



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACION
SOCIAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
HECTOR MOCTEZUMA DE LEON



ASESORA: MAESTRA RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004

0333354



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.

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

NOMBRE: HECTOR MOCTEZU

MA DE LEON

FECHA: 28 DE JUNIO DE 2003

FIRMA:  333354

AGRADECIMIENTOS

A la memoria de mis padres

A mi esposa Rosa María y a mis hijos Héctor Eduardo y Daniela, que han sido la fuente de mi inspiración en las metas que, desde que están conmigo, me he propuesto.

A mis hermanos. A Guillermo por su apoyo desinteresado durante mi carrera universitaria. En especial a Eduardo y César, que se me adelantaron.

A la maestra Rina Aguilera Hintelholher, por su invaluable guía y lúcidos comentarios durante el desarrollo de este trabajo.

A Francisco Rodríguez, por su apoyo incondicional a lo largo de una trayectoria profesional.

A Alejandro Moreno por su orientación, siempre oportuna, para la realización de esta investigación.

A Jorge Ramírez, porque su tesón para arribar a nuevos estadios académicos, me inspiró a fijarme una nueva meta.

SUMARIO

PROEMIO 1

APARTADO I LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN

a) La comunicación gubernamental 7

b) Información, comunicación y sociedad 9

c) Política de comunicación social 11

APARTADO II LA COMUNICACIÓN EN EL GOBIERNO DE MEXICO

a) El aparato administrativo del Estado para informar 20

b) Medios del Estado 24

c) Información Interinstitucional 27

APARTADO III LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) Creación de las unidades de comunicación social 30

b) Normatividad 32

APARTADO IV EVALAUCION DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) Relación prensa-gobierno 37

b) La publicidad pagada 41

c) Información y manipulación 45

CONCLUSIONES 48

POSCRIPTUM 52

BIBLIOGRAFIA 53

PROEMIO

La sociedad democrática de nuestros días requiere cada vez, con mayor urgencia, contar con instituciones democráticas sólidas que le garanticen un conocimiento real y oportuno del quehacer cotidiano del poder público gubernamental. Todo gobierno democrático persigue ser un buen gobierno basado en valores éticos provenientes de su propia historia nacional, por lo tanto, requiere cada vez más de instrumentos que le sean idóneos para asegurar el mantener informada a la población nacional de los resultados alcanzados en la gestión pública, y con ello lograr los consensos necesarios para seguir conduciendo con eficacia la política nacional.

La medición de resultados es un aspecto primordial de madurez en el proceso de desarrollo político de la sociedad en su conjunto, como una serie de acciones deseadas y esperadas, que se relacionan con el control, que en el mejor de los casos puede llegar a ejercer libremente la sociedad sobre los actos del gobierno y de sus instituciones. Desde la perspectiva del Estado la medición de resultados le permite, establecer una comunicación permanente con los gobernados, en un proceso interactivo, constructivo y transparente sujeto al escrutinio público, de lo que podríamos llamar la política pública de comunicación social del Estado, como un proceso de participación activa y deseada y esperada del Estado con la sociedad civil.

Esa medición de resultados le permite a la sociedad evaluar el alcance de los proyectos colectivos, el cumplimiento de programas, metas, presupuestos, la

utilización racional y ética de los recursos, cada vez más escasos y por lo tanto mejor apreciados tanto por la sociedad como por el gobierno.

Un buen gobierno compromete su acción con los valores de ética social, de limpieza y transparencia, de calidad en el servicio y del cumplimiento de la legalidad y las promesas de campaña empeñadas en el proceso electoral previo a su asunción al poder.

La calidad institucional, el buen ejercicio en la gestión pública y el alcance de resultados son temas permanentes de interés en el ánimo de la conciencia ciudadana.

En este contexto, la comunicación social va mucho más allá de la mera definición del fenómeno de comunicación humana, trascendiendo los esquemas primarios de definición idiomática o de sus elementos clásicos: fuente, receptor, canal, contenido, respuesta o retroalimentación y ambiente.

Para los fines de esta tesina, la comunicación social no es simplemente una transmisión fría de datos o de impulsos entre organismos biológicos o entre redes de individuos que componen el organismo social. La comunicación social del Estado es eminentemente formal, sujeta a reglas claras establecidas previamente por su medio ambiente político, social, cultural y legal.

La comunicación social conducida por el gobierno utiliza distintos medios modernos de transmisión informativa. Hoy en día, esta comunicación puede ser oral, escrita, gráfica, televisiva, radiofónica, por Internet, por fax; o aún, en los Estados autoritarios, este fenómeno se da por medios informales, en no

pocos casos, controlados, con información sesgada o manipulada, (verdades a medias), por el rumor y hasta con el cinismo de la mentira repetida mil veces.

La comunicación y la política han sido elementos esenciales para la vida del hombre; ambos le han ayudado a organizarse, vivir en sociedad y generar el desarrollo. En especial, sus ideas, actitudes, esencias y opiniones que se reflejan a través de ellos. Dicho de otro modo, el hombre utiliza la comunicación con la finalidad de persuadir a sus semejantes a seguir ciertas normas, principios, valores y sistemas.

La comunicación social siempre es bilateral, o sea que en ella participan cuando menos dos actores. Para los efectos de este trabajo de investigación académica, estos dos actores serán siempre, por una parte, el sector gubernamental (administración pública), y por la otra, la sociedad civil mexicana.

La comunicación social se vincula estrechamente con el concepto de comunicación masiva, o de masas, que comprende a la cultura nacional, a instituciones y técnicas que utiliza el sector gubernamental, con un cierto grado de especialización en el "manejo de medios," lo que involucra también necesariamente, el uso de las nuevas tecnologías cibernéticas y de comunicación, para hacer llegar a destinatarios selectivos de la sociedad, contenidos simbólicos de valores que sustenta el poder público. En la sociedad democrática, estos valores deben coincidir íntegramente, con aquellos que sustenta también la sociedad civil y sus normas jurídicas y morales.

Los principales problemas que siempre se han presentado en este fenómeno, se refieren a la cultura nacional, a la política de comunicación, a su marco jurídico todavía incipiente, a la falta de una reglamentación práctica en su ejecución, a la carencia hasta el día de hoy de un código de ética y a la aceptación de los costos políticos que muchas veces implica la veracidad en lo que se informa.

La operación que realiza la administración pública refleja el comportamiento de sus instituciones, la calidad de los servicios que la sociedad espera recibir como retribución al pago de sus impuestos y a lo que la ley le exige cumplir al gobierno. La sociedad civil tiene claras sus expectativas en lo que se refiere a lo que es, y lo que debe de ser la gestión gubernamental, en la pluralidad que representa ella misma y en la multiplicidad de los servicios públicos que la legislación le exige a la administración pública.

De ahí la importancia de contar con un código de conducta que regule la actuación de los agentes de la administración pública (servidores públicos), frente a las demandas que les presenta la sociedad. Y en materia de comunicación, con los medios que no están a la altura de las aspiraciones populares.

Los servidores públicos no tan sólo son responsables ante la Ley sino ante la sociedad, de ahí que la ética del servicio público se vincula con la responsabilidad jurídica y política de los servidores públicos. Las acciones ilícitas y las omisiones de éstos deben ser conocidas y sancionadas por los integrantes del conglomerado social. El cumplimiento o el incumplimiento de

las metas gubernamentales deben ser ampliamente difundidas y conocidas por la colectividad.

En México, el ciudadano exige cada vez más, tener una mayor participación en lo que el gobierno hace y cómo lo hace, y de estar al tanto de lo que no se hace y debiera de hacerse, en el manejo de los recursos y de los medios que se utilizan, y en fin, en todo aquello que como sociedad le incumbe conocer oportunamente para los mejores elementos a su disposición para decidir mejor su destino y el sentido que debe tomar el quehacer gubernamental. Que los recursos que el gobierno destina para informar, tengan una utilización racional, para que su uso se refleje en una sociedad mejor informada.

Por ello, la comunicación y la política han estado estrechamente ligadas, una como instrumento de la otra. Una comunicación eficiente ha permitido a la sociedad lograr una mejor organización. Lo que ha repercutido en el desarrollo de las sociedades más dinámicas. Asimismo, es necesario considerar que para que el sistema político funcione se requiere de una comunicación eficiente.

