

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CRÍTICA DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL
DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(1997—2003).**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
P R E S E N T A :**

RICARDO RAFAEL LÓPEZ CÁRDENAS

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. EFRAÍN PÉREZ ESPINO



MÉXICO D.F.

AGOSTO 2004.



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.

Dedico este trabajo
a quienes incondicionalmente siempre están presentes:
a mi familia,
en especial la nuclear,
los más cercanos,
a quienes les debo todo lo que soy:
Jorge Antonio López Alvarado,
Maria del Refugio Angélica Cárdenas Fabián,
Jorge Alberto López Cárdenas y
Héctor Antonio López Cárdenas †.

También,
a los que terminaron su ciclo con nosotros,
dejaron su esencia
y partieron antes.
Gracias a ellos por que siempre están conmigo.
A ellos mi cariño, respeto y añoranza.

Ricardo Rafael López Cárdenas
Agosto de 2004.

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

NOMBRE: RICARDO RAFAEL LÓPEZ

CÁRDENAS

FECHA: 27 Agosto 2004

FIRMA: [Firma manuscrita]

AGRADECIMIENTOS

Mucho les agradezco a todos aquellos que de alguna forma participaron e hicieron posible el término de esta etapa académica:

A los profesores que con su saber y paciencia tanto ayudaron a mi formación: Efraín Pérez Espino, Luz Adriana Egan Castillo, Rafael Demetrio Herrera Herrera, Hortensia Moreno Esparza, Elvira Hernández Carballido, Cuauhtémoc Mayo Murrieta Saldivar, Beatriz Amezcuita León, Salvador Mendiola Mejía, Rafael Reséndiz Rodríguez, Daniel Cazés Menache, Jorge Martínez Almaráz, Jorge Rodríguez, Juan Macías Guzmán, Héctor García Nieto, Nedelia Antiga Trujillo, Jerónimo Hernández Vaca, Octavio Rodríguez Araujo, Ana Goutman Bender, María Stella Oranday Dávila, Teresa Lozada Custardoy, Luis Ignacio Sáinz, Rebeca Cruz Santacruz, María Elena Galeana Rodríguez, Yolanda Espindola Martínez, Claudia Coronado Zarco, José Lino Carmona Herrera, etc.

Quiero dar constancia de que este trabajo no pudo haber sido escrito sin el apoyo, guía, paciencia y sentido del humor del profesor Efraín Pérez Espino; buen amigo y maestro. También deseo expresar mi agradecimiento y reconocimiento a los profesores sinodales: Elvira Hernández Carballido, Alejandra Esperanza Cabrera Martínez, Adriana Corona Tovar y Rafael Demetrio Herrera Herrera; por sus útiles sugerencias, comentarios y contribuciones, en el entendido de que todo es perfectible.

A los amigos de vida: Alfonso Gaytán Ramírez, Saúl Esteban Solís del Valle, Rodrigo Butrón Acosta, Víctor Mauricio Jurado Acevedo, Carlos Popoca Lagunas, María del Pilar Guzmán Nieto, Jesús Efrén Romero Moctezuma Valles, César Alanís Merchand, Alejandra Villegas Sánchez, Carmen Maribel Vázquez Acosta, Jorge Escalante Vidales, Ma. Fernanda Martínez Torreblanca, Pilar Ferrer Osorio, Víctor Humberto Martínez Santoyo, María Marisol Mariscal García, Carlos Roberto Velázquez Moreno † y mi ahijada Eva Gabriela Velázquez Zúñiga †.

A mis compañeros y amigos con quienes compartí este proceso de formación en las buenas y en las malas: Edgar Adrián Mora Bautista, Isaac Morán Zendejas, Arturo Damián Vivanco, Francisco Javier Colin Basilio, Alma Isabel Martínez Blanco, Víctor Hugo Zavala Vigueras, Juan Antonio Cruz Bautista, Oscar Joaquín Navarrete Santander, Rocío Romero Ramírez, Talina

Padilla Cruz, Guillermo Nolasco Hernández, Gabriel Garrido López, Guadalupe Trinidad Garcia Vera, Héctor Alfonso Martell Olvera, Ira Erika Franco, Rosa María Escalona Pícazo, Miguel Angel Madrid Hernández (Lemic), Víctor Lino Turcott Mendoza, Andrés y Aline Rivera Zárata, Fernando Flores Dorantes, Astrid Isadora Romahn Domínguez, Liliana Jacqueline Rodríguez Díaz, Ricardo Ortiz García, Mónica Karina Dávila González, Víctor Abrego García, Gustavo Benjamín Miranda Solano, Carlos Calvo Pérez, Concepción Varillas Mateos, Juan Carlos Rico García, Jiselsayira, César Acosta, Omar Cárdenas Mata, Margarita Pawling Tortolero, Sandra Hidalgo Tamayo, Carolina Cruz Soriano, Mina Navarro, Catalina Armendáriz Beltrán, Nancy Ramírez, Erika Falcón, Richard Jiménez, Octavio Seres, Verónica Bravo, Carime Zepeda, Emilio Mújica, Leonardo Martínez, Leonardo Frias Cienfuegos, María Guadalupe Rodríguez, Sara Medina, Celina Pérez Alonso, Benito González Roque, Yolanda Domínguez Morales, Mónica González, Rolando Dromundo, Debora Monserrat, Ricardo Pablo, Claudia Garza Chávez, Elizabeth Huerta Mondragón, Adriana Valdez Osorio, Ernesto Armendáriz, Paola Alfaro, Laura Ortega, Fernando Dávila Pérez, Mario Gijón Gijón † y finalmente, a todos aquellos que no menciono pero que saben con certeza que es porque sería interminable la lista.

A mis compañeros y amigos del Servicio de Administración Tributaria con quienes compartí cinco años de mi vida. Momentos felices y también aciagos.

A todos mi más franco reconocimiento por toda la gama de vivencias que me aportaron así como mi sincero afecto.

Ricardo Rafael López Cárdenas

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I La comunicación	
1.1 Diferencia entre comunicación e información	9
1.1.1 La información	9
1.1.2 La comunicación	10
1.2 Teoría de la comunicación	12
1.3 Principales elementos del proceso de la comunicación	16
1.3.1 El emisor	18
1.3.2 El mensaje	19
1.3.3 El canal	21
1.3.4 El receptor	22
1.4 El ruido, barrera de la comunicación	23
1.5 Funciones del acto comunicativo	25
1.6 Distinción entre instrumentos y medios de comunicación	26
1.7 ¿Medios de comunicación o medios de información?	27
1.8 El concepto de "social" en la comunicación	29
1.9 Posible origen del concepto comunicación social	30
1.9.1 Comunicación social, de masas o colectiva	31
1.9.2 Diferencia entre comunicación social y comunicación pública	32
Capítulo II Comunicación organizacional	
2.1 ¿Qué es una organización?	35
2.1.1 Tipos de organización	37
2.1.2 Los grupos	38
2.1.3 Objetivos de las organizaciones	41
2.1.4 Comportamiento organizacional	42
2.1.5 Importancia de la comunicación en las organizaciones	42
2.1.6 Fortalecimiento de las estructuras de las organizaciones formales	43

2.1.7	La motivación en una organización	45
2.1.8	La cultura organizacional	50
2.2	La comunicación organizacional	51
2.2.1	Modalidades de la comunicación organizacional	55
2.2.2	Objetivos de la comunicación organizacional	60
2.2.3	La comunicación interpersonal en las organizaciones	61
2.3	Teorías o escuelas del comportamiento organizacional	61
2.3.1	La teoría clásica	62
2.3.2	La teoría humanista	64
2.3.3	La teoría de sistemas	66
2.3.4	La teoría contingente	68
2.3.5	Corrientes actuales	69
Capítulo III El Servicio de Administración Tributaria (SAT)		
3.1	Evolución histórica de Hacienda	75
3.2	Generalidades de la Administración Tributaria	81
3.2.1	¿Qué son las contribuciones?	81
3.2.2	El circuito tributario	86
3.3	Origen del SAT	87
3.4	Qué es el SAT y cómo funciona	92
3.4.1	Naturaleza jurídica	92
3.4.2	Objetivo del SAT	93
3.4.3	Visión y valores	95
3.4.3.1	Los objetivos de la misión	97
3.4.4	Atribuciones del SAT	98
3.5	La estructura del SAT	99
3.5.1	Las unidades administrativas del SAT	99
3.5.2	Niveles organizacionales del SAT	103
3.5.3	Atribuciones de la Junta de Gobierno	106
3.5.4	Facultades del Jefe del SAT	107

Capítulo IV La comunicación organizacional del Servicio de Administración Tributaria

4.1 Comunicación en una institución	113
4.1.1 La comunicación social y organizacional	114
4.1.2 Comunicación preventiva y correctiva	117
4.1.3 La integración del personal	117
4.1.4 Comunicación interna y clima organizacional de motivación	118
4.2 La comunicación interna en el SAT	119
4.3 Objetivos de la comunicación interna en el SAT	120
4.3.1 Medios a utilizar	121
4.4 Función de la comunicación interna en el SAT	122
4.4.1 Lograr que el programa institucional se asuma como algo propio	130
4.4.2 La imagen institucional	132
4.4.3 La Intranet o IntraSAT	138
4.5 La comunicación organizacional y el sindicato	139

Capítulo V Estudio de la comunicación organizacional del SAT

5.1 Análisis crítico	143
5.1.1 La Intranet o IntraSAT	144
5.1.2 Sugerencia para la IntraSAT	163
5.2 Crítica a la revista interna <i>ExpréSATel</i>	167
5.3 Deficiencia de la comunicación organizacional	176
5.4 Intentos aislados de comunicación interna	178
5.5 Importancia del manejo de imágenes separadas entre el SAT y la SCHP	180
5.6 Errores comunes en las relaciones interinstitucionales cometidos en el SAT	182
5.6.1 Necesidad de entender que la comunicación inyecta dinamismo y credibilidad	189
5.6.2 El ambiente laboral es básico	191
Conclusiones	197
Bibliografía	211

INTRODUCCIÓN

Esta tesis es el resultado de una experiencia laboral del autor realizada durante casi cinco años en el Servicio de Administración Tributaria. Durante ese tiempo se laboró en tres áreas, la primera de las cuales fue la Subadministración de Imagen y Comunicación Interna, perteneciente en primera instancia de la Unidad de Comunicación Social y posteriormente de la Administración General de Recursos. En ella, durante tres años se formó parte del equipo que integró la revista interna institucional denominada *ExpresATEl*, en la cual se desarrollaron diversas actividades, desde la toma de fotografías, archivo de las mismas, entrevistas, redacción de artículos, distribución de la versión impresa, así como la elaboración de la página web.

Al mismo tiempo en esa área se desarrollaron diversas campañas internas contra el tabaquismo y el ahorro de recursos, con las cuales se instrumentaron diversos productos para su difusión como lo fueron estampas, dípticos, carteles, mensajes por correo electrónico, página web y *slogans* en talones de pago. Se apoyó así mismo a las diversas áreas sustantivas del SAT en la logística y en la creación de productos para diversas actividades como lo son: la jornada fiscal para estudiantes de diversos grados escolares, la premiación anual de perseverancia y lealtad, así como la realización de cursos y conferencias. También se colaboró en la campaña externa de afiliación de vendedores ambulantes al comercio formal.

Tras la desaparición de esa área el ponente laboró en la Administración de Servicios Sociales, perteneciente a la Administración General de Recursos, donde se brindaba asesoría a los empleados de la institución en diversos aspectos: descuentos, prestaciones, préstamos económicos, apoyo a personal prejubilatorio, transporte escolar, realización de eventos culturales, etc. Aquí se contaba con un área de

diseño a la cual se apoyaba esporádicamente en la elaboración de carteles y otros medios impresos. En esta área se desarrollaba en cierto grado y de manera implícita programas de comunicación dirigidos específicamente al público interno.

Finalmente, la última área en la que laboró el ponente fue la Administración de Asignaciones y Donaciones, perteneciente a la Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal, donde la actividad era completamente inversa a las anteriores. Aquí se vivió el lado opuesto de la moneda. Esto debido a que la jerarquización y la falta de comunicación entre la autoridad y los trabajadores era sumamente marcada: estrictamente vertical y descendente. Los castigos y la presión administrativa era cotidiana, así como la falta de estímulo y motivación.

