO: _____

ORDEN	CONCEPTO DE SERVICIO A CONTRATAR	CANTIDAD	UNIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL						
1											0.0
2											0.0
3											0.0
4											0.0
5											0.0
6											0.0
7											0.0
8											0.0
9											0.0
10											0.0
11											0.0
12											0.0
13											0.0
14											0.0
15											0.0
16											0.0
17											0.0
18											0.0
19											0.0
20											0.0
21											0.0
22											0.0
23											0.0
24											0.0
25											0.0
26											0.0
27											0.0
28											0.0
29											0.0
30											0.0
31											0.0
32											0.0
33											0.0
34											0.0
35											0.0
36											0.0
37											0.0
38											0.0
39											0.0
40											0.0
41											0.0
42											0.0
43											0.0
44											0.0
45											0.0
46											0.0
47											0.0
48											0.0
49											0.0
50											0.0
51											0.0
52											0.0
53											0.0
54											0.0
55											0.0
56											0.0
57											0.0
58											0.0
59											0.0
60											0.0
61											0.0
62											0.0
63											0.0
64											0.0

**TCIS CON
FALLA DE ORIGEN**

193