La comunicación política se encuentra en una época de grandes cambios. El crecimiento gradual de las sociedades y el aumento de su participación en asuntos de la vida política, además de las transformaciones ya ocurridas hacen necesario que tanto gobernantes como gobernados establezcan mecanismos recíprocos de comunicación.

El ser humano es político por naturaleza, por lo cual no puede sobrevivir asilado. A diferencia de las demás especies, posee libre albedrío que le permite organizarse ante diferentes situaciones, tanto en forma individual

como grupal, para tener decisiones, adaptarse e influir en los demás, pues forma parte de un conjunto social. Este último le condiciona y modifica sus ideas sobre el entorno y repercute en sus acciones manteniéndose en una transición perpetua de ajuste, entre un estado y otro. El hombre, en los orígenes de la civilización pudo diferenciarse de las demás especies gracias a su capacidad para comunicarse.

Para fines de esta exposición, el trabajo se divide en los siguientes apartados: el apartado I.- La importancia de la Comunicación, se refiere al papel que juega la comunicación en la administración pública mexicana, sus conceptos, sus vínculos con la sociedad, en función de buscar una mayor participación en los asuntos que competen a la administración pública y las políticas que se deben implementar; el apartado II.- La Comunicación en el Gobierno de México, trata lo relacionado con la comunicación gubernamental, el aparato administrativo con que cuenta el gobierno mexicano para realizar esa función, los medios electrónicos oficiales, así como una agencia noticiosa de su propiedad y la información hacia adentro o interinstitucional; en el apartado III.- La Comunicación Social en la Administración Pública, se desarrolla lo relacionado con la comunicación social en la administración pública mexicana, a partir de la creación del aparato administrativo implementado para ese fin y el marco jurídico que rige la función de informar; en el apartado IV.- Evaluación de la Comunicación Social en la Administración Pública, se incluye una evaluación de lo que es la comunicación social en la administración pública en el México de hoy, la relación medios-gobierno, la publicidad que el gobierno despliega en los medios y la distorsión o manipulación de la información que en muchos casos se realiza. Por último, se incluyen las Conclusiones y un Poscriptum.

APARTADO I

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACION

a) La comunicación gubernamental

Se entiende por comunicación gubernamental, el proceso mediante el cual la sociedad civil pone en común un significado para establecer consensos, que son asumidos con la finalidad de alcanzar los objetivos institucionales de desarrollo en materia económica, política, social y ambiental; “para que la comunicación sea efectiva se requiere tanto la información como el significado. Y el significado requiere a su vez comunión”.¹

Entendemos con Karl W. Deutsch, que una sociedad informada mantiene una mayor cohesión entre sus integrantes, ya que las sociedades modernas representan una amplia complejidad en cuanto a su composición e intereses, requieren de mayores elementos de cohesión cultural que les permita alcanzar la realización de los propósitos individuales y colectivos del grupo social, “La diferencia entre una comunidad o un sistema político dotados de cohesión, por un lado, y un grupo profesional especializado —tal como un congreso de matemáticos—, por el otro, consiste en la multiplicidad de los cuales es posible la comunicación eficiente. Cuanto más amplio sea el ámbito de temas, tanto más integrada resulta la comunidad o el cuerpo político en lo que respecta a las comunicaciones.”²

(1) Drucker, F. Peter. Las nuevas realidades. 1990. p. 371

(2) Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. 1971. p. 176

La comunicación social es un vínculo entre la sociedad y el Estado, que según Georg Jellineck es “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”³ o para ser más específicos, es una relación entre el gobierno con los gobernados por lo que, se convierte así en un elemento de responsabilidad política que tiene la administración pública, como instrumento del gobierno, frente a los gobernados.

Los nexos de la política y la administración pública son de naturaleza correlacionada, como explica Ricardo Uvalle Berrones: “...los nexos de la política y la administración pública en los espacios intensos e intensivos de lo público son ahora más evidentes porque la apertura de los gobiernos demanda que las administraciones públicas cuiden con más esmero, su relación con los ciudadanos y las organizaciones civiles. Es la política ciudadana, el referente principal para destacar los vínculos de la política y la administración pública; sobre todo, en la integración de la agenda institucional, pues denota el momento en que se deciden (la política) las demandas que serán objeto de atención y recursos públicos; quiénes son los grupos favorecidos frente a los que no son y, sobre todo, quiénes, en la dinámica del gobierno, son los ganadores o los perdedores con las decisiones que se adoptan en contextos específicos, competidos e impulsados por fuerzas dinámicas que no dejan de presionar hasta conseguir que las autoridades resuelvan peticiones formuladas”.⁴

(3) Jellineck, Georg. Teoría general del estado 1979. p.495

(4) Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. 2003. p. 65-66

b) Información, comunicación y sociedad

La comunicación social, como instrumento de la administración pública, juega un papel importante para involucrar a la sociedad en la solución de los problemas de interés comunitario, toda vez, que una sociedad bien informada cuenta con las herramientas necesarias para analizar, dar seguimiento, evaluar las tareas y exigir el rendimiento de cuentas a las instituciones que la representan, entendida la rendición de cuentas como “la responsabilidad que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano. La rendición de cuentas es la fuente de la confianza política que los ciudadanos tienen en las instituciones, y es el camino para que el ejercicio del poder no se efectúe en el anonimato ni en la irresponsabilidad, sino de cara a las reglas que estructuran los valores de la vida pública.”⁵

Estos conceptos se inscriben particularmente en el espacio público donde, “Lo relacionado con la utilización de los recursos presupuestales, el impacto de las políticas y la transparencia de los programas sociales, la eficiencia o ineficiencia de los gobernantes y los administradores públicos; el costo monetario, presupuestal y financiero de las obras e inversiones; el gasto de operación del gobierno y la administración pública y los criterios para distribuir recursos, autorizar políticas e implementar decisiones, son asuntos que deben estar en la discusión y la evaluación pública”⁶

(5)Ibid. p. 188

(6)Ibid. p.46

La comunicación social, para los efectos de este trabajo, se define como: la política gubernamental encargada de difundir entre la población nacional la información generada por el gobierno mexicano, acerca de la gestión pública, entendiéndose a la gestión pública como “aquella que adapta con perspectiva de cambio las transformaciones de la sociedad y coadyuva a que el gobierno, mejore sus sistemas de aptitudes constitucionales para responder a la vida pública”.⁷

La comunicación social es uno de los ejes de la sociedad contemporánea y es el vehículo más idóneo para conocer, los alcances logrados en el cumplimiento de las metas gubernamentales, así como sus limitaciones programáticas y sus errores de procedimiento en las políticas a seguir.

De esta forma, mediante el principio de transparencia, que debe prevalecer en la administración pública mexicana, será posible ayudar a “erradicar las conductas patrimoniales, la impunidad, la corrupción y la ineficacia, las sospechas y los escándalos...”.⁸

Las acciones congruentes y de certidumbre propician innumerables ventajas en los vínculos comunicantes que se establecen entre los gobernados con sus autoridades, entre ellos, el valor que adquiere la confianza para ambas esferas de lo social, cobra una gran relevancia.

(7) Uvalle Berrones, Ricardo. “La importancia de la evaluación de la gestión pública”. En Revista de la Contraloría, 1996. p.28

(8) Uvalle Berrones, Ricardo. “Visión de la administración pública contemporánea”. En Revista Espacios Públicos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003. p. 14

La confianza, “es un valor importante para estimular la lealtad de los ciudadanos con las instituciones de gobierno y, por lo tanto, no es objeto de transacción alguna. La confianza es propia de la cultura democrática y debe cultivarse de manera recíproca para que sea el principio rector de la vida pública”⁹, y en esto, no hay duda, la información que el gobierno transmite a los ciudadanos, a través de los medios, juega un papel de vital importancia para dar credibilidad, o desacreditar sus acciones.

En este sentido, también podemos citar a Francis Fukuyama, quien en su libro, *Confianza* destaca que “el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esa sociedad... () ...todas las sociedades económicas de éxito están unidas por la confianza.”¹⁰

c) Política de comunicación social

Toda política de comunicación social, antes que nada, debe ser considerada como una necesidad y obligación de orden público y de interés social en la medida en que el objetivo primordial de esa política, necesariamente debe buscar la vinculación entre el quehacer del Estado mexicano, que por definición política e histórica es republicano, representativo, democrático y popular, y por lo tanto debe dar respuesta veraz y oportuna a las demandas de información, que exige la sociedad civil mexicana de sus autoridades.