Es debido a la experiencia profesional del ponente que se realiza una exposición de cómo se llevó a cabo la comunicación interna en este órgano gubernamental, y por lo que se señala la falta de una política comunicacional interna que no propicia la cohesión en torno a los objetivos y funciones de la institución.

Es con base en esta experiencia laboral de haber contribuido en la creación y articulación de la revista interna, así como formar parte del equipo que implementó otros mecanismos para mantener comunicación con el personal de esta institución a nivel nacional que se inició la presente investigación. El hecho de participar en otras áreas de trabajo durante dos años, permitió apreciar y vivir en carne propia la falta de comunicación institucional, creadora de rumores y zozobras, por lo que en el presente trabajo se intenta reflexionar sobre lo acertado que es contar con una unidad o área responsable encargada de informar veraz y oportunamente tanto a funcionarios como trabajadores del acontecer del órgano donde se labora.

A partir de esto, se puede decir que la comunicación organizacional, como vehículo de progreso, ha sido contemplada con interés creciente en

los medios gubernamentales mexicanos, pero lamentablemente se enfocan de manera preponderante a la comunicación dirigida a un público externo —seguramente con fines político electorales y de aprobación— y se relega la comunicación que debe establecerse con sus propios empleados, es decir, con los que hacen posible la actuación diaria de las diversas instituciones representativas del Estado.

Las exigencias de nuestra sociedad, en todas las áreas de su desenvolvimiento, son cada vez más agudas y marcadas. En concordancia a esta situación, los organismos oficiales, en este caso el Servicio de Administración Tributaria, a través de sus áreas encargadas de coordinar la comunicación organizacional, tanto interna como externamente, deben realizar estudios exhaustivos en la materia para buscar mecanismos y nuevas formas para establecerla que vayan acordes con la realidad de nuestro momento histórico, con sus restricciones y posibilidades para lograr que funcione de una manera eficaz.

La presente investigación se realizó con el fin de señalar que la comunicación organizacional interna debe crear, reforzar y en su caso modificar, entre todo el personal, una actitud e imagen positiva en y para la institución a través del trabajo planificado y sistematizado de difusión de la información, así como fomentar un clima de entendimiento entre el personal de la institución y quienes la dirigen, creando un ambiente de trabajo motivador que se convierta en un factor de integración.

Por lo anteriormente expuesto, este trabajo presenta y estudia cómo se ha dado la política de comunicación organizacional interna dentro del SAT desde su origen en 1997 hasta finales del año 2003.

La hipótesis principal¹ que se manejó en el presente estudio señala que en el Servicio de Administración Tributaria se menosprecia la

¹ Normalmente, la finalidad de una hipótesis científica es su comprobación empírica; tener la certidumbre de que, en efecto, lo enunciado por el supuesto ocurre o no ocurre en el universo. Sin embargo, hay diversos criterios al respecto, unos dicen que es imposible probar las hipótesis; otras que una cantidad de resultados positivos en una

importancia de tener una política de comunicación organizacional dirigida a su público interno con los beneficios de pertenencia, identidad y buen clima laboral que ésta aporta dentro de una institución, por lo que resulta necesario modificar los esquemas establecidos para conseguir una mejora dentro del servicio que se brinda y que con ello se cumpla con los objetivos de esta institución gubernamental.

Los objetivos de la investigación realizada son brindar un panorama general de lo que es el proceso de la comunicación organizacional y resaltar la importancia de esta comunicación en la organización como coordinadora de acciones, conciliadora de intereses y generadora de motivos, así como explorar la política de comunicación organizacional llevada a cabo por el Servicio de Administración Tributaria, así como describir sus mecanismos, medios y contenidos.

No es objetivo del presente trabajo hacer una propuesta o resolver la problemática de la comunicación organizacional de esta institución

prueba sólo convierte a la hipótesis en un enunciado probable. Para varios más basta con que ocurra algo de lo postulado en la hipótesis y se tendrá por cierta. Un ejemplo, "Ni las hipótesis ni las teorías pueden comprobarse en su sentido último [...] Como premisa, es preciso suponer que los acontecimientos ocurren de forma regular y según pautas, y que nosotros podemos averiguar cuáles son esas pautas, para así poder hablar con pleno sentido de ciencia. Pero las pautas específicas y la regularidad en el comportamiento pueden resultar modificadas cuando ocurren nuevos acontecimientos o median otros hechos. [...] Teorías e hipótesis nunca pueden resultar *definitivamente* verificadas en el terreno lógico." (Claire Sellitz, *et al.*, *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, RIALP, 1980, p. 78, cursivas en el original.); en este mismo sentido, "recuérdese que una hipótesis nunca se demuestra o se refuta... el peso de los hechos favorece a la hipótesis o arroja dudas sobre ella... los datos empíricos del ejemplo nunca demuestran la hipótesis: en casos apropiados podemos decir que la establecen, dando a entender que hacen razonable su aceptación; pero nunca la demuestran en el sentido de que sea una consecuencia lógica de ellos". Fred N. Kerlinger, *Investigación del comportamiento*, México, McGraw-Hill, 1988, p. 14.

gubernamental. Únicamente se elabora un análisis situacional a través de una investigación descriptiva².

El método empleado fue el análisis y la síntesis de la investigación documental y de campo; entendiendo al análisis como el estudio y descomposición de un objeto en sus diversas partes constitutivas, que parte de lo general a lo particular; y por síntesis al método que parte de lo simple a lo complejo, de los elementos al todo, de la causa a los efectos, del principio a las consecuencias. Esto es, se realizó un ejercicio de abstracción.

Las fuentes bibliográficas consultadas fueron básicamente aquellas que abordaban los temas de la comunicación interna, las teorías de motivación, así como leyes y diversos ordenamientos técnicos que rigen al objeto de estudio, además de diversos archivos generados por éste último.

Mediante la investigación de campo³ se obtuvo información por medio de la observación participativa⁴, es decir el conocimiento adquirido durante varios años de trabajo en ese sitio.

² Existen tres esquemas o niveles de investigación: estudios exploratorios, estudios descriptivos y estudios de relación causal entre variables. Estos últimos son los que requieren comprobar la hipótesis. El estudio descriptivo se encarga de hacer una "descripción, con mayor precisión, de las características de un determinado individuo, situación o grupo[...] determina la frecuencia con la que algo ocurre o con la que algo se halla asociado o relacionado con otro factor. [...] Los estudios descriptivos no están limitados a un específico método de recogida de datos." Selltiz, Claire, *op. cit.*, pp. 133 y 150.

³ "La investigación de campo es aquella en que el mismo objeto de estudio sirve como fuente de información para el investigador. Consiste en la observación directa de cosas, comportamiento de personas, circunstancias en que ocurren ciertos hechos. Las técnicas usualmente utilizadas para el acopio de material son: encuesta, entrevista, grabación, filmación, fotografía, etc", Laura Cázares Hernández, *et al.*, *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Trillas/UAM, 1992, p.18.

⁴ "Se le denomina observación-participación porque implica que el observador intervenga en la vida del grupo, participe en sus actividades. Esta participación a veces es pasiva, limitándose al papel de espectador, si bien de un espectador que se ve, por la

Partiendo del hecho de que la comunicación es un fenómeno meramente social, en este trabajo se buscó entender el término "comunicación organizacional" debido a que existe una dispersión de premisas, incongruencias, inexactitudes e incluso contradicciones.

Por esta razón, en el primer capítulo de este trabajo se desarrolla una serie de precisiones sobre el fenómeno comunicacional y su proceso, por lo cual se puede considerar como una breve introducción al estudio de la comunicación, herramientas que son necesarias para poder entender la finalidad de esta tesis.

En el segundo capítulo se explica qué es una organización, cómo se integra, la existencia de grupos formales e informales dentro de ésta; se expone lo que se entiende por comunicación organizacional, los enfoques que se dan sobre ella y se presentan las diferentes teorías que le dieron origen así como las corrientes actuales.

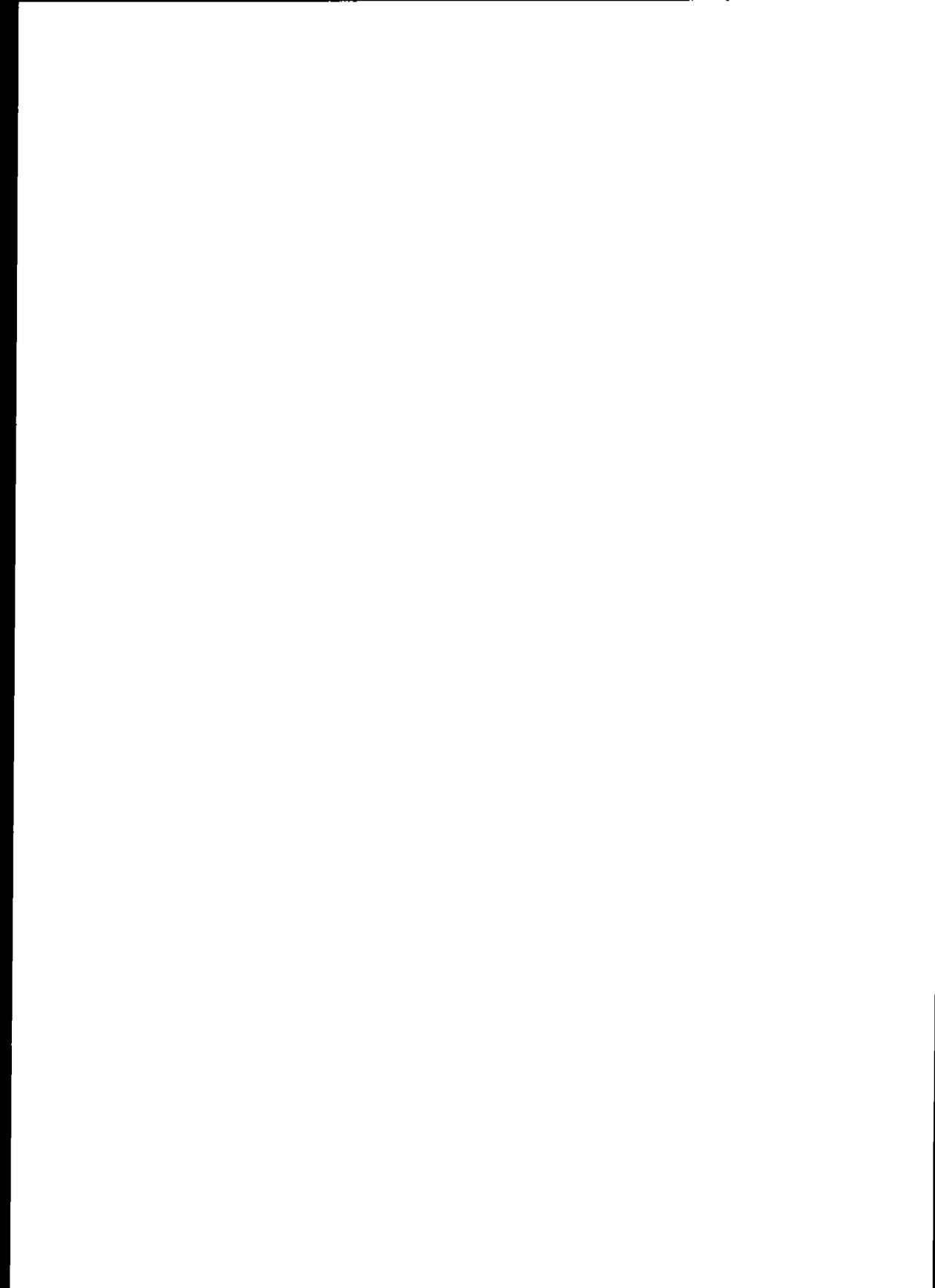
En el tercer capítulo se define al objeto: qué es el Servicio de Administración Tributaria (SAT), cómo se creó y para qué. Además, se analiza su estructura y se explica brevemente cómo se encuentra dividido y la función de sus principales áreas.