(9) Ibid. p.68

(10) Fukuyama, Francis. *Confianza*. 1996, p. 25

“Es a través de los mensajes de los medios masivos de comunicación como se forman y se orientan los valores políticos de la mayoría”¹¹, y se expresan los argumentos y demandas de las minorías. De esta manera se puede considerar a los medios como un factor de poder, porque son o pueden ser agentes del cambio.

A este propósito debe estar orientada toda política de participación social, en un permanente proceso de fortalecimiento de los vínculos establecidos entre la sociedad civil con el Estado democrático, representativo y popular. A ese fin debe estar dirigido gran parte del esfuerzo de la política nacional en materia de comunicación gubernamental.

La información que el gobierno proporciona sobre sus actividades no debe estar dirigida sólo algunos segmentos de la población, sino que será amplia y abierta de manera que el ciudadano se involucre de una manera activa en los asuntos públicos.

“Las políticas son pues, una senda para insertar en el funcionamiento de la administración los valores de la democracia y, de este modo, impedir que la propia administración retorne a situaciones que la distancian de los ciudadanos y que son estimuladas por el administrativismo, la burocratización y la rutinización. La administración de las políticas no es la administración de lo político, se relaciona con el gobierno de lo público que es, al mismo tiempo, el gobierno de la democracia”.¹²

(11) Jiménez, Gloria Patricia. Comunicación Social y Gobierno en México. Tesis. 1997. p.14

(12) Uyallo Berrones, Ricardo. La responsabilidad... op. cit, pp. 51-52

La política de comunicación social es una necesidad para todo Estado que se defina a sí mismo como democrático. Un régimen gubernamental es democrático cuando todas sus acciones de autoridad se encuentran sujetas al consenso ciudadano, o en palabras de Giovanni Sartori: “Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.¹³

En un Estado democrático el poder es del pueblo y se instituye en su beneficio, no al revés como acontece en los Estados autoritarios. El poder del pueblo se exige para el día de hoy, y no se plantea como un proyecto social al futuro. La sociedad actual exige ser un actor histórico definitivo en todas las relaciones del poder.

El ciudadano es hoy el eje de la sociedad y la principal motivación política y jurídica de la acción gubernamental: “El poder es del pueblo, en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros o en otro *locus imperii* (sic). Pero de esta manera la llegada de la democracia puede no ocurrir jamás. Dadas las actuales dimensiones de una *politeia*, el pueblo es cada vez más un detentador que para todos los efectos prácticos —es decir, para el efecto del propio ejercicio del poder de gobernar— no existe. Y sin embargo, las democracias modernas existen, no son democracias a futuro y merecen propiamente la denominación de democracias. Pero existen porque se ha entendido que el problema de dotarlas

(13) Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? p.47

de existencia comienza, exactamente, en donde el planteamiento etimológico se agota”.¹⁴

En el Estado democrático moderno, tan importantes son las mayorías como las minorías sociales sin distingos de ninguna especie en el proceso de conformación del Estado y de sus instituciones y para la toma de decisiones gubernamentales y una mayor participación en la distribución del poder y en la toma de decisiones, “en una democracia, la responsabilidad es a menudo recíproca y en última instancia debe existir ante el pueblo, siempre que este no olvide su propia responsabilidad ante la humanidad y ante el futuro. Un problema decisivo de la administración moderna es el de conciliar la tendencia inherente en toda la organización en línea hacia cadenas de mando en un solo sentido con el proceso circular de la democracia que es esencialmente en dos sentidos.”¹⁵

La política de comunicación social debe orientar la información del quehacer gubernamental a todas las capas de la población nacional, para que cada grupo esté informado de lo que se hace y de lo que no se hace y que con base en ello, cada quien establezca sus propias estrategias de participación social y política.

Todas las partes del tejido social tienen los mismos derechos de estar informados del quehacer gubernamental y de las tareas que les corresponde realizar a los distintos actores sociales en el proyecto común de nación.

(14) Ibid. p. 46

(15) Deutsch, Karl W. Política y gobierno. 1976, p.224

“Bajo un gobierno democrático, la mayoría (en forma directa o indirecta) hace o confirma las leyes y elige o confirma al gobierno, sus funcionarios y sus políticas. Pero la minoría que está en desacuerdo ahora con estas políticas o leyes puede convertirse mañana en mayoría. Así pues, en un sistema político democrático, las minorías deben conservar la libertad para expresar sus opiniones, para promoverlas, para organizarse y tratar de ganar adeptos. Debe tener esta libertad no sólo en su propio interés sino en el interés de cada uno de los miembros de la mayoría, para proteger su posibilidad de obtener diferentes clases de información y su derecho de cambiar de opinión. Si se silenciasen las opiniones de las minoría, la mayoría vería menguada su capacidad para comprar ideas, para aprender ideas nuevas y para cambiar sus acciones si le place”.¹⁶

En lo que respecta a las obligaciones jurídicas del Estado, la comunicación social debe brindar el apoyo necesario a la realización de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el sentido de que “toda información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que esta señala”.¹⁷

La publicación del quehacer gubernamental es una exigencia actual del Estado democrático mexicano.

(16) Ibid. p.31

(17) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2002 P. 1

Hacer público y transparente lo que hace el Estado en beneficio de la sociedad, representa un avance significativo en su proceso evolutivo que se aleja de la etapa formal institucionalista para trascender a una más avanzada de lo que ahora conocemos como gestión pública, que no tan sólo consiste en un nuevo paradigma teórico para administrar al gobierno a través de innovadoras técnicas gerenciales, sino que involucra en los procesos administrativos la voluntad de la comunidad en la toma de decisiones de lo público, de lo que le pertenece y por lo tanto de lo que puede cambiar o mantener.

En el reconocimiento y aplicación de esos valores de participación ciudadana, se actualiza la capacidad del Estado y de su administración pública, y se alinean a la par con los deseos de los gobernados de ser tomados en cuenta a lo largo de todo el proceso gubernamental.

El Estado y la sociedad avanzan en la maduración de la democracia participativa, los valores de la administración pública se orientan al reconocimiento e institucionalización de los deseos de los ciudadanos activos, como lo expresa Uvalle Berrones : "...los valores de la administración pública se orientan a reconocer e institucionalizar a los ciudadanos activos y, del mismo modo, a formalizar el derecho a la información que los gobiernos generan con su quehacer institucional. De este modo, el vínculo entre la política y las políticas públicas permite a los ciudadanos tener un control más directo sobre el desempeño de la administración pública y ésta no corre el riesgo innecesario de fungir como un elemento que desprestigia a los gobiernos democráticos que son sensibles, considerados y eficaces, en su trato

con los numerosos grupos sociales y políticos".¹⁸

Sin embargo, y pese a los avances alcanzados en materia legal a través de diversas disposiciones normativas, las políticas de comunicación social, en México, han respondido más a criterios coyunturales, que a una estrategia de publicación del interés común bien definida. Se informa sólo lo que conviene al gobierno y no lo que requiere la sociedad para normar criterios.

En no pocos casos, los fondos destinados a esas áreas son utilizados para dar lucimiento a proyectos políticos personalistas, que nada o muy poco tienen que ver con el estricto cumplimiento del marco jurídico que regula a la administración pública, en los tres niveles, menos a proyectos de alcance social que la Ley les confiere.

La compra de espacios en los medios informativos, o el envío de boletines para resaltar logros que luego son desmentidos por la realidad, ha sido una práctica de los gobiernos priistas y, ahora en el llamado gobierno del cambio.

La política de comunicación social del Estado mexicano, debe estar orientada, en forma muy específica al fortalecimiento de la descentralización política y administrativa, en la construcción de procesos horizontales de poder que le brinden al ciudadano común la posibilidad de participar activamente en el quehacer público sin necesidad de negociar el poder con grupos o cúpulas que tienen intereses y valores distintos a los mayoritarios.

(18) Uvalle Berrones, Ricardo La responsabilidad...op. cit. p.p. 43-44

La descentralización política y administrativa amplía los espacios públicos de actuación ciudadana en la toma de decisiones horizontales, fortaleciendo la democracia, cerrándole el paso al verticalismo centralista social y gubernamental, que en nuestra realidad histórica y social han sido el basamento de la actuación de las élites privilegiadas y del autoritarismo conocido a lo largo de muchas décadas como el “sistema político mexicano”. “...la descentralización política es una vía para que la democracia sea impulsada con acciones conjuntas, esto es, mediante la coordinación de los órdenes de gobierno que dan vida y sustento al federalismo cooperativo. Cada orden de gobierno, además de autónomo, representa a fuerzas activas y organizadas que en el nivel local tienen presencia importante en el espacio de lo público”.¹⁹

Toda política de comunicación social deberá estar concebida con criterios de largo plazo, con estrategias bien definidas y fundamentalmente con la idea de hacer más eficiente el aparato administrativo del Estado, fomentando la descentralización política y administrativa a través de la participación ciudadana y fortalecer el nivel de eficacia y de institucionalidad del aparato administrativo en los tres niveles de gobierno.

La política de comunicación social se convierte así en un elemento imprescindible para construir en el plano de lo público y lo social, la nueva política de descentralización del poder y de la administración pública del Estado mexicano

(19) Ibid. p.53

Una efectiva política de comunicación social, o más bien la verdadera política en esta materia estará dirigida a crear conciencia de la necesidad de que la ciudadanía se involucre de manera permanente en el seguimiento de las acciones de gobierno, el que a su vez, deberá ser receptivo a sugerencias para mejorar su accionar.

La sociedad civil demanda una mayor apertura informativa del gobierno mexicano, una política de comunicación social que evite que se privilegien los escándalos, por eso, “en lo sucesivo, la administración pública tiene que ser más abierta y comunicativa; más deliberativa y democrática; más cercana a los ciudadanos y a sus organizaciones; más accesible y transparente; más sensible y responsable a las demandas que nacen de la pluralidad democrática”.²⁰

(20) Ibid. p.43

APARTADO II

LA COMUNICACION EN EL GOBIERNO MEXICANO

a) El aparato administrativo del Estado para informar

El gobierno de la República tiene como obligación jurídica y moral el informar en forma objetiva y cotidiana sobre el quehacer gubernamental y el buen uso de los recursos públicos.

En ese sentido, la ciudadanía debe conocer, en forma puntual, el avance y cumplimiento de los planes de desarrollo nacional, sectoriales, regionales e institucionales, en concordancia con los planes y programas específicos, proyectos de presupuestos, en cumplimiento de metas y objetivos, así como en el manejo de los recursos públicos utilizados, tal como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.²¹

Es tarea de los comunicadores del gobierno, proveer la información necesaria a los medios de comunicación, para que a su vez, estos lo transmitan a la población y de esta forma, los ciudadanos puedan estar en condiciones de exigir eficacia administrativa, transparencia en el manejo de los recursos y rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados; así como, en su caso, sobre las desviaciones o fallas efectuadas en el desarrollo de los planes y programas establecidos.

(21) Diario Oficial de la Federación. Diciembre de 2003.p.1

Para cumplir con esa función, la Administración Pública Federal cuenta con una estructura integrada por unidades, encargadas de difundir los mensajes sobre las acciones que contribuyen a que la sociedad este mejor informada y se cumpla con uno de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, que es incentivar su participación en la solución de los problemas nacionales. De esa forma los gobernados podrán contar con las herramientas para evaluar el desempeño de su gobierno y, en consecuencia exigir el rendimiento de cuentas.

En su estructura, estas unidades cuentan con un aparato encabezado por un titular, coordinador, director o gerente, (en el caso de las paraestatales) con un equipo integrado en la mayoría de los casos, por cuando menos tres directores de área o subgerentes y un buen número de jefaturas de departamento, además de un secretario particular y un coordinador de asesores, así como personal de apoyo que en ocasiones rebasa los requerimientos.

Existen, subdirecciones de información, de difusión y de relaciones públicas. Por lo que respecta a los departamentos, los hay de fotografía, de redacción, de enlace con delegaciones, radio y televisión, entre otros.

En el caso de la Presidencia de la República, esta cuenta con un aparato administrativo denominado: Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, que se encarga de difundir las actividades presidenciales, además de convocar a conferencias de prensa dentro de la Casa Presidencial de Los Pinos, invitar a los periodistas a las giras presidenciales, en el interior y exterior del país y hacer las veces de vocería, según las coyunturas en algunas decisiones del Jefe del Ejecutivo.

Las unidades de comunicación social, incluyendo la de la Presidencia de la República, tienen como función principal, establecer una estrategia de comunicación, como parte de un proyecto integral que tiene como objetivo la difusión coordinada de los planes, logros y retos del gobierno federal. Cada dependencia establece su propia estrategia, de acuerdo a la normatividad vigente, que exige los siguientes requisitos:

- “Misión y visión de la dependencia o entidad.
- Conceptos rectores bajo los cuales deberán difundirse las acciones gubernamentales prioritarias.
- Objetivo de comunicación de cada una de las acciones gubernamentales prioritarias”.²²

En este mismo renglón, el gobierno del presidente Vicente Fox, creo, el 11 de junio de 2003, como resultado a lo ordenado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades”.²³

(22) Ibid. p. 5

(23) Diario Oficial de la Federación, 11 de Junio de 2002, p.1

En su primer año de actividades, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública recibió 39 mil solicitudes de información que fueron recibidas por la administración pública y mil 78 recursos de revisión, según el informe de la comisionada presidenta, María Marván Laborde.²⁴

Sin embargo, y a pesar de esta novedosa disposición para acceder a la información gubernamental, legisladores, especialistas y comunicadores, han cuestionado la eficacia de la disposición legal. Los investigadores, Ernesto Villanueva, Miguel Carbonel y Francisco Escobedo, demandaron modificaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental “para incluir sanciones a los funcionarios que la incumplan; considerar a los partidos políticos como sujetos obligados; convertir al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en un organismo autónomo, y establecer lineamientos generales que deberán seguir los organismos autónomos para emitir su normatividad en materia de acceso a la información.”²⁵

Por su parte, los legisladores, César Camacho Quiroz, senador de la República y Manlio Fabio Beltrones, diputado federal, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sendas iniciativas que buscan modificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para tratar de subsanar las “limitaciones legales e institucionales que impiden un acceso eficaz a la información”.²⁶

(24) Boletín de Prensa. 7 de junio de 2004. IFAI/025/04

(25) El Universal, 9 de junio de 2004, p. 10

(26) Ibid. p.10

“No queremos ni podemos dar un paso atrás. Por eso daremos la bienvenida a las iniciativas que sirvan para impulsar el acceso a la información”²⁷, manifestó la comisionada presidenta durante los actos conmemorativos del primer aniversario del IFAI que se celebraron en la Ciudad de México.

b) Medios del Estado

El Estado Mexicano cuenta también con medios de comunicación operados por el gobierno federal o por las entidades federativas, con recursos públicos, tales como el Instituto Mexicano de la Radio que posee un número importante de emisoras de radio, el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, Radio Educación, Canal Once del Instituto Politécnico Nacional, Televisora Metropolitana, Canal 22 y la red integrada por los sistemas de radio y televisión, ubicados en los diferentes estados de la República Mexicana, así como los que operen y surjan bajo este modelo u otro semejante.²⁸ Además cuenta con una agencia de noticias, (Notimex).

Los medios públicos, estos “cuentan con la capacidad técnica para llevar a cabo la producción, postproducción, copiado y difusión de promocionales de radio y televisión, sin que para su contratación aplique alguno de los procedimientos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Esto cuando dicha contratación sea efectuada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.²⁹

(27) Reforma, 15 de junio de 2004. p. 4

(28) Ibid. p. 4

(29) Ibid. p. 9

De acuerdo con el Reglamento de Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido, publicado por el Diario Oficial de la Federación de jueves 10 de octubre del 2002 , el Estado Mexicano cuenta con los “tiempos fiscales”, conocidos también, como “tiempos oficiales” que se transmiten por la radio y la televisión, gratuitamente, en su programación diaria, por “treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales...”³⁰. Los “tiempos fiscales” son regulados por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, (RTC), la que a su vez, regula y supervisa que los concesionarios conserven la misma calidad de transmisiones que utilizan para su programación normal, en el tiempo que dispone el Estado.

A pesar de esa infraestructura y de los criterios establecidos por la autoridad, la comunicación social, la política informativa, hasta ahora, responde sólo a intereses de coyuntura; a un manejo temporal de sucesos, todo se hace sobre la marcha; hay mucha improvisación, porque no se fijan estrategias claras y se carece de un sistema de medición que permita evaluar los resultados y en consecuencia fijarse metas más ambiciosas.