En la cuarta parte se expone la forma en que estaba constituida el área encargada de la comunicación dentro de esta institución y sus atribuciones legales, lo que ha pretendido la política comunicacional de la organización así como los medios y herramientas que se han utilizado.

fuerza de los acontecimientos, incorporado al espectáculo, que se encuentra en escena entre los actores. Por otra parte, la participación es a menudo más activa, pudiéndose distinguir dos tipos diferentes: en el primero se trata de un observador, en principio, externo al grupo y que se mezcla en su vida a fin de poder realizar sus observaciones, y en el segundo se trata de un miembro del grupo que se esfuerza por adquirir la cualidad de observador, desdoblándose en cierto modo. [...] Unos son observadores—participantes y los otros participantes—observadores.", Maurice Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 330

En el quinto capítulo se hace un análisis crítico de la forma en que se ha realizado la comunicación organizacional del SAT dirigida a su público interno. También se observa cómo, paulatinamente, han desaparecido los principales programas de comunicación interna en uno de los organismos gubernamentales más importantes del país. Así también se revisa la manera en que el cambio de personas en las cúpulas del poder provoca que se realicen virajes de timón en las políticas de comunicación y que pasen de un primer plano a un desdén por esta labor, o, en el peor de los casos, verla como algo complementario y no fundamental para el correcto funcionamiento de una institución.

Finalmente se presenta un apartado donde se muestran una serie de conclusiones a las cuales se ha llegado como resultado de este estudio y de la práctica laboral desempeñada en esa institución gubernamental donde se convalida que la comunicación organizacional interna ha ido perdiendo presencia.



Significado connotativo.- Es el valor emocional o evaluativo de una palabra según las experiencias propias (una misma palabra puede tener significados distintos para dos individuos que hablen el mismo idioma).

Significado superficial.- Es cuando el mensaje significa única y llanamente lo que expresa.

Significado latente u oscuro.- Es cuando el mensaje, además de lo que expresa, conlleva algún significado valorativo.¹⁴

Un ejemplo de estos dos últimos se puede exponer de la siguiente forma: cuando se pregunta por la salud o el estado de una persona, se puede hacer por dos cosas: la primera como regla de cortesía, caso en el que la relación social que une al emisor y al receptor tiene un significado superficial; la otra situación es que el emisor realmente tenga un interés afectivo y en consecuencia tiene un significado latente.

1.3.3 EL CANAL

Es el vehículo que transporta los mensajes del emisor al receptor. Es el eslabón (físico o no) entre quien envía el mensaje y el receptor del mismo. Transmite, recibe o difunde el mensaje. Tomando en consideración la estructura formal de los canales, se pueden clasificar en naturales o medios interpersonales y artificiales o medios masivos o públicos.

Por canal entendemos cualquier proceso conductual, físico, químico o hertziano utilizado como soporte para transportar mensajes de cualquier naturaleza debidamente codificados.

Por canal natural entendemos los órganos eferentes—aférentes de la sensibilidad (vista, oído, habla, tacto), que siempre ocupan la posición inicial y final en el envío y recepción de un mensaje o proceso comunicativo.

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

Por canal artificial entendemos cualquier aparato de codificar, transportar y descodificar un mensaje por sistemas no naturales de codificación.¹⁵

Es decir que, los canales naturales o interpersonales son los que el ser humano posee de forma innata y con los que se relaciona con el mundo que le rodea. Implican un intercambio más directo entre el emisor y el receptor. Son los cinco sentidos: vista, tacto, oído, olfato y gusto.

Los canales artificiales, también denominados como medios masivos o públicos por algunos autores, son los que el ser humano ha creado para transportar los mensajes a través del tiempo y el espacio. Estos aparatos o mecanismos se ponen de manifiesto en el cine, la televisión, la radio, el teléfono, la fotografía, el telégrafo, los altavoces, el periódico, las revistas, etc. Estos canales hacen posible que un emisor alcance a muchos receptores (casi siempre de manera simultánea), aunque en el caso de lo que algunos autores llaman medios públicos, como los boletines, revistas especializadas, periódicos murales, discursos en recintos o espacios limitados, la comunicación se da entre un emisor y un grupo de personas relativamente amplio.

En un proceso de comunicación humana pueden mediar varios canales artificiales, pero siempre hay un canal natural inicial generando el mensaje y otro canal natural actuando de receptor y descodificador final; en ausencia de canales naturales y de un proceso final de comprensión mental (por ejemplo, en el envío de mensajes e informaciones entre máquinas) no se puede hablar de proceso o de relación de comunicación propiamente dicha.¹⁶

¹⁵ Pasquali, *op. cit.*, p. 40.

¹⁶ *Ibid.*, p. 41.

1.3.4 EL RECEPTOR

También se le denomina como decodificador, preceptor, descifrador, intérprete o destino. Es la persona o grupo de personas que recibe el mensaje del emisor.

Su función es esencial pues descifra y comprende el mensaje. El receptor maneja el mismo código convencional del emisor y por ello puede interpretar el mensaje. Si éste fluye en códigos desconocidos (otro idioma) o parcialmente incomprensibles, la interpretación no se cumple o se hace a medias, impidiendo o dificultando la comprensión del mensaje, que es a fin de cuentas el verdadero acto de recepción del mensaje y que permite la posible respuesta.

El receptor simboliza el objeto de la comunicación humana plena, pues ésta sería nula sin la existencia del receptor. Cabe recordar que la comunicación existe siempre y cuando el receptor tenga la oportunidad de actuar en calidad de emisor, es decir, es necesario que exista también la retroalimentación.

Otros elementos

Retroalimentación.- Es la respuesta del receptor al mensaje emitido por el emisor. Permite que la comunicación sea un proceso dinámico y bidireccional. Cuando es positiva informa al emisor el efecto logrado; cuando no existe ningún efecto, se considera negativa.

El ruido.- Es cualquier elemento capaz de interferir un canal en transmisión, alterando los elementos transportados del código e impidiendo una correcta recepción del mensaje. Por extensión, llamamos ruido a cualquier elemento interferente de un mensaje.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, p. 60.

1.4 EL RUIDO, BARRERA DE LA COMUNICACIÓN

Las barreras de la comunicación o ruido, pueden ser de distinta naturaleza, es por esto que se les clasifica normalmente en: administrativas, físicas, fisiológicas, filosóficas, psicológicas y semánticas.

Barreras administrativas.- Se dan a través de una mala estructura administrativa, una mala planeación, deficiencia en los canales operacionales y de mando o a un exceso de trámites. Repercuten en un mal funcionamiento de la comunicación dentro de las organizaciones pues hacen que la información pierda fluidez y deje de ser fresca y oportuna.

Barreras físicas.- Es cuando falla parcial o totalmente alguno de los medios físicos que se han utilizado para transmitir o recibir el mensaje, produciendo que no llegue con claridad.

Barreras fisiológicas.- Es cuando se presenta alguna deficiencia orgánica de la persona emisora o receptora que afecta alguno o varios de los cinco sentidos, o que producen una deficiencia en la escritura.

Barreras filosóficas.- Esto se produce cuando existen distintas formas de pensar entre los comunicantes. Se debe a las diferentes cosmovisiones, culturas, formas de interpretar tanto al mundo como a la vida. Esto se puede presentar entre dos individuos, entre distintos grupos sociales, entre una comunidad y otra, entre regiones y de un país a otro.

Barreras psicológicas.- Se presenta básicamente cuando existen diferencias entre las personalidades del emisor y el receptor, puesto que cada individuo emite e interpreta los mensajes con base en sus valores, prejuicios, hábitos, costumbres, experiencias, etc. Generalmente esto ocasiona que se adopten actitudes de rechazo, de indiferencia, de soberbia, necesidad, apasionamiento o incluso rispidas que hacen que la comunicación se dificulte.

Barreras semánticas.- Se da cuando los signos que se utilizan para el mensaje tienen distinto significado para el emisor y el receptor, y cada uno

interpreta de manera distinta y de acuerdo a sus vivencias y acervo cultural. Es la interpretación equivocada del mensaje. Esto se puede presentar de una forma muy común con los llamados modismos y regionalismos, así como con los lenguajes técnicos.¹⁸

Para concluir este apartado, resulta necesario señalar que todo proceso comunicativo se ve envuelto en una o más de las anteriores barreras, por lo que se llega a distorsionar, en algún grado, el mensaje original. Por lo tanto el emisor debe tener especial cuidado para evitar este tipo de problemas e incrementar la fidelidad de la comunicación.

1.5 FUNCIONES DEL ACTO COMUNICATIVO

El acto comunicativo tiene diversas funciones o usos que pueden ser de carácter informativo, contracomunicativo y comunicativo:

a) El de tipo informativo se refiere a la medida de nuestra libertad de elección para seleccionar un mensaje entre muchos disponibles.

b) El acto comunicativo de tipo contracomunicativo se refiere al ruido que está presente en los actos de comunicación y que básicamente son dirigidos intencionalmente para crear o aumentar los grados de incertidumbre o distracción en los receptores.

c) El de carácter comunicativo desempeña fundamentalmente una función que se conoce como la transmisión de conocimiento, con la consecuente supervivencia de los valores sociales. Además, incrementa y motiva la participación social, establece los patrones de conducta y establece un grado de cohesión en el conglomerado humano.

En este sentido existe la convicción entre muchos investigadores y autores, de que la comunicación se ha convertido y siempre ha sido una forma de control y dominación dentro de las sociedades humanas, pues la

¹⁸ Para la revisión de estos elementos del ruido Cfr. Ricardo Homs Quiroga, *La comunicación en la empresa*, México, Iberoamérica, 1990, pp. 17—30.

comunicación es el fundamento de la comunidad al darle cohesión e identidad.

La posibilidad de comunicarse es inherente a la formación de toda estructura social, y no un subproducto posterior a ésta. Siendo así, (la comunicación como factor esencial de la sociabilidad), toda modificación o control de las comunicaciones revierte en una modificación o control de la sociedad.¹⁹

Denis McQuail señala:

Los medios masivos de comunicación [...] adquieren inevitablemente estatus y autoridad y ejercen cierto grado de control sobre las fuentes de información y sobre la opinión pública; es frecuente que puedan otorgar o negar prestigio y legitimación, y tienen considerable influencia sobre la conducta en lo que respecta al entretenimiento, el ocio y el consumo personal.²⁰

Finalmente para terminar con este apartado, resulta conveniente señalar que es a través del proceso comunicativo que se crea la cultura que brinda a los individuos de una comunidad, región o país una identidad y un espíritu de unión.

Toda estructura social será reflejo del sistema de comunicaciones en ella existente, de sus cierres y aperturas, de su permisividad o controles, de su desarrollo o subdesarrollo [...] toda estructura social será mantenida en su *status quo* o conducida a rápidos procesos evolutivos, de acuerdo con los intereses predominantes en la élite que detenta el poder comunicacional. El control comunicacional es la forma más eficaz y eficiente de control social.²¹

¹⁹ Pasquali, *op. cit.*, p. 42.

²⁰ Denis McQuail, *Sociología de los medios masivos de comunicación*, Buenos Aires, Paidós, p. 26.

²¹ Pasquali, *op. cit.* p. 45.

1.6 DISTINCIÓN ENTRE INSTRUMENTOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Este pequeño apartado es básico para aclarar pequeños pero fundamentales conceptos que luego son tomados a la ligera y que a la larga producen lagunas en los profesionales de la comunicación.

Instrumento.- Es todo artefacto que permite conocer, detectar, medir, utilizar hechos y datos que escapan a la capacidad natural del conocimiento humano.

Aparato.- Es todo artefacto que amplía, facilita, perfecciona, aumenta, afina y en suma extiende una preexistente capacidad natural del hombre.²²

Por tanto, señala Pasquali:

todos los medios de comunicación, antiguos y modernos, inventados o por inventarse, son esencialmente aparatos — por instrumentalizados que ellos sean — pues están destinados a extender la previa capacidad humana de hablar y escuchar, ver y dejarse ver, oír y ser oídos, expresarse y comprender.²³

1.7 ¿MEDIOS DE COMUNICACIÓN O MEDIOS DE INFORMACIÓN?