En este contexto, en el actual sexenio fue creada la subsecretaría de Normatividad de Medios, (en la administración anterior, subsecretaría de Información) adscrita a la Secretaría de Gobernación, pero a pesar de eso, los vicios y la ineficiencia siguen vigentes.

(30) Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002, p. 6 (edición vespertina)

Es cierto, como en la mayoría de los países del mundo, la administración pública mexicana, cuenta con un aparato burocrático que tiene como función, mantener la relación entre el gobierno y los medios de comunicación masiva — prensa, radio y televisión— los que a su vez transmiten el mensaje a la sociedad, para que esta a su vez cuente con los elementos para evaluar la actuación de sus gobernantes, sin embargo, este objetivo no siempre se cumple.

Para su operación, el aparato informativo del Estado, gastó el año pasado 3 mil millones de pesos en publicidad y difusión de los actos de gobierno,³¹; no obstante la importante suma destinada para tal fin, los resultados no se reflejan en una sociedad bien informada y como consecuencia más participativa, por el contrario, muchos de los actos de gobierno siguen siendo motivo de sospecha en grandes sectores de la sociedad.

Este año, pese a los recortes presupuestales, se calcula, que el gasto en ese renglón, será de 2 mil 500 millones de pesos,³² lo que representa todavía una cifra considerable que se destinará a la difusión, de las acciones de gobierno, por medio de campañas, eventos coyunturales, licitaciones, contingencias que se pagan como publicidad en los distintos medios de comunicación, nacionales y locales. Durante mucho tiempo el gasto en publicidad fue uno de los canales por donde se propició la corrupción, sin que hasta ahora se haya desterrado del todo.

(31) El Universal. 11 de febrero de 2004. p.1

(32) Consulta telefónica, Secretaría de Gobernación.

El Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 2003, señala que erogación en esta materia, será: "todo recurso presupuestario ejercido, incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en servicios que sean susceptibles de ser registrados en las partidas de gasto concepto 3700 (servicios de comunicación social y publicidad). Del Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal".³³

c) Información interinstitucional

Impulsado por la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, en el mes de agosto de 2001, se dieron los primeros pasos para la implantación de un programa de comunicación interna en dependencias del gobierno, que culminó en mayo de 2002, con la creación del Plan Estratégico de Comunicación Interna de la Administración Pública Federal.

Para la comunicación hacia el interior, o interinstitucional, el gobierno federal cuenta con un Plan Estratégico de Comunicación Interna, diseñado para establecer un sistema que asegure el flujo de la información oportuna y relevante para contribuir al logro de la misión y objetivos de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con este objetivo, el gobierno mexicano estableció una Red de Comunicación Interna, que consiste en un sistema de difusión, que tiene cada dependencia, para transmitir la información que necesitan conocer los servidores públicos.

(33) Ibid. p. 3

La Red de Comunicación Interna, es la parte medular del Plan Estratégico de Comunicación Interna para la Administración Pública Federal, establecido, para coadyuvar a la construcción de un buen gobierno, mediante “la difusión de las acciones de cada una de las líneas estratégicas, dando pasos importantes para que las cosas se hagan diferentes y bien, o lo que es lo mismo, con innovación y calidad”.³⁴

La Visión de la Red de Comunicación Interna tiene como objetivo:

“Promover el cambio y la difusión de las mejores prácticas de innovación y calidad gubernamental

Las dependencias de la Administración Pública requieren de un equipo de trabajo de comunicación interna, que facilite el flujo de la información estratégica en el interior de la dependencia y de manera intersecretarial.

Que la Comunicación Interna se encuentre a tiempo con el servidor público, siendo veraz, incluyente y creativa. Digerible con sentido humano, abierta, normada y flexible.

Que tenga un espíritu propositivo; que sea suficiente y esté bien estructurada, con mecanismos de retroalimentación; oficial, vinculada a los proyectos y estrategias y al Buen Gobierno.”³⁵

(34) Informe de la Red de Comunicación Interna. 2002. p.7

(35) Ibid. p.5

“En base a la Norma de Comunicación Interna, las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a través de los equipos de trabajo de la Red, deberán elaborar su propio documento de políticas de comunicación interna que cubra sus necesidades y requerimientos particulares”.³⁶

Asimismo, por medio de las oficinas de comunicación social se desarrolla todo un programa para informar sobre las labores de la Institución, a sus trabajadores, a través de periódicos, revistas, periódicos murales, posters, internet, folletos y otros medios.

Los órganos de comunicación social en la Administración Pública Federal, cuentan también con un área que se encarga de procesar una síntesis, en la que se destacan acontecimientos del acontecer nacional, columnas políticas, algunos artículos de fondo y los relacionados con la información de la dependencia en cuestión; aunque a últimas fechas esta actividad se ha estado concesionado a empresas particulares, especialistas en medios que la transmiten vía internet y por otros canales.

En menor medida, pero existen todavía en algunas dependencias programas culturales y deportivos, para los trabajadores, que tienen una mediana difusión interna. La información para estos eventos, en la mayoría de los casos se transmite vía carteles que se colocan en áreas estratégicas. Asimismo se difunden las actividades del voluntariado social.

(36) Ibid. p.10

APARTADO III.

LA COMUNICACION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) Creación de las unidades de comunicación social

De acuerdo con Antonio Menéndez, la comunicación es el marco teórico y práctico para investigar, planificar y realizar los procesos de la vida contemporánea: sociales, culturales, cívicos, económicos, políticos y militares. Nada sucede al margen de la comunicación social³⁷.

En el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, es cuando por primera vez se establece la comunicación gubernamental al crearse el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, aunque, más como un aparato de control de los medios, que como un sistema de información a la sociedad sobre las acciones de gobierno.

Con Cárdenas aparece también el boletín de prensa, “discurso escrito que distribuyen las oficinas de comunicación social en donde se plantea su posición sobre determinado tema”³⁸ y se dan los primeros pasos para que los medios tengan a su alcance las versiones de los discursos y documentos sobre proyectos específicos. Se crea asimismo la Productora e Importadora de Papel, (Pipsa), que fue durante muchas décadas el medio para el control, con candados por medio del papel, de la prensa escrita.

(37) Menéndez, Antonio. Comunicación social y desarrollo. 1971. p.7

(38) Mario Alfredo Cantero. en Monografias.com

Antes en el año de 1929, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, se creó el periódico "El Nacional Revolucionario, posteriormente El Nacional, que sirvió como vocero del gobierno durante la fase de consolidación en los treinta", sin que esto significara una política informativa del gobierno callista.³⁹ El Nacional fue cerrado por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, luego de que no hubo una opción de compra.

En la presidencia de Miguel Alemán Valdés se crean los departamentos de prensa, en secretarías y organismos descentralizados, desde donde, además de informar, inicia la era del "embute", con "pagos extraordinarios" para los periodistas disciplinados, que después derivaron en otros medios de captación que mantuvo a la prensa mexicana prácticamente controlada por el gobierno.⁴⁰

El 1º de septiembre de 1950, siendo todavía el presidente de la República, Miguel Alemán Valdez, se trasmite, por primera vez, en la televisión, un informe de gobierno, el 4º de ese mandatario.

En 1952, se instituyó el "Día de la Libertad de Prensa", una ceremonia en la que los editores rendían pleitesía al presidente en turno y fue idea atribuida al general José García Valseca, quien entonces dirigía la cadena que llevaba sus dos apellidos que se celebró el 7 de junio de todos los años, hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.⁴¹

(39) Bohoman, Karin, Los medios de comunicación y sistemas informativos en México, 2001. p. 72

(40) *Ibid.* p.73

(41) Rodríguez Castañeda, Rafael. Prensa Vendida, 1993. p. 24

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se establecen los tiempos oficiales y se crea la Comisión Nacional de Radiodifusión. En cuanto a los primeros, los industriales de la radio y la televisión, agrupados en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, (CIRT) ceden el 12.5 de su programación, en lugar de pagar un impuesto del 25 por ciento y entregar el 49 por ciento de sus acciones a un fideicomiso, pero esa disposición ya fue derogada.⁴²

b) Normatividad

En cuanto a la normatividad para información en la Administración Pública Mexicana, cabe señalar que es hasta el 22 de diciembre de 1992, cuando el gobierno federal, emite por primera vez un Acuerdo de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación, que establece los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.