De acuerdo a lo que se ha visto hasta el momento, resulta oportuno aclarar esta diferenciación, pues resulta común observar a la gente en general, e incluso a quienes laboran o tienen que ver con la comunicación, no notan esta diferencia. De esta forma, se considera necesario distinguir unos de otros para no brindar espacio a confusiones entre ambos términos. Pasquali, señala que por su uso actual muchos medios de comunicación responden a la definición de información:

Por *información* debe entenderse todo proceso de envío unidireccional o bidireccional de información—orden a receptores predispuestos para una decodificación—interpretación excluyente, y para desencadenar respuestas preprogramadas. Un doble flujo de informaciones no es aún comunicación.

²² *Ibid.*, p. 37.

²³ *Ibid.*, p. 37.

La respuesta del receptor es siempre mecánica y matemáticamente preestablecida, y no producto de un proceso de comprensión mental que elige entre infinitas alternativas y matices comprensivos.

La *comunicación* en estado puro puede definirse en los siguientes términos: *Comunicación* es la relación comunitaria humana consistente en la emisión recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad, siendo por ello un factor esencial de convivencia y un elemento determinante de las formas [y modos] que asume la sociabilidad del hombre.²⁴

En este sentido, cabe reconocer que por la dinámica misma de los llamados medios de comunicación masiva, principalmente la radio, la televisión y el cine, no permiten que el receptor se tome un tiempo pertinente para reflexionar, por lo que cada segundo y minuto que pasa únicamente se está recibiendo información.

Este punto puede ser discutido, pero en lo general, el contenido de las televisoras y las radiodifusoras comerciales no brindan una programación y espacios reflexivos. El porcentaje de ellos constituye una pequeñísima parte de la barra programada. Esto se debe a que su finalidad es vender, hacer "atractiva" la programación al espectador o radioescucha. Generalmente los programas de reflexión tienen un muy bajo *rating* de audiencia pues se basan en conceptos y manipulan discursos racionales a partir de la realidad circundante y cotidiana.

Las programaciones y contenidos que exhiben modelos aspiracionales de las televisoras y radiodifusoras comerciales, establecen vínculos emocionales con el receptor y, por lo tanto, se arraigan con más facilidad en el inconsciente, creando deseos de emulación; también estimulan en el espectador cierta empatía y simpatía que provocan que el sujeto se vuelva un público asiduo a este tipo de programas.

²⁴ *Ibid.*, pp. 50-51. Las cursivas son mías.

Para entender esto más puntualmente se requiere ubicar a los modelos aspiracionales, al querer ser del individuo, dentro del campo de acción de la fantasía; como resulta obvio ésta es lo contrario a la realidad. La realidad es la acción del mundo sobre las vidas y la fantasía representa los deseos. Mientras que la primera limita los deseos, la segunda los libera.

En México existe la televisión pública, representada por el canal 22, el canal 11, las televisiones estatales, estas últimas sujetas a los caprichos de la figura del gobernador en turno, y el sistema codificado de EDUSAT, las cuales sí brindan espacios reflexivos, pero aún así, su mayor porcentaje de programación se basa en programas de carácter cultural o educativo y capacitación. Aún así y por su situación de ser canales permissionados, no pueden vender espacios, por lo que sus programas deben buscar el patrocinio si aspiran a tener un presupuesto adecuado para su producción.

1.8 EL CONCEPTO DE "SOCIAL" EN LA COMUNICACIÓN

Resulta conveniente en este momento, y para los fines de este estudio, definir el concepto de "social" dentro de la comunicación y sus implicaciones. Por esta razón, a continuación se presenta un extracto que puede resultar enriquecedor para dilucidar este punto:

El concepto específico de lo social en la comunicación adopta varios enfoques. Más allá del que pareciera rutinario —la comunicación que impone pautas o normas sociales—, Marino Yerro Belmonte ha definido la comunicación social como una comunicación de "ideas hechas" al servicio de instituciones diversas y de organismos públicos. Melvin L. De Fleur es de los que creen que la comunicación social responde al fenómeno de la sociedad industrial con su consecuente: la explosión urbanística. De Karl W. Deutsch es la idea de que pueblo es una "comunidad de hábitos de comunicación social". Hay quienes la consideran como un concepto de

cultura humana o perteneciente a ella y quienes la interpretan como la comunicación que procede de una fuente única, transmitida a un público notoriamente grande. [...] Que la comunicación se llame social es para muchos una redundancia, puesto que la comunicación es social en su sentido más abierto, como producto e instrumento de la sociedad.²⁵

En la cita anterior se menciona la explosión urbanística, este punto resulta sumamente importante mencionarlo debido a que los procesos de comunicación son más evidentes e incluso más complicados en la comunidad urbana, donde la demanda de información por parte de la sociedad es mucho más fuerte, continua y permanente debido no sólo a la cantidad de población, sino a que el poder se encuentra centralizado y con ello toda una serie de elementos vinculados al quehacer del Estado. Creándose de esa forma un conglomerado poblacional con un sinnúmero de intereses comunes y a la vez diferentes pues unos afectan a los otros. En el interior de la República, sobre todo en las pequeñas comunidades no existe ni tan marcadamente ni es tan exigida la interacción entre la población y el Estado, por lo que la comunicación social de éste es relativamente mucho más sencilla.

Así pues, se puede definir a la comunicación social de la siguiente manera: *la comunicación que impone pautas o normas sociales que tiene su origen en una organización institucional de servicio público que va destinada a la transmisión y recepción de información entre el gobierno y la sociedad.*

1.9 POSIBLE ORIGEN DEL CONCEPTO COMUNICACIÓN SOCIAL

En cuanto al posible origen del concepto de comunicación social, Eulalio Ferrer señala que procede del Vaticano, con sus Jornadas Mundiales de Comunicación Social que ha patrocinado anualmente desde la década de 1960. Asimismo manifiesta que:

²⁵ Eulalio Ferrer, *Información y comunicación*, México, FCE, 1997, p. 49.

...en un Congreso Mundial de la Compañía de Jesús, celebrado en Nueva York, en 1962, el tema fue tratado extensamente, designándose al padre Robert Claude para el cargo de secretario general del Apostolado de la Comunicación Social. [...] En 1968 fue creado el Centro Internacional Jesuita de la Comunicación Social, dotado de órganos propios de expresión y circulación. [...] En 1963 se creó la Comunicación Pontificia de Medios de Comunicación Social. [...] En 1978 el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) señala: "La comunicación social ha dado lugar al nacimiento de una nueva cultura y civilización; ha creado un nuevo lenguaje a través del cual se expresa el hombre de hoy; incide en toda la vida del hombre, ejerciendo sobre él una influencia constante y ha contribuido decididamente al proceso de cambios que se verifican en la humanidad". El carácter político de la comunicación social evidenciado con la creación por la UNESCO, en 1975, de un Departamento de Investigación, Planificación y Políticas de Comunicación, seguido al año siguiente de una Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación Social, con un objetivo central: el desarrollo de políticas nacionales para la comunicación y la libre circulación de la información.²⁶

1.9.1 COMUNICACIÓN SOCIAL, DE MASAS O COLECTIVA

Esta es una cuestión que normalmente no se toma en cuenta pero que hace que muchas personas las utilicen indiferentemente pensando que son exactamente lo mismo, cuando en realidad existe un matiz que las diferencia entre sí.

...comunicación social es posiblemente un término que nació para sustituir al ideológico y dogmático de comunicación de masas, a la vez sustituido con alguna frecuencia por el de comunicación colectiva. Según advierte Claudia Benassini, comunicación colectiva fue adoptado por la CIESPAL [Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina] en los años setenta. Lo que cuenta es su sinonimia real con comunicación de

²⁶ *Ibid.*, pp. 50-51.

masas, hecha clásica en los textos de Gerhard Maletzke: "La comunicación colectiva, o de masas, es la que transmite los mensajes públicamente, por medios técnicos de comunicación a un auditorio disperso".²⁷

Si bien los términos de comunicación colectiva, comunicación de masas y comunicación social son de uso generalizado hoy día, eso puede ser en el mundo coloquial, porque el matiz que hace la diferencia entre estos conceptos consiste en que la comunicación social es y debe ser entendida como una actividad de servicio público destinada a la transmisión y recepción de información entre el gobierno y la sociedad, mientras que la comunicación colectiva y de masas sí pueden ser utilizadas indiferentemente pero para el caso de los mensajes enviados por organizaciones institucionales de la iniciativa privada.

1.9.2 DIFERENCIA ENTRE COMUNICACIÓN SOCIAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

Como se expuso anteriormente, la comunicación social es la comunicación que impone pautas o normas sociales que tiene su origen en una organización institucional de servicio público que va destinada a la transmisión y recepción de información entre el gobierno y la sociedad.

La comunicación pública implica el envío de mensajes a grandes grupos de personas, utilizando canales cara a cara o con la presencia de un intermediario.[...] La comunicación pública subraya la importancia de la fuente del mensaje. El orador domina este tipo de relación. [...] Los mensajes públicos tienen interés para muchas personas; el número puede ser de doscientos o de varios millones. No existe ningún límite arbitrario que nos sirva para distinguir a los "pequeños grupos" de los "grupos" o de los

²⁷ *Ibid.*, p. 51.

“grandes grupos” o el “público”. [...] Existe una menor interacción y se debe elegir un lenguaje que sea más comprensible para la masa.²⁸

Se puede apreciar que la comunicación social y pública son similares, la diferencia estriba en que la primera tiene una fuente única que es un organismo gubernamental público, es decir un organización institucional. Por lo anterior, el concepto de comunicación pública si puede ser equiparada con las de comunicación masiva o colectiva.

El propósito del presente capítulo es demostrar como la naturaleza de la comunicación dentro de una sociedad es la interacción de unos individuos con otros, con el fin de alterar la relación original existente entre el sujeto y el medio que rodea e interactúa con el individuo. Por lo que se expuso en este apartado cómo se da el proceso de la comunicación, sus dificultades y las diversas funciones que tiene el acto comunicativo.

Es en este acto de comunicar que se pretende obtener información, socializarse, motivarse, discutir ideas, educarse, entretenerse y obviamente el “integrarse” con los demás.

Además, se han abordado y aclarado diferentes tópicos comunicacionales para evitar que se presten a confusiones o que motiven lagunas en el lector, entendiendo que son elementos básicos de la comunicación.

El siguiente capítulo se avocará a describir lo que es una organización, la cultura organizacional, qué son los grupos, qué es la comunicación organizacional, sus objetivos, las teorías que le dan forma a esta última, junto con las que están relacionadas con la motivación, entre otras cosas. Con lo que se podrá entender la diferencia existente entre la comunicación social y la comunicación organizacional.

²⁸ Gerald M. Goldhaber, *Comunicación organizacional*, México, Diana, 1984, pp. 267—269.

CAPÍTULO I

LA COMUNICACIÓN

Para iniciar este capítulo resulta necesario comenzar por lo fundamental para dejar en claro ciertos tópicos y no cometer así un error sumamente frecuente que se presenta en los procesos comunicativos: creer que las demás personas entienden por un concepto lo mismo que el que lo escribe o habla.

¿Qué se entiende por comunicación? Ésta es una palabra que se utiliza cotidianamente y que se conoce su significado de manera intuitiva, pero son pocas las personas que podrían definirla de manera precisa.

Esto sucede porque se le puede dar varios usos dependiendo del contexto en el que se le ubique. Desde el punto de vista etimológico, la palabra *comunicación* proviene de la raíz latina *communicare* que quiere decir “hacer común algo o poner en común”.

1.1 DIFERENCIA ENTRE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

1.1.1 LA INFORMACIÓN

La palabra comunicación remite forzosamente a otra también de vital importancia: *información*. Esta palabra proviene de las palabras *in* y *formare*, es decir, “instruir hacia dentro” otra acepción es “poner en forma, dar forma a algo”. Lo que se comunica son datos y códigos, por tanto es coleccionable, almacenable y reproducible, y se utiliza para tomar decisiones y conclusiones. Una de sus características es que puede ser interpretada de diversas maneras dependiendo de muchos factores subjetivos y del contexto en el que se encuentre la persona que la recibe e interpreta.

El *feed back* [retroalimentación] transforma un proceso informativo en comunicativo. [...] Por lo tanto, un mensaje que no espera respuesta se convierte en información, pero cuando busca estimular al receptor para que emita una respuesta o modifique su actitud ante el tema en cuestión, nos hallamos ante un proceso de comunicación [...] la información simple deja al receptor en el papel de espectador, marginado y sin posibilidad de participar en el asunto, proporciona conocimiento sobre algo.¹

Otra de las características de la información es que su valor depende del tiempo y del espacio. En un lugar determinado se puede necesitar un tipo específico de información, lo mismo ocurre con el tiempo, pues en cierto momento se requiere contar con alguna información concreta. Es decir, su valor es relativo y dependiente del interés que tenga el individuo que va a recibirla.

Cualquier mensaje contiene información, y por lo tanto a la información se le puede considerar como un ingrediente de la comunicación.

1.1.2 LA COMUNICACIÓN

Existen muchas definiciones acerca del término comunicación, todas ellas complementarias o contrapuestas entre sí. Para los objetivos de este trabajo se entiende que comunicación:

Es una confrontación de tipo persuasivo, en la que cada interlocutor pretende imponer sus puntos de vista. Es el intercambio de conceptos que pretende desembocar en un punto común que sintetiza la intencionalidad de la opinión de ambas partes o la creación de una nueva más rica.²

¹ Ricardo Homs Quiroga, *La comunicación en la empresa*, México, Iberoamérica, 1990, p. 15.

² Ricardo Homs, *La crisis comunicacional de una sociedad en transición*, México, Planeta Mexicana, 1995, p. 72.

A diferencia de la información, ésta exige la participación del receptor y la disposición del emisor original a asimilar la retroalimentación, pues la comunicación es un proceso dinámico de intercambio de ideas e informaciones.

Por lo anterior, un ingrediente fundamental en la comunicación es la retroalimentación, la cual es la respuesta generada como consecuencia del mensaje y que es enviada al emisor original de la misiva.

Lo que diferencia al ser humano de los animales no sólo es la capacidad de raciocinio, también es la posibilidad de crear herramientas y símbolos o abstracciones de la realidad circundante, y a través de ellos crear diversos códigos de referencia y comunicación.

Para que exista la comunicación es necesario que exista un sistema compartido de símbolos referentes, lo que implica que se dé un intercambio de símbolos comunes entre las personas que participan en el proceso. Por lo tanto, quienes se comunican deben compartir un mínimo de referentes.

El lenguaje mismo es un código de referencia común que utiliza cierto número de personas. Así, la información contenida en un mensaje se expresa de forma simbólica, y si esa información no puede traducirse o es difícil de hacer pierde valor comunicativo. Por lo que resulta sumamente importante el hecho de que la información sea clara. Por ello, los tecnicismos y el uso del lenguaje rebuscado o extranjero es preferible utilizarlo en forma acotada para disminuir el grado de entropía³ o incertidumbre en los receptores del mensaje.

³ La entropía es la incertidumbre o capacidad cuantificable de elección entre signos por parte del emisor y que dificultan la comprensión del mensaje por parte del receptor. Cuantos más significados posea un símbolo más impredecible o difícil de asimilar será para el receptor la información enviada. Cfr. Antonio Pasquali, *Comprender la comunicación*, Caracas, Monte Ávila, 1990, p. 57.

Los grandes errores y fracasos en los procesos comunicativos se pueden originar en algo muy simple, pero fundamental, como es dar por sentado que un referente o símbolo es común, cuando en realidad se tienen nociones distintas. Esto sucede porque los significados son relativos y se abren a la interpretación subjetiva de cada individuo, mismos que pueden variar de acuerdo a los diferentes estados culturales, psicológicos y sociales del mismo.

Es decir, cada persona interpreta un evento o una información de manera diferente y selecciona dentro de ese suceso los estímulos más compatibles de acuerdo a su aprendizaje, personalidad, creencias, valores e incluso expectativas para asimilar el acontecimiento o mensaje. En este sentido, la percepción del individuo es la espina medular de un mensaje.

Esto es tan básico como sustancial puesto que las palabras no tienen significado por sí mismas, sino que éste es dado por las personas. Los significados están en la gente y no en los mensajes. El mensaje sólo lleva información.

1.2 TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN

Es importante contextualizar el surgimiento de la teoría de la comunicación, la cual se gestó a raíz de un acontecimiento histórico determinante para la humanidad: la segunda guerra mundial.

Si la triada básica, que se abordará con mayor detalle en el siguiente punto a tratar, compuesta por el emisor, el mensaje y el receptor se hicieron relevantes para estudiar el proceso de la comunicación para luego consolidarse como una teoría, se debe al fenómeno que en la década de 1920 a 1930 se caracterizó por el control masivo de la conciencia de los individuos a través de la comunicación masiva.

Dicho acontecimiento social es el surgimiento del nacionalsocialismo⁴ en Alemania, previo a la Segunda Guerra Mundial. El partido nacionalsocialista o *nazi* rigió los destinos de ese país entre los años 1933 y 1945. En esa primer fecha el presidente de aquella nación, Paul von Hindenburg nombró a Adolfo Hitler, fundador y dirigente de los *nazis*, primer ministro de Alemania. Desde esa posición los nazis lograron consolidarse en el poder. En agosto de 1934 al fallecer el presidente, Hitler suprimió el cargo de presidente de la república y asumió el gobierno con el título de *Führer* (caudillo).⁵

El inicio del estudio acerca de la comunicación y sus efectos, se remite al control que lograron dos hombres: Adolf Hitler y Joseph Paul Goebbels, su ministro de propaganda, sobre el pueblo alemán para derrocar al Partido Comunista de ese país, uno de los más fuertes de Europa en ese entonces.



Adolfo Hitler



Joseph Paul Goebbels

⁴ La parte esencial de esta teoría puede reducirse a dos aspectos fundamentales: El primero es la concepción de la nación como una comunidad de individuos de raza homogénea, cuya misión es dominar el mundo; el segundo, es la idea de que el Estado es superior a los individuos y a las leyes. La misión fundamental es conservar la raza. Cfr. Michael Burleigh, *El Tercer Reich. Una nueva historia*, Madrid, Taurus, 2002 y Eduardo González Calleja, "Conflictos y guerras", *Historia de la humanidad*, (tomo 28, "El siglo XX"), Barcelona, Arlanza, 2000.

⁵ Burleigh, *op. cit.*, pp. 114, 132, 181 y 183.

Ante el suceso de la guerra y cuando el impacto de la propaganda nazi sobre las masas se hizo determinante, un grupo de psicólogos y sociólogos, entre otros especialistas, comenzaron a investigar científicamente el proceso de la comunicación.

La base de este estudio tuvo como paradigma el trabajo de Aristóteles sobre la retórica, quién entendía este concepto como la búsqueda por todos los medios posibles de persuasión. De aquí surgió la triada de elementos antes mencionados.

Paul Lazarsfeld, Kurt Lewin, Harold Laswell y Carl Hovland, son considerados los “padres fundadores” de la investigación de la comunicación,⁶ aunque entre otros muchos, formaron parte del grupo de investigadores que dieron consistencia a este esquema de comunicación, mismos que posteriormente agregaron a su modelo original el “canal” en el que se transmiten los mensajes y el “efecto” que produce en los individuos.

Esta teoría de la comunicación no evolucionó sino hasta 1947 cuando Claude E. Shannon que laboraba para los laboratorios de la compañía *Bell Telephone* desarrolló la *Teoría Matemática de la Comunicación*. Esta investigación tenía como intención “mejorar el rendimiento del telégrafo, es decir, aumentar la velocidad de transmisión del mensaje, disminuir las pérdidas en el curso de la transmisión, determinar la cantidad de información que es emitida en un tiempo dado”.⁷

Es pertinente señalar que el nacimiento de esta teoría se originó bajo condiciones históricas específicas, por lo que el surgimiento de la teoría de la comunicación no fue un hecho fortuito, ya que estuvo regido por condiciones y necesidades históricas concretas. Lo cual se explica así.

⁶ Cfr. Wilbur Schramm, *La ciencia de la comunicación humana*, México, Grijalbo, 1982.

⁷ Yves Winkin, *La nueva comunicación*, Barcelona, Kairós, 1987, pp. 15-16.

A raíz del surgimiento de lo que se llama opinión pública gracias al éxito de los periódicos se produce una fuerte concentración del poder sobre la información, que corre paralela con la evolución tecnológica y por ende de los instrumentos para transmitir noticias: teléfono, telégrafo, telegrafía sin hilos y la radio, con lo que se van constituyendo los primeros grandes consorcios periodísticos y al mismo tiempo surge una nueva realidad sociológica: la de los públicos masivos y heterogéneos.

Tras la aparición de la cinematografía y su consolidación en la primera década del siglo XX, los Estados Unidos a partir de la Primera Guerra Mundial toma la delantera en la producción cinematográfica y en los mercados de exportación. En la década de los años 20 surge y se afianza la radio, y para la década de los años 40 se comienza a imponer masivamente la tecnología electrónica de la televisión.

Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial logra la supremacía tecnológica y el control en los procesos comunicativos al consolidar su complejo industrial electrónico, con lo que las comunicaciones se constituyeron en un nuevo poder.

El poder que despunta y se consolida con las modernas tecnologías y prácticas comunicativas origina simultáneamente un saber que intenta sistematizar sus formas de existencia, de ejercicio y de funcionamiento. [...Estudios] que surge [n] en Estados Unidos, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundiales, que se caracteriza por ligar sus exploraciones a la publicidad y a los estudios de mercado, por un lado, y por el otro a la necesidad de la sociedad estadounidense de evaluar su capacidad de lograr el consenso social en torno a su proyecto histórico nacional y transnacional.⁸

En aquella época existía una corriente que se definía como la ciencia del comportamiento, donde los pasos más prometedores provenían del análisis

⁸ Mabel Piccini y Ana María Nethol, *Introducción a la pedagogía de la comunicación*, México, Trillas, 1997, p. 17.

freudiano, del psicoanálisis de la forma y de la antropología cultural.⁹ Es en esos años que el sociólogo Talcott Parsons plantea la “teoría de la acción social”, donde su enfoque se centra en el análisis de los procesos de socialización, a través de los cuales “los actores sociales internalizan las normas, valores y reglas para ajustarse y adaptarse de manera eficaz a las tareas asignadas en el proceso de reproducción de las relaciones sociales de producción.”¹⁰

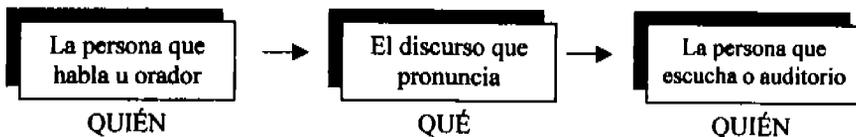
Este es el marco teórico de referencia en el que se basan las diversas corrientes o enfoques sobre la comunicación denominadas “teorías de comunicación” y que devinieron finalmente en la Teoría Matemática de la Comunicación de Shannon.

1.3 PRINCIPALES ELEMENTOS EN EL PROCESO DE LA COMUNICACIÓN

La forma en que se interrelacionan tanto la información como la comunicación es la siguiente: la información se origina en una fuente y se hace llegar a su destinatario por medio de un mensaje a través de un canal (código) de comunicación; si el destinatario se encuentra en un punto geográfico distante, se requiere además de una herramienta que facilite dicho acontecimiento.

Antes de continuar la descripción de los componentes del proceso de la comunicación se incluirá la representación gráfica de este proceso según los criterios de tres de los autores más relevantes.

Aristóteles (el siguiente esquema se basa en su obra *Retórica*).



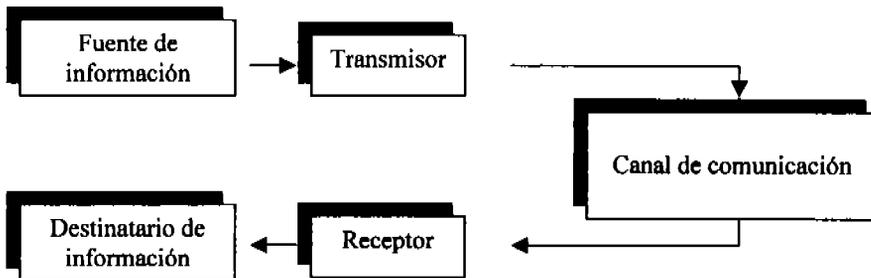
⁹ Gregory Bateson, “Comunicación” en *La nueva comunicación*, Barcelona, Kairós, 1987, p. 120.