A partir de entonces, cada año, la Secretaría de Gobernación publica en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con algunos ajustes al acuerdo del año anterior, especialmente en lo que se refiere a las estrategias de comunicación social.

(42) Ibid. p.71

El 26 de diciembre del 2003, la Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que contiene los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social para el año 2004, que sustituye al publicado el 9 de enero de 2003 que sirvió para el ejercicio fiscal de ese mismo año.

En su artículo tercero, el Acuerdo señala que cada dependencia o entidad deberá elaborar anualmente la estrategia y el programa de comunicación social bajo la directriz de los programas sectoriales. Las campañas que de ellos se deriven deberán dirigirse específicamente a su población-objetivo. Asimismo, habrán de cuidarse la utilización del lenguaje y los canales de comunicación adecuados para la consecución de los objetivos programados. Es recomendable prever la realización de estudios en las fases previas y posteriores a la difusión de mensajes o campañas.

En materia de publicidad pagada el Acuerdo destaca el hecho de que en la contratación de publicaciones periódicas para las dependencias y entidades no podrá exceder las tarifas comerciales. Esto porque en el pasado reciente las tarifas eran establecidas por los medios, como tarifas políticas y, comerciales, con un costo muy superior en las primeras, pero que el gobierno pagaba sin protestar lo que se prestaba a corruptelas.

Por otra parte, se establece, que los medios a contratar deberán contar con los siguientes elementos:

a) "Estudio Sobre el Perfil del lector, y

b) Certificación de la circulación pagada y cobertura geográfica”⁴³

El documento señala que el perfil del lector, deberá determinarlo cualquier persona moral, ajena al medio de difusión, con la experiencia para realizar los estudios correspondientes, en tanto que la certificación deberá ser expedida con base en datos del ejercicio fiscal anterior al que esté en curso, por cualquier persona moral ajena al medio de difusión.

A partir del primero de julio del 2003 el gobierno no publicará espacios, en medios impresos sin certificación, disposición que si bien es la más novedosa respecto a las anteriores, su aplicación está en entredicho porque las campañas del gobierno siguen apareciendo en diarios con bajos tirajes o en medios electrónicos sin ningún *rating*.

Este es un proceso inicial con instituciones y métodos de certificación no definidos o insuficientes en comparación con otros países como España o Francia.

En síntesis, las principales acciones para coordinar los programas de comunicación social son que:

(43) Ibid. p.9

Las dependencias, de la administración pública, mismas que podemos definir como el conjunto instituciones públicas subordinadas al poder ejecutivo: ⁴⁴ “las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, que en su artículo 20, señala que establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad y fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal, ⁴⁵ fungen como cabeza de sector:

- Autorizan la estrategia
- Para la publicidad es indispensable delimitar la población objetivo.
- Realizar propuestas de transmisión.
- Planes de medios acordes con las necesidades del sector.
- Certificación de la publicidad pagada.
- Investigación de los resultados.
- No a la promoción de la imagen personal

Es hasta el 9 de enero de 2003, en un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, ⁴⁶ cuando el gobierno federal determina que las empresas periodísticas que deseen vender publicidad a las dependencias, deberán tener

(44) Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2001. p.131.

(45) Ley Orgánica de la Administración Pública. 2002 p. 12

(46) Diario Oficial de la Federación. 9 de enero de 2003 p.6

sus tirajes debidamente certificados, esto por cualquier órgano competente en la materia.

El citado acuerdo establece los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización 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.

Actualmente, es el periódico "El Gráfico", de la Compañía Periodística Nacional, el diario de mayor tiraje en la Ciudad de México, con 192 mil ejemplares certificados en octubre de 2003, pero con una circulación creciente por el costo que es accesible a la población de bajos recursos.⁴⁷

(47) Instituto Verificador de Medios. Octubre de 2003

APARTADO IV

EVALUACION DE LA COMUNICACION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) Relación prensa-gobierno

En pleno siglo XXI, el Estado Mexicano está muy lejos de informar en forma coordinada y eficaz, de los planes, logros y retos del gobierno federal. Pero aún más, en no pocas ocasiones salen a flote contradicciones que contribuyen a crear un clima de tensiones innecesarias. Algunas veces con declaraciones hechas al calor de los acontecimientos, tanto el presidente, como los secretarios de despacho y hasta los funcionarios menores, contribuyen voluntaria e involuntariamente a crear un clima de incertidumbre que puede, incluso, dañar seriamente programas y acciones de gobierno, además de restar credibilidad al quehacer gubernamental.

Pero esto no es nuevo, durante la era del PRI en el poder, (1929-2000) los regímenes priístas poco se preocuparon por transparentar la relación prensa-gobierno. Comunicar sólo lo que les convenía, someter a los medios por medio de prácticas de corrupción, fue una constante durante los más de 70 años que ese partido gobernó al país.

Durante muchos años, la estructura que existe en las unidades de comunicación social, creadas por el Estado para la difusión de sus acciones, sirvieron para establecer una relación perversa entre los gobiernos y los medios de comunicación, "por eso lo mejor era prosperar simulando que la

verdad oficial era la única verdad, simulando el uso de una libertad que en realidad se postergaba para un futuro indeterminado".⁴⁸

En la época posrevolucionaria, los gobiernos se preocuparon más por controlar a los medios informativos, e inhibir la crítica, que en desarrollar una política de comunicación social que trascendiera los períodos sexenales. Comunicar con transparencia a la sociedad, es algo que está todavía muy lejos.

En la actualidad los boletines de prensa y otros medios con que el Estado cuenta para informar a la sociedad, sirven también para difundir cifras maquilladas, de una realidad que refleja el incumplimiento de objetivos, metas, programas, presupuestos; y ello, una consecuente deficiencia en la utilización de medios y recursos.

En algunos casos se trata de legitimar a funcionarios que no están a la altura de su responsabilidad y se llega a manipular la información ante eventualidades que ponen en entredicho las verdaderas funciones de la dependencia.

Las unidades encargadas de la comunicación oficial, en no pocos casos, buscan encubrir ineficiencias de los servidores públicos, tapar el incumplimiento de metas y objetivos de los programas de gobierno, o bien,

(48) Krauze, Enrique. Libertad de Expresión y Responsabilidad Social. Memoria Simposium. CIRT.1998. p. 126

para que con los recursos autorizados en el presupuesto, se refuerce su imagen personal, con fines muy ajenos a sus funciones. En el pasado, no pocos funcionarios realizaron, sus precampañas para un puesto de elección popular, incluyendo la propia Presidencia de la República, con recursos del erario público.

En pleno siglo XXI las corruptelas siguen presentes en las áreas encargadas de difundir la información gubernamental, lo que impide cumplir eficazmente con sus funciones. Es cierto, han desaparecido algunos vicios, pero el compadrazgo y el amiguismo son una constante en el manejo de la publicidad que el gobierno paga a los medios informativos: radio, prensa y televisión. Es mismo caso con las pautas que se destinan a medios impresos y electrónicos, que en el diseño de *spots* o anuncios y desplegados que se encargan a empresas especializadas.

Gacetillas, que según, Miguel Acosta Velarde y Luz Parra Robles, se refiere a un “escrito que se presenta en los periódicos en forma de noticia y que es enviado por empresas o instituciones que pagan por su publicación. Se le reconoce porque se presenta en cursivas, (letras tipo itálico) en sus encabezados por su formato distinto al de la noticia y carece de firma”⁴⁹, como fotografías, *spots* y otros recursos son pagados para resaltar la imagen del titular de una dependencia, dejando a un lado la imagen institucional que es la que importa al ciudadano común.

(49) Miguel Acosta Velarde y Luz Parra Rosales.-1997. Los procesos electorales en los medios de comunicación. P.94

A pesar de que la normatividad lo prohíbe, es común ver en los diarios o, en la televisión a funcionarios inaugurando obras o destacando acciones de su quehacer como servidores públicos.⁵⁰

En los últimos años, se han implementado algunos cambios importantes, pero éstos, han sido insuficientes, porque las oficinas encargadas de suministrar la información a los medios masivos de comunicación, en muchos de los casos, se concretan a una mediana labor de relaciones públicas, realizar una síntesis diaria de los principales acontecimientos del acontecer nacional y lo que atañe a la Institución, a la difusión de boletines de prensa, a preparar conferencias de prensa, casi siempre, en respuesta a una eventualidad, enlazar a funcionarios para entrevistas temáticas, elaborar algunos folletos, así como carteles de orientación y, cada vez en menor medida, a una labor editorial, que se circunscribe a la publicación de un periódico o revista, en los que se resalta más que nada a los funcionarios y, en ocasiones la labor que sus esposas realizan en el voluntariado de la Institución.