¹⁰ Piccini, *op. cit.*, p. 18.

Con el surgimiento de las telecomunicaciones, el origen y el problema central de éstas fue hacer llegar la información que se genera en un punto geográfico, de la manera más rápida, segura y sin que sufra alteraciones, a otro punto distante.

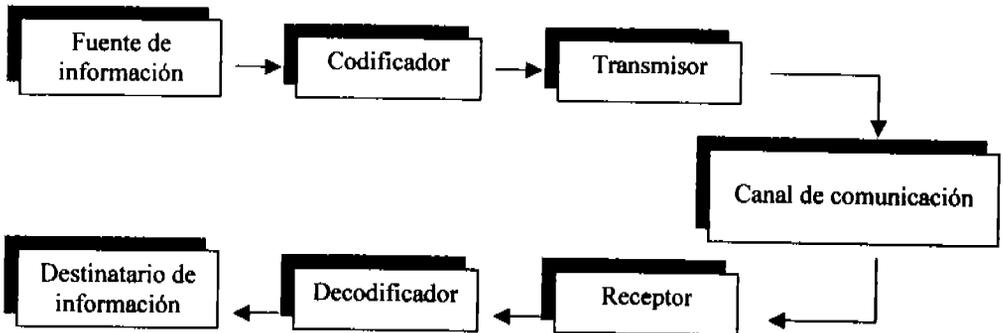
Este problema de la comunicación electrónica lo definieron Shannon y Weaver en 1947¹¹, para el laboratorio telefónico Bell, al establecer un sistema de comunicaciones consistente de cinco componentes:

- 1) Una fuente de información
- 2) Un transmisor
- 3) Un canal de comunicaciones
- 4) Un receptor
- 5) Un destinatario

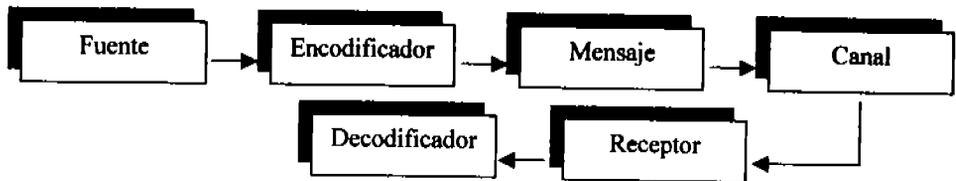


Es decir, para transmitir información entre dos puntos, primero debe de existir una fuente, los datos deben ser almacenados (por medio de un código) en un “contenedor”, que posteriormente se enviará a través de un canal para que llegue al receptor, y éste lo decodifica para que lo pueda interpretar el destinatario final. El diagrama final sería el siguiente:

¹¹ Claude. E. Shannon, *Teoría matemática de la comunicación*, México, SCT / Dirección general de telecomunicaciones, 1976, p. 2.



David K. Berlo¹² introduce dos nuevos elementos: el encodificador y el decodificador:



Por lo anteriormente expuesto, se puede resumir que los cuatro componentes básicos del proceso de la comunicación son: el emisor, el mensaje, el canal y el receptor, de ahí que a continuación definiremos cada uno de estos componentes por separado:

1.3.1 EL EMISOR

También es conocido como fuente de comunicación, transmisor, codificador, cifrador, encodificador, comunicador, etc. Es aquél que inicia la comunicación; puede ser una persona, un grupo de personas que

¹² David K. Berlo, *El proceso de la comunicación, introducción a la teoría y a la práctica*, Buenos Aires, El Ateneo, 1976, p. 25.

elaboran y envían un mensaje, o bien una compañía, un gobierno o cualquier otra organización.

Aquí radica la responsabilidad de la preparación del mensaje, pues selecciona los signos, señas o símbolos que cree adecuados, y elegirá el canal idóneo para hacer llegar su mensaje al receptor y así obtener la respuesta correspondiente.

Cabe señalar que el emisor le da un "sello propio" al mensaje, pues en él van implicados su cultura, su posición social, su personalidad, etcétera.

El emisor de una organización preferentemente debe reunir una serie de habilidades que le permitan codificar el mensaje en forma adecuada, de tal manera que se pueda entender fácilmente según sea su público. Entre esas habilidades destacan: un amplio conocimiento del idioma, el manejo adecuado de signos, señales o símbolos propios del mensaje, conocimiento del tema y capacidad de síntesis sobre lo que se desea expresar para poder crear un mensaje que sea lo suficientemente comprensible. Por lo tanto debe evitarse la superespecialización, el exceso de tecnicismos y el mal empleo de la erudición del lenguaje, pues pueden bloquear o dificultar la comunicación.

1.3.2 EL MENSAJE

Es el estímulo o información que el emisor ha codificado y transmite al receptor por medio del habla, gestos, escritura, pintura, movimientos corporales, señales de humo, banderas, iconos, etc.

Los mensajes se componen de símbolos que deben tener un significado común entre el emisor y el receptor. Por lo tanto, resulta conveniente considerar tres factores del mensaje: código, contenido y tratamiento.

Código: Es un conjunto de símbolos que se estructuran de tal manera que tengan algún significado para alguien. Para que la comunicación se dé es necesario que tanto el emisor como el receptor compartan el mismo código o idioma.

Contenido: Está integrado por la información seleccionada por el emisor para expresar su propósito. Debe tenerse sumamente claro qué es lo que se desea transmitir para evitar que se altere el sentido original de la comunicación.

Tratamiento: Esto es el modo o la forma en que se expresa el mensaje. Esto permite que el mismo mensaje se pueda decir de diferentes maneras.

Ahora bien, según Wilbur Schramm en su texto *La ciencia de la comunicación humana*, un mensaje deberá reunir determinadas características para que funcione bien:

1. El mensaje debe formularse y entregarse de tal manera que capte la atención del receptor.
2. El mensaje debe utilizar signos y un código común al emisor y al receptor para transmitir el significado.
3. Debe despertar necesidades de la personalidad del receptor y sugerir alguna manera de satisfacer dichas necesidades.
4. Debe sugerir, para satisfacer esas necesidades, una forma adecuada a la situación de grupo en la que se encuentra el receptor en el momento que es impulsado a dar la respuesta deseada.¹³

Existen además otros valores del mensaje y tienen que ver con su significado. A saber:

Significado denotativo.- Es el que aparece en los diccionarios y que resulta común para todos aquellos que lo leen.

¹³ Cfr. Wilbur Schramm, *op. cit.*, pp. 10 — 19.

CAPÍTULO II

COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

Las actividades humanas en sociedad se desarrollan gracias a la comunicación que el individuo ejerce ya sea de manera intrapersonal, interpersonal, grupal o colectiva. Es decir, la gran mayoría de los actos cotidianos del ser humano son actos comunicativos. Y es gracias a la comunicación que el individuo puede relacionarse con otros sujetos, o con grupos integrantes del entorno circundante a éste para poder cumplir diferentes fines, y más aun para coordinar las actividades de varias personas.

Conforme el ser humano ha evolucionado, se ha ido creando paralelamente un sistema social donde figuran las organizaciones, las cuales requieren de diferentes medios para comunicarse y coordinar sus actividades. En la medida en que las relaciones se tornan más complejas, surge la necesidad de contar con medios de comunicación adecuados para el nivel de desarrollo de esas relaciones. Por tanto la comunicación es un elemento fundamental dentro de las organizaciones puesto que propicia, entre otras cosas, la coordinación de actividades para alcanzar los fines para los que fue creada la organización.

2.1 ¿QUÉ ES UNA ORGANIZACIÓN?

El término organización proviene del griego *organon*, que significa instrumento. Por tanto, desde el punto de vista etimológico se puede considerar que la organización es un medio para hacer algo. Por otro lado, si tomamos en cuenta su relación con el término organismo, se identificará

en él la existencia de partes y funciones diversas que se coordinan para desarrollar una tarea común.

Desde el punto de vista administrativo, una organización "es una unidad social coordinada de manera consciente, compuesta por dos personas o más, que funciona con relativa constancia a efecto de alcanzar una meta o una serie de metas comunes".¹

A partir de esta definición se desprende que las empresas productoras y de servicios son organizaciones, como también lo son escuelas, hospitales, iglesias, servicios militares, policía, tiendas minoristas o transnacionales, comercios, fábricas, clubes sociales y los organismos de los tres niveles de gobierno en nuestro país: municipal, estatal y federal.

A las personas que supervisan las actividades de otros, que son responsables de que las organizaciones alcancen sus metas se les denomina administradores (en ocasiones se les llama gerentes). Para alcanzar sus metas toman decisiones, asignan recursos y dirigen las actividades de otros bajo cinco funciones principales: planeación, organización, mando, coordinación y control.

En el concepto organización se pueden identificar los siguientes elementos: el ser humano, la realización de actividades, la división del trabajo, el intercambio de información, la jerarquización y los objetivos comunes.

Las organizaciones, al igual que los organismos, tienen un proceso de nacimiento o constitución, de estructuración o desarrollo, consecución de objetivos y desaparición.

Cuando una organización se establece su objetivo es claro y la comunicación entre sus miembros es relativamente simple. Con el

¹ Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, 1994, p. 3.

transcurso del tiempo y con el crecimiento de la organización, la vida institucional se complica, por lo que se vuelve necesario crear grupos que integren a los diferentes subgrupos de trabajo y evitar así que se trabaje aisladamente.

2.1.1 TIPOS DE ORGANIZACIÓN

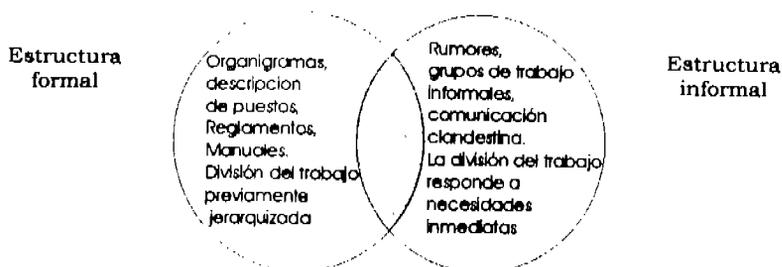
La interrelación de los individuos dentro de un organismo obedece a la estructura formal interna o puede también darse de manera espontánea. La interrelación formal aparece en los manuales de organización, en los organigramas y diagramas de flujo, mientras que la estructura informal se produce entre las mismas personas que conforman la organización.

Las organizaciones formales poseen un sistema de división del trabajo que da como resultado su propia estructura formal. Las actividades son coordinadas para conseguir un objetivo predeterminado, lo cual implica que sus integrantes sean capaces de comunicarse entre sí, estén dispuestos a actuar y participen con un propósito común.

En este tipo de organización existe la delimitación de funciones, la jerarquización, la delegación de actividades y de responsabilidad, la dirección y los mecanismos de control y supervisión. No se puede elegir a las personas con las que se va a interactuar ni el momento para hacerlo, puesto que ya está determinado con antelación en la estructura.

Existen tres grandes tipos de organizaciones formales: las instituciones, las empresas y los organismos intermedios, representativos o gremiales.²

² Carlos Bonilla Gutiérrez, *La comunicación, función básica de las relaciones públicas*, México, Trillas, 2001, p. 17.



Ambas estructuras se sobreponen y tienden a complementarse.

Las organizaciones o estructuras informales nacen del agrupamiento espontáneo de miembros pertenecientes a una organización formal. Éste obedece a motivos diferentes a las actividades que carecen de un propósito consciente de grupo, aun cuando las mismas contribuyan posiblemente a la consecución de resultados comunes no determinados previamente. La interrelación es espontánea y voluntaria con las personas que se elija libremente. En este tipo de organización se facilita la comunicación y se propicia la creación de grupos.³

2.1.2 LOS GRUPOS

Un grupo es "un conjunto de personas (dos o más) que interactúan entre sí de modo que cada persona recibe la influencia de cada una de las otras personas y, a su vez, ejerce influencia en todas ellas".⁴

Dentro de esta clasificación, además existe la división de grupo formal e informal. Siendo la primera un grupo de trabajo designado, definido de acuerdo a la estructura de la organización; y por grupo informal se entiende aquél que no está estructurado de manera formal ni determinado por una organización, el cual suele darse en respuesta a una necesidad. A su vez, los grupos pueden ser subdivididos en: grupos de

³ Cfr. Bonilla Gutiérrez, *op. cit.*, p. 16.