Las oficinas de comunicación social deben servir como un medio entre la sociedad civil y el gobierno que los representa, pero no siempre se cumple con esa función, hasta ahora se carece de una respuesta efectiva a esas aspiraciones. Pero hay que reconocer que no sólo el Gobierno es culpable de esa situación, los medios de comunicación, salvo raras excepciones, no están a la altura de los cambios que ha experimentado el país en los últimos años.

(50) Diario... op.cit. p.12

Persisten los compromisos que impiden cumplir cabalmente con su misión. Y no hay que olvidar que ellos, también tienen obligaciones ante el Estado y, sobre todo, ante la sociedad.

Aunque algunas oficinas lo establecen en sus programas de trabajo, no realizan una labor para conscientizar a los representantes de los medios informativos sobre la importancia de las funciones de la dependencia. En el pasado, se impartieron cursos para reporteros sobre información básica y proyectos, pero esto parece haber quedado en el olvido, porque se conforman con una política de boletines de prensa, que no siempre son publicitados por los medios, salvo que salgan como inserciones pagadas, que no garantizan el interés del lector.

b) La publicidad pagada

La publicidad que debe ser para difundir avance en los planes y proyectos o campañas de orientación, en ocasiones se utiliza para cubrir ineficiencias de los funcionarios públicos, tapar el incumplimiento de metas y objetivos de los programas de gobierno, o bien para que con los recursos autorizados en el presupuesto, se refuercen campañas personales, con fines muy ajenos a las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Es con recursos presupuestarios, con los que algunos hombres públicos inician sus precampañas o campañas políticas con miras a competir por un puesto de elección popular.

Por publicidad pagada se entiende, a los gastos que el gobierno federal realiza, a través de los órganos de Comunicación Social de las dependencias que

integran la administración pública, para la difusión de sus acciones, proyectos y logros, sea a través de campañas, (plan de medios), encartes, cine, espectaculares, transporte público, parabuses, tarjetas telefónicas e internet.

En el caso de las campañas cuya difusión considere la utilización de espacios publicitarios en medios impresos, se requiere la autorización de la Dirección General de Normatividad de Comunicación. Asimismo, se cuenta, en los medios electrónicos, con “Tiempos de Estado, los referidos en la Ley Federal de Radio y Televisión y en su Reglamento y Tiempos Fiscales, los referidos en el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.”⁵¹

El Acuerdo de Normatividad de la Secretaría de Gobernación, del 26 de diciembre de 2003, establece que “no se podrán utilizar recursos presupuestarios con fines distintos a los de la estrategia de comunicación y el programa de comunicación social o con fines de promoción de imagen de funcionarios o titulares de las dependencias o entidades”.⁵²

Sin embargo, hasta hoy en día todavía se pueden ver en los diarios, fotografías, o en la televisión imágenes pagadas del titular de la dependencia o algún otro funcionario o las esposas de estos como integrantes del voluntariado social de la dependencia.

(51) Diario Oficial...op. cit. p. 4

(52) Diario Oficial...op. cit. p. 12

Cada año, el gobierno, destina una partida presupuestal, —la 3700— para la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación, llámese, prensa escrita o medios electrónicos.⁵³ La suma, aunque en los últimos años ha ido en disminución, es de alguna manera considerable, toda vez que como se cita anteriormente es superior a los dos mil 500 millones de pesos.

Los espacios que durante mucho tiempo fueron adquiridos sin ningún criterio, ahora están sujetos a la normatividad que por medio de un acuerdo, emite el Secretario de Gobernación y que se publica puntualmente en el Diario Oficial de la Federación.

En todas las oficinas de comunicación social, existe un área encargada de realizar la compra de los espacios. Dicha área deberá estar al tanto de las tarifas y las diversas medidas —medios impresos— o tiempos —medios electrónicos— para la difusión de las campañas, así como manejar un glosario de términos publicitarios. En esa área se elaboran las órdenes de inserción con las que se ampara la compra del espacio. Todas las órdenes de publicidad para los medios de comunicación, escritos o electrónicos, deberán cumplir con los lineamientos del acuerdo de normatividad vigente.

En algunos casos las órdenes de inserción, llevan el nombre de algún representante del medio, simple agente o el reportero de la “fuente” quienes reciben una comisión, por parte de la empresa, por el enlace con la dependencia. No todos los medios informativos funcionan con ese sistema.

(53) Diario Oficial... op. cit, p. 2

Todas las campañas, tanto en medios impresos como electrónicos, son autorizadas por la Dirección General de Normatividad de Comunicación (DGNC) de la Secretaría de Gobernación. La DGNC recibe una solicitud que tendrá que sujetarse a una serie de requisitos, entre los que se destacan, entre otras cosas, la meta a alcanzar por la campaña, la población objetivo de la misma y un plan de medios acorde con el programa de comunicación social aprobado.

En el caso de la compra de espacios o tiempos en la radio y la televisión, la normatividad señala que deberá sustentarse en criterios de calidad que aseguren la congruencia entre el contenido del mensaje a difundir y la oferta programática. En este caso, además, sólo se pueden destinar recursos presupuestarios una vez que se hayan agotado los tiempos fiscales y/o de Estado. Lo que no siempre sucede, porque como anotamos arriba, se patrocinan espacios para “comentarios a la noticia” a conductores de programas radiofónicos.

Existe también la figura de “espacios complementarios”, que son espacios que el gobierno compra en cines, espectaculares, transporte público, páginas de internet y otros medios. En este caso, como en el de las campañas en radio y televisión, requieren autorización de la Dirección General de Normatividad en Comunicación, con las mismas características que se requiere para los casos de medios impresos, agregando el concepto y el mensaje a difundir.

Todas las campañas o mensajes se tienen que remitir a la DGNC a través de la cabeza del sector, de lo contrario no se les dará el trámite correspondiente. En

el caso de la compra de espacios en los medios impresos, toda erogación deberá ser reportada a la Secretaría de la Función Pública.

c) Información y manipulación

En ocasiones, la manipulación de la información, implica aludir a cifras maquilladas respecto a supuestos avances, o bien de rumores o filtraciones de informaciones dolosas o de propaganda política para conservar posiciones utilizando para ello los recursos del Estado.

A lo largo de la época posrevolucionaria, la manipulación de la información ha sido una constante de los gobiernos surgidos del PRI, desde 1929, pero esta no se acaba con la alternancia, y el gobierno llamado del cambio, surgido de las elecciones del año 2000.

La manipulación no es algo particular de los grupos en el poder en México, en los Estados Unidos, “la manipulación de los medios de comunicación y la difamación están a la orden del día”, dice Niceto Blázquez en su libro, “La nueva ética en los medios de comunicación”.⁵⁴

Se manipula la información cuando se toman decisiones que afectan a grandes sectores de la población, o cuando se buscan impactos propagandísticos, en días cercanos a una elección y, hasta cuando se presenta una contingencia, cuyos efectos se tratan de minimizar con información manipulada, como pasa

(54) Blázquez, Niceto.-La nueva ética en los medios de comunicación. 2002. p.22

con ciclones o sismos y otro tipo de eventualidades resultado de fenómenos naturales.

“Deformar o distorsionar deliberadamente la información para negar maliciosamente la verdad o con fines deshonestos o injustos equivale a manipular la información”.⁵⁵

Un ejemplo de cómo se ha deformado la información en el actual gobierno se presenta cuando por un lado, afirma que no se ha comprometido el voto de México en torno a la sanción para Cuba por la violación de los derechos humanos y por el otro, desde los Estados Unidos, se afirma lo contrario y finalmente es lo que dijeron los norteamericanos.

Pero no sólo hay manipulación de la información en política internacional, existe en las grandes decisiones políticas nacionales, como es con el problema de la inseguridad que sufre la sociedad mexicana y de la que siempre se habla que está a la baja. O como en el caso de la inflación que muchas veces se anuncian cifras que no reflejan la verdadera realidad del país y, si por el contrario es motivo de declaraciones sobre los éxitos de la política económica del régimen en turno.