⁴ Marvin E. Shaw, "Dinámica de grupo", en: *La comunicación humana. Ciencia social*, México, McGraw Hill, 1988, p. 71.

mando, de trabajo, de interés o de amigos. Los dos primeros pertenecen al grado formal y los otros dos al informal.

Otra clasificación de grupos los divide en primarios y secundarios. Los primeros por ser una asociación íntima y cara a cara. Los grupos secundarios suelen ser grandes y sus miembros quizá sólo tengan contacto intermitente entre sí, siendo sus relaciones bastante formales e impersonales.⁵

Vinculados a los grupos en una organización, incluso pueden ser como elementos en la estructura del grupo se encuentran el estatus, el rol y el liderazgo.

Sobre el *estatus* se puede decir que es la categoría o el rango social definido que los demás conceden a un grupo o a los miembros del grupo. [...] Por *rol* se entiende a una serie de patrones esperados de conducta que se le atribuyen a alguien que ocupa un puesto determinado en una unidad social.⁶

Estos conceptos se encuentran muy interrelacionados con el grupo y su funcionamiento, por lo que resulta obvio que también existen de manera formal (dados por la organización) e informal.

Dentro de los grupos se presenta una figura que se debe tratar debido a la importancia que representa, al rol que desarrolla: el líder. Esto porque la actitud que adopte tanto con sus iguales como con sus subordinados influirá directamente tanto en la producción, eficiencia y obtención de objetivos pues él es responsable de crear y mantener un ambiente de trabajo óptimo.

El concepto de *líder* es más complicado definirlo, pero se puede decir que es una figura que implica un proceso de influencia. Existen posiciones distintas a esta figura. Algunos creen que es lo mismo un líder y un

⁵ Cfr. *Idem*.

⁶ Robbins, *op. cit.*, pp. 312 y 304.

administrador o jefe. Pero otros no lo consideran así. Esto se debe a que por un lado un líder formal es aquél que es investido de cierta autoridad por la organización, pero se encuentra también el líder informal.

Una virtud que tiene el líder innato es el carisma, el imán, la atracción que genera su figura ante el grupo o grupos. Esta fuerza natural del líder lo vuelve atrayente y amenazador al mismo tiempo. Esto se debe a que si por una parte legítima, por la otra esa misma legitimación lo puede volver sumamente autoritario o manipulador. A continuación se muestra un extracto de lo que señala Moscovici refiriéndose a un líder y la masa de gente:

Las circunstancias en las que nace tal autoridad son también excepcionales. Una ruptura franca del orden social existente, un grave desgaste de las creencias, una decepción respecto de las instituciones que pierden su vitalidad la preceden. Las masas tienen entonces la sensación de que todo se desploma en torno de ellas. Unas fuerzas insensatas amenazan sumergirlas, la tempestad está a punto de empujarlas hacia puertos inseguros. La vida social se desarrolla fuera de los carriles —ni paz, ni guerra, sino algo que participa de ambos. Lo cotidiano parece anulado por su misma rutina. [...] Las masas buscan, sin saberlo, a un hombre capaz de forzar el curso de las cosas, de soldar de nuevo el ideal y lo real, lo imposible y lo posible. En suma, de trastocar el orden existente experimentado como un desorden y de hacer que vuelva una sociedad entera a su objeto auténtico. Surge entonces la necesidad de un tipo de autoridad que pueda transformar la situación desde el interior.⁷

En la discusión sobre el líder y el jefe o administrador hay quienes piensan que las diferencias radican en la historia personal, la manera de pensar y actuar y en su motivación. El primero toma riesgos, no le importa interactuar con todo mundo incluso de una manera empática y adopta

⁷ Serge Moscovici, *La era de las multitudes, un tratado histórico de psicología de las masas*, México, FCE, 1993, p. 367.

una postura personal y activa ante los problemas, mientras que el segundo se relaciona de acuerdo al estatus que tienen las personas, sigue una secuencia y proceso para la toma de decisiones y suele adoptar posiciones impersonales e incluso pasivas ante los problemas. Luego entonces, es más fácil definir el liderazgo: es la capacidad para influir en un grupo con el objeto de que se alcancen metas establecidas.⁸

De esta forma se puede decir que de la integración de grupos de trabajo con tareas específicas y de la designación acertada o no de sus líderes formales se propiciará que se logren más rápidamente la consecución de las metas marcadas y con ello cumplir con los objetivos de la institución.

2.1.3 OBJETIVOS DE LAS ORGANIZACIONES

Todas las acciones que se desarrollan dentro de una organización están orientadas, directa o indirectamente, a la consecución de un propósito. Para ello, las organizaciones se fijan objetivos que se clasifican en económicos, de servicio, sociales y técnicos. Para conseguirlos, las organizaciones emplean recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, siendo los recursos humanos los que manejan a todos los demás recursos mediante procesos y actividades bien definidas.

Al agruparse diversas actividades con un mismo fin, surgen las funciones organizacionales, las cuales se dividen en específicas, administrativas y orgánicas. Las primeras son el financiamiento, la producción, la contabilidad, la contraloría, las ventas y la mercadotecnia; la segunda, la función administrativa, constituye la planeación, organización, integración, dirección y control, y por último, las funciones orgánicas formalizan la creación legal de la organización (jurídico), señalan

⁸ Cfr. Robbins, *op. cit.*

su finalidad dentro de su entorno (socioeconómico) y promueven a la organización con propios y extraños (comunicación organizacional).⁹

2.1.4 COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Dentro de las teorías de la comunicación existe una categoría de estudio denominado comportamiento organizacional, el cual se dedica a investigar lo que las personas hacen en una organización y cómo ese comportamiento afecta el rendimiento de la misma, por lo que tiene que ver con puestos, labores, ausentismo, rotación de personal, productividad, rendimiento humano y administración. Este punto es relevante puesto que a través de estas evaluaciones y dependiendo del resultado de las mismas y sobre todo del manejo que se le dé, el clima organizacional puede ser óptimo o convertirse paulatinamente en turbio y hasta en incontrolable.

Para evitar que estas situaciones se puedan presentar es que toma una vital relevancia la función de transmisión de conocimiento, valores y patrones de conducta de la comunicación.

2.1.5 IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Como se señaló anteriormente, gran parte de la vida diaria de los seres humanos se encuentra dedicada a las organizaciones: escuela, comercio, fábrica, iglesia, club social, dependencia gubernamental, gremio, sindicato, etc. Se vive en una sociedad organizacional. Casi todos pertenecen a una o más organizaciones desde la infancia.

Una razón para estudiar la comunicación organizacional es que ocurre en un contexto estructurado. La estructura de una organización tiende a afectar el proceso de la comunicación, para ejemplificar: la comunicación entre un subordinado y un superior es muy distinta a la comunicación entre iguales.

⁹ *Idem.*

Puesto que una organización es un sistema estable de individuos que trabajan juntos para alcanzar los objetivos comunes, mediante una jerarquía y división del trabajo, las relaciones entre los miembros de la organización son relativamente estables ya que son preestablecidas; esta estabilidad estructural hace que una organización funcione con cierta eficacia para lograr sus objetivos. La comunicación en una organización se encuentra muy estructurada y engranada hacia la formalización y la previsión.

La comunicación es el fluido vital de una organización. Penetra a todas las actividades que se desarrollan en la misma, representa una importantísima herramienta de trabajo con la cual los individuos entienden su papel dentro de la organización, e integra las subunidades o grupos organizacionales. La comunicación proporciona un medio para tomar y ejecutar decisiones, para obtener retroalimentación y para corregir los objetivos organizacionales y los procedimientos según la situación lo demande.

Pero la comunicación no sólo es un ingrediente esencial en el funcionamiento interno de una organización, sino que también es vital en el intercambio de información de la organización con su entorno. Así pues, la conjunción de la comunicación que se presenta dentro de las organizaciones y la que se da entre una organización y su ambiente es lo que se denomina comunicación organizacional.

2.1.6 FORTALECIMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS ORGANIZACIONES FORMALES

Para fortalecer las estructuras de las organizaciones formales se han implementado las teorías del desarrollo organizacional, la comunicación organizacional y las relaciones públicas.

El desarrollo organizacional se define como la aplicación creativa, de largo alcance, de un sistema de valores, técnicas y procesos, administrado desde la alta gerencia y basado en las ciencias del comportamiento para lograr mayor efectividad y salud de las organizaciones por medio de un cambio planificado, según las exigencias del ambiente exterior y/o interior que las condiciona.

Uno de los propósitos fundamentales de esta disciplina es mejorar la conducta grupal y organizacional como un medio para lograr la efectividad y la salud de las organizaciones. En este contexto, el papel de la comunicación se ubica dentro del proceso de desarrollo organizacional, ya que la modificación de la conducta se vincula a los procesos de comunicación endógenos y exógenos.

El desarrollo organizacional pretende dar respuesta a las exigencias de cambio que demanda el ambiente exterior que afecta a las organizaciones desde dentro o desde fuera. Tales exigencias están determinadas tanto por los acontecimientos sociales que afecten a la organización, como por la evolución de la misma y sus acciones.¹⁰

El paradigma del desarrollo organizacional aprecia el crecimiento de los valores humanos y organizacionales, los procesos de colaboración y participación y el espíritu curioso e investigador. Los valores básicos de la mayor parte de sus actividades son:

Primero que nada el respeto por las personas, pues las considera responsables, conscientes y dedicadas merecedoras de recibir un trato digno y respetuoso; en segundo lugar, la confianza y apoyo; en tercer término se encuentra la igualdad de poder, restando importancia al control y la autoridad jerárquica; en cuarta posición se halla el confrontar abiertamente los problemas, sin ocultarlos de alguna forma y por último, la participación, pues las personas mientras mayor participación tengan

¹⁰ Bonilla Gutiérrez, *op. cit.*, p. 42.

en la toma de decisiones mayor será su compromiso para poner en práctica esas decisiones.¹¹

La comunicación organizacional será abordada con mayor atención en el siguiente punto, por lo que basta señalar que según Gerald M. Goldhaber (1984) es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes. Y que ocurre en un sistema complejo y abierto que es influido e influye al medio.¹²

Por último, otra de las funciones desarrolladas para fortalecer la estructura formal de las organizaciones son las relaciones públicas. Estas es:

una disciplina socio-técnico-administrativa gracias a la cual se analiza y evalúa la opinión y actitud de los públicos de una organización y se lleva a cabo un programa de acción planificado, continuo y de comunicación basado en el interés de la comunidad destinado a mantener una afinidad y solidaridad de los públicos con la organización para promover el desarrollo recíproco.[...] Son un esfuerzo dirigido al análisis total de los diferentes elementos de comunicación de una organización formal acerca de la forma como éstos se insertan en las relaciones entre los comportamientos individuales y grupales de los miembros directos e indirectos de una organización y la estructura de la misma.¹³

2.1.7 LA MOTIVACIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN

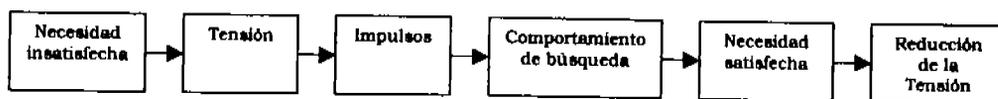
Dentro de una organización, para su correcto funcionamiento, una labor que es primordial es la de ejercer entre los empleados una correcta y adecuada motivación.

¹¹ Cfr. Robbins, *op.cit.*

¹² Cfr. Gerald M. Goldhaber, *Comunicación organizacional*, México, Diana, 1984, pp. 23 y 54.

¹³ Bonilla Gutiérrez, *op. cit.*, p. 43.

La necesidad es una condición interna de los individuos que hace que ciertas cosas y ciertos resultados parezcan atractivos.¹⁴ Debido a que la satisfacción de estas necesidades básicas es fundamental para la motivación de las personas, se han buscado diversas formas de brindar dichas satisfacciones desde la organización.



Esta vendría siendo la lógica del proceso de la motivación.

Tomado de *Comportamiento organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones* de Robbins.