Hay también información resultado de una encuesta, que se presta a la manipulación; sobre todo cuando se trata de tomar una decisión cuyos resultados impactan a la mayoría de la población, un caso podría ser el de las reformas laboral, eléctrica y fiscal que tienen propuestas que la mayoría de los

(55) Ibid. p.30

ciudadanos no aprueban, pero que el gobierno asegura que son benéficas, “los procesos manipulatorios tienen el terreno particularmente abonado entre los bastidores de la televisión, donde se pueden producir efectos de imagen que pasan totalmente ignorados por el teleespectador”.⁵⁶

En la época post-revolucionaria han existido grande acontecimientos políticos en los que la manipulación de los hechos por los actores en tuno, ha sido evidentes, como en el caso de la matanza de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, en la que el gobierno manipuló la cifra de muertos y calificó al movimiento como un movimiento subversivo con intenciones de derrocar al sistema priísta.

Otro acontecimiento en el que se notó la manipulación gubernamental, fue durante los sismos de 1985, en los que el gobierno nunca dio cifras apegadas a la realidad sobre las víctimas de la tragedia, ni tampoco habló claramente sobre las causas de que algunas edificaciones se vinieran abajo.

Así, hay muchos ejemplos de manipulación de la información en los que ha incurrido el gobierno mexicano, desgraciadamente, es un vicio que no se ha podido desterrar, pese a las nuevas disposiciones legales de acceso a la información.

(56) Ibid. p. 36

CONCLUSIONES

1.- En México hay una política de comunicación insuficiente que de valor a las acciones que realiza la Administración Pública. De esta forma, hasta ahora, en nuestro país no cobra plena vigencia el derecho a la información, consagrado en el Artículo Sexto de la Constitución General de la República. Y es que después de que en octubre de 1980, tanto el entonces Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, como el líder de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, anunciaron que saldría una ley reglamentaria la sexto constitucional, a la fecha se sigue esperando este y otros proyectos.

2.- A la fecha, no se cuenta con un sistema de medición que permita evaluar la eficacia de la información gubernamental, sobre todo para la rendición de cuentas y la evaluación de resultados a la que debe estar sujeta.

3.- Ni las unidades encargadas de transmitir la información gubernamental ni los medios informativos, están a la altura del avance democrático del país y mucho menos preparados para proporcionar una información que se sustente en auténticos principios democráticos.

4.- Durante mucho tiempo las relaciones prensa gobierno estuvieron regidas por una relación de complicidades, la apertura democrática de los últimos años ha roto, en cierta medida con ese círculo vicioso, sin embargo, la sociedad mexicana sigue esperando una información más allá de los escándalos de corrupción o de dimes y diretes, entre las diversas instancias de gobierno.

5.- Una efectiva comunicación gubernamental, es transmitir información oportuna y veraz que permita a los ciudadanos contar con los elementos necesarios para exigir la rendición de cuentas y, no sólo eso, encontrar los espacios de participación en las políticas públicas.

6.- En este país, el gobierno informa lo que le conviene y los medios a su vez, transmiten informaciones de acuerdo a sus intereses, porque hace falta un código de ética que nos garantice que no se van a privilegiar los escándalos por encima de una información verdaderamente motivadora de la participación de la sociedad en los grandes problemas de la nación.

7.- El gobierno difunde sus informaciones a través de boletines de prensa que muchas veces no dicen nada y sus políticas de difusión por medio de publicidad pagada, se realiza a base de propaganda que, la mayoría no le interesa a nadie, salvo cuando se trata de campañas para prevenir problemas de salud, que se realizan a través de las instituciones de salud de la administración pública.

8.- Los espacios democráticos abiertos en los últimos años, requieren de una sociedad mejor informada y, en esto, gobierno y medios tienen una gran responsabilidad, responsabilidad que hasta ahora no han asumido plenamente. Y, claro, esto se refleja en decisiones, todavía con tintes de arbitrariedad.

9.- Una sociedad moderna, basa la confianza en sus instituciones en la medida que estas le transmiten información verídica sobre sus acciones, que a su vez sirva para normar criterios.

10.- La normatividad que da marco al control del gasto en publicidad, es insuficiente porque no define sanciones para quienes desde las oficinas de comunicación social violan las disposiciones en la materia.

11.- La publicidad que el gobierno paga en los medios de comunicación no cumple con los propósitos de una difusión efectiva, además de que los criterios para llevarla a los medios siguen padeciendo los vicios del pasado, que son los de privilegiar a quienes "se portan bien".

12.- El estado mexicano cuenta con un aparato profesional deficiente para realizar la tarea de comunicar a la ciudadanía sobre sus acciones, de ahí que la comunicación gubernamental se reduce a dar a conocer sólo informaciones de coyuntura.

13.- En pleno siglo XXI se sigue manipulando la información, el filtrado de informaciones dolosas, el maquillaje de cifras, económicas, sobre la seguridad, o logros que no están plenamente sustentados, sigue siendo una constante en las informaciones que el gobierno transmite.

14.- La administración de la información no se da en un contexto de estrategias bien definidas que identifiquen claramente los objetivos que se persiguen en materia de comunicación.

15.- La administración de los procesos de comunicación, está lejos de representar un modo eficaz de suministrar la información que la sociedad requiere para participar en las grandes decisiones nacionales, así como para exigir el rendimiento de cuentas.

16 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, carece todavía de muchas lagunas que impiden, el objetivo fundamental de la misma, que es transparentar las acciones del gobierno, para de ahí partir hacia la rendición de cuentas y evaluación de resultados, como un principio democrático fundamental.

POSCRIPTUM

Una vez reflexionado sobre lo anterior, se considera importante formular la siguiente propuesta:

En México, en materia de comunicación social, es necesaria una política de Estado que trascienda los períodos de las administraciones sexenales para garantizar a una relación libre, abierta y honesta entre gobernantes y gobernados. Dentro de esta política de estado, es indispensable la profesionalización de los encargados de las áreas responsables de la relación prensa-gobierno.

Es necesario, pues un Código de Ética que oriente la importancia de que en México, los procesos de la información gubernamental, permitan una relación más directa confiable y honrada, entre los gobernantes y los gobernados. El código es un imperativo a formalizar, tomando en cuenta los procesos de democratización que el país vive para hacer posible el advenimiento de una sociedad abierta, bien informada y corresponsable en la administración de los asuntos públicos.

Para ello es necesario que el gobierno y los directivos de los medios de comunicación se comprometan con la producción y distribución de procesos que permitan crear y fortalecer la comunicación democrática que el país exige.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Velarde, Miguel y Luz Parra Rosales, (1997) Los procesos electorales en los medios de comunicación. Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Blázquez, Niceto, (2002) La nueva ética en los medios de comunicación, España, Editorial Estudios y Ensayos -BAC-

Bohoman, Karin, (2001) Los medios de comunicación y sistemas de información en México, México, Alianza Editorial.

Deutsch, Karl W.(1971) Los nervios del gobierno Argentina, Editorial Paidós

Deutsch, Kart W. (1976) Política y Gobierno México, Editorial, Fondo de Cultura Económica.

Drucker, Peter F., (1990) Las nuevas realidades. México, Editorial Hermes.

Fukuyama, Francis, (1996) Confianza, México, Editorial Atlántida.

Jellineck, Georg. (1997) Teoría General del Estado, México, Editora Nacional

Jiménez, Gloria Patricia, (1997). (Tesis). Comunicación social y gobierno en México. México, El Colegio de México.

Krauze, Enrique. (1996), Libertad de expresión y responsabilidad social. Memoria de Simposium Internacional sobre Libertad de Expresión, México, Producción Gráfica Editorial.

Menéndez, Antonio. (1977) Comunicación social y desarrollo, México, UNAM, FCPS

Rodríguez Castañeda, Rafael, (1993) Prensa vendida, México, Editorial Grijalbo.

Sartori, Giovanni, (2003) ¿Qué es la democracia México, Editorial Taurus

Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

(2003) Visión de la administración pública contemporánea. México, En revista Espacios Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Uvalle Berrones, Ricardo, (1996) La importancia de la evaluación de la gestión pública México, En Revista de la Contraloría, Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2001) México Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. Subsecretaría de Egresos.