Existen varias teorías de la motivación, entre las que se pueden destacar: pirámide de las necesidades de Maslow; teoría X y Y de Douglas McGregor; la motivación-higiene de Frederick Herzberg; teoría ERG de Clayton Alderfer; teoría McClelland de las necesidades de David McClelland; teoría de la evaluación cognoscitiva; teoría de las características de las actividades de Frank Greer; teoría de las metas; teoría del reforzamiento; teoría de la igualdad; teoría de las expectativas de Victor Vroom, etcétera.¹⁵

Según Abraham Maslow (1954) las necesidades humanas básicas están ordenadas en una jerarquía según su fuerza o grado de influencia en el individuo. Estas son: fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estimación y de autorrealización.

Las necesidades fisiológicas se sitúan en la cumbre de la jerarquía debido a que, hasta que son satisfechas, ejercen un mayor poder. Son las necesidades que sostienen a la vida humana, incluyen hambre, sed, abrigo y demás necesidades corporales.

El siguiente nivel de necesidades es el de seguridad. Estas necesidades representan el deseo del ser humano de verse libre de peligros

¹⁴ Robbins, *op. cit.*, p. 207.

¹⁵ *Cfr. Ibidem.*

contra daños materiales y emocionales en el presente y el futuro. Es la autoconservación.

La tercer necesidad en el escalafón propuesto por Maslow es la de afiliación o de aceptación, que representa la necesidad de pertenecer, ser aceptado, apreciado y respetado a nivel social.

Como cuarta necesidad aparece la estima, la cual incluye a nivel interno del sujeto el respeto a sí mismo, la autonomía y realización, y a nivel externo: la posición social, el reconocimiento y la atención.

Finalmente, la quinta necesidad es la de la autorrealización. Es aquél impulso por llegar a ser aquello para lo cual uno tiene capacidad, incluye el crecimiento, la realización y el aprovechamiento del potencial propio.



Goldhaber señala que Maslow explicó que la jerarquía no tiene que seguir el mismo orden para todas las personas, puesto que algunos sujetos pueden satisfacer sus necesidades de afiliación antes que las de seguridad. Se limita a decir que es una jerarquía "típica" de la mayoría de los individuos.¹⁶

La teoría X y Y de Douglas McGregor son dos concepciones diferentes sobre el individuo. La primera es básicamente negativa pues conjetura que a los empleados no les gusta trabajar, que son perezosos, les desagrada la responsabilidad y que, para que rindan deben ser presionados, controlados y amenazados. La segunda se va al extremo

¹⁶ Goldhaber, *op. cit.*, p. 72.

contrario, supone que a los empleados les gusta trabajar, son creativos, quieren responsabilidad y pueden gobernarse solos.¹⁷

La teoría de la motivación-higiene de Frederick Herzberg menciona que existe una relación entre los factores intrínsecos (realización, reconocimiento, responsabilidad, progreso y desarrollo) y la satisfacción laboral, y existe una relación entre los factores extrínsecos (políticas de la compañía, la administración, supervisión, condiciones laborales, salario y relaciones interpersonales) y la insatisfacción. Señala que los factores de higiene (el salario, la administración, la supervisión y políticas de la compañía) cuando son los convenientes e idóneos en un trabajo calman a los trabajadores y no estarán insatisfechos.¹⁸

La teoría ERG de Clayton Alderfer señala que existen tres grupos de necesidades medulares: existencia (requisitos materiales básicos para la vida), relación (relaciones interpersonales importantes) y crecimiento (desarrollo personal).¹⁹ Esta teoría afirma al igual que la de Maslow, que cuando las necesidades primarias están satisfechas, despiertan el afán por satisfacer las otras necesidades.

La teoría de McClelland de las necesidades habla de tres carencias: la realización (afán por destacar y alcanzar el éxito), el poder (lograr que los demás se comporten de una forma determinada) y la filiación (tener relaciones interpersonales amigables y estrechas).²⁰

La teoría de la evaluación cognoscitiva plantea que cuando una persona recibe recompensas extrínsecas, como la remuneración, a conductas que habían recibido recompensas intrínsecas derivadas de la gratificación asociada al trabajo mismo, por lo general, se disminuye el

¹⁷ Cfr. Robbins, *op. cit.*, p. 210.

¹⁸ Robbins, *op. cit.*, p. 211.

¹⁹ *Ibid.*, p. 213.

²⁰ *Ibid.*, p. 214.

nivel general de la motivación. Es decir, cuando alguien recibe recompensas externas por realizar una actividad interesante y agradable, ello hace que disminuya su interés personal por la actividad.²¹

La teoría de las metas señala que las metas concretas y difíciles alcanzan mejores resultados, pues el alcanzarlas constituye un elemento central en la motivación laboral. Las metas específicas aumentan el rendimiento, y cuando éstas son difíciles, una vez que son aceptadas, originan más rendimiento que las fáciles. La retroalimentación sobre la actuación personal (eficacia) conduce a un rendimiento mayor que la falta de esta retroalimentación. Los propósitos del individuo guían su acción.²²

La teoría del reforzamiento manifiesta que la conducta del empleado está en función del entorno y las consecuencias que pueden resultar debido a esa conducta. Ésta se encuentra controlada por los reforzadores para que se repita o no.²³

La teoría de la igualdad dice que las personas comparan los procesos y los resultados de su trabajo con los de otras personas y, acto seguido, responden para terminar con las desigualdades que pudiesen existir.²⁴

Por último, la teoría de las expectativas indica que la fuerza de una tendencia que actúa de una manera cualquiera depende de la fuerza de la expectativa de que el acto produzca un resultado dado y del atractivo que éste último tenga para el individuo. La clave en esta teoría es el comprender las metas del sujeto y el vínculo entre esfuerzo y rendimiento, entre rendimiento y recompensas y entre recompensas y satisfacción personal.²⁵

²¹ *Ibid.*, p. 217.

²² *Ibid.*, p. 222.

²³ *Ibid.*, p. 225.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibid.*, p. 228.

Sin embargo existen también algunas posiciones administrativas,²⁶ como la *administración por objetivos*, que abarca metas concretas en tiempos determinados; la *Mod del CO* (modificación del comportamiento), que es la identificación de conductas de los empleados y aplicar una estrategia de intervención para el reforzamiento o modificación del comportamiento; y la *remuneración basada en el rendimiento*, donde en lugar de pagar al empleado por el tiempo, su remuneración se ajusta al rendimiento. Los planes de pago a destajo, de incentivos salariales, reparto de utilidades y bonos de pago único son formas de remuneración basadas en el rendimiento.

La importancia de mostrar estas diversas teorías sobre la motivación radica en que se considera sumamente importante e interesante observar los distintos puntos de vista que existen alrededor de este tema, así como para mostrar un marco referencial amplio.

En el presente trabajo se utilizará la Pirámide motivacional de Maslow puesto que es la de referencia más común, es a partir de ella que se desarrollaron gran cantidad de teorías, además de que tiene la ventaja de que no se basa en metas específicas o gratificaciones de algún tipo.

2.1.8 LA CULTURA ORGANIZACIONAL

¿Qué es cultura? Un sistema cultural es aquel que se integra por el conjunto de valores y creencias que comparten las personas que pertenecen a él, y por las múltiples formas en que éstos se manifiestan.²⁷

Las creencias son todas las ideas que las personas, dentro de un sistema cultural, aceptan como cierto. Asimismo los valores son ideales

²⁶ Cfr. Robbins, *op. cit.*, cap. VIII.

²⁷ Horacio Andrade Rodríguez de San Miguel, "Cultura organizacional, administración de recursos simbólicos y comunicación", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003, p. 89.

que comparten y aceptan, explícita o implícitamente, y que influyen en su comportamiento. Las expresiones o productos de un sistema cultural son manifestaciones culturales que pueden ser clasificados en: simbólicas, conductuales, estructurales y materiales.

Se puede considerar como sistema cultural a gran variedad de grupos y sociedades: un país, una región, un grupo primario, una clase social, un partido político, un grupo étnico o una organización. El requisito es que tengan por un lado, valores y creencias y por otro, una serie de manifestaciones culturales.

Llamamos cultura organizacional al conjunto de creencias y de valores compartidos que proporcionan un marco común de referencia, a partir del cual las personas que pertenecen a una organización tienen una concepción más o menos homogénea de la realidad y, por tanto, un patrón similar de comportamientos ante situaciones específicas.²⁸

Por tanto la cultura organizacional es la percepción que comparten todos los miembros de una organización. Aunque esto no significa que dentro de una cultura no puedan existir subculturas. Por lo que se puede decir que una organización esta formada por una cultura dominante y varias subculturas. En este caso se puede señalar como subculturas a las creencias y valores imperantes dentro de cada una de las administraciones generales, mismas que responden a objetivos concretos y sectarios relacionados con los intereses de cada departamento administrativo e institucional, como puede ser la subcultura aduanal, la fiscal, la del auditor, etc.

2.2 LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

La comunicación organizacional tiene sus raíces en lo que se denominó durante mucho tiempo "Relaciones Públicas", y ha sido a través de una

²⁸ *Ibidem*, p. 90.

intensificación en el manejo de la información que se fueron creando técnicas más sofisticadas de hacer comunicación, basadas en una premisa fundamental: cuanto más se conoce a una institución, más se le valora.

Ahora es necesario partir de lo básico, en este caso consiste en dar a conocer lo que se entiende por comunicación organizacional. Según Gerald M. Goldhaber (1984) es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes. Para Redding y Sanborn (1964) es simplemente la transmisión y recepción de información que se produce dentro de una organización compleja. Katz y Kahn (1966) la definen como el flujo de información dentro del marco de la organización. Zelko y Dance (1965) la perciben como interdependiente entre las comunicaciones internas (ascendentes, descendentes y horizontales) y las comunicaciones externas (relaciones públicas, ventas y publicidad). Lesikar (1972) comparte la idea de las comunicaciones internas—externas, pero le añade la dimensión de las comunicaciones personales. Por su parte, Thayer (1968) la define como el flujo de datos que sirve a los procesos de comunicación e intercomunicación de la organización. Greenbaum (1972) la entiende como el flujo de comunicaciones formales e informales dentro de la organización, separa las comunicaciones internas y las externas y considera el papel de la comunicación como de coordinación.²⁹

Por su parte, Ricardo Homs señala que a la comunicación organizacional “podemos calificarla como un conjunto de programas tendientes a mejorar la comunicación de las organizaciones con sus públicos externos e internos.”³⁰ Por su parte, Andrade la define como el conjunto de mensajes que emite una organización, de una manera programada y sistemática, tanto interna como externamente, con la

²⁹ Cfr., Goldhaber, *op. cit.*, pp. 21—23.

³⁰ Ricardo Homs Quiroga, *La comunicación en la empresa, México, Iberoamérica*, 1990, p. 61.

finalidad de lograr la integración entre la institución y sus públicos, mediante la utilización de herramientas como la publicidad y las relaciones públicas, para cumplir con su función totalizadora.³¹

Es un hecho que coexisten aún las relaciones públicas y la comunicación organizacional y esto es por una pequeña diferenciación en los hechos, pese a que ambas buscan la creación y el mantenimiento de una imagen atractiva de una organización, la primera lo hace, en la práctica, a través de eventos y actos de carácter social, técnico o profesional, mientras que la segunda lo hace por medio del manejo planificado y sistematizado de difusión de la información.

Por otra parte, actualmente existen básicamente tres formas distintas de entender a la comunicación organizacional.

En primer lugar, la que señala que la comunicación es un *fenómeno* que se da naturalmente en cualquier organización, sin importar su tipo o tamaño. Bajo esta perspectiva, la comunicación organizacional es el conjunto de mensajes que circulan y se intercambian entre los miembros de una organización, y entre ésta y los diferentes públicos que tiene en su entorno a través de canales interpersonales o de medios de comunicación.

En segundo lugar, está la que entiende a la comunicación organizacional como una *disciplina* cuyo objeto de estudio es la forma en que se presenta el fenómeno de la comunicación dentro de las organizaciones y entre éstas y su medio.

La última forma de entender a la comunicación organizacional es la que la enfoca como un conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se presentan al interior de una organización o entre ésta y su medio; o bien la encaminada a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la

³¹ Horacio Andrade, "Hacia una definición de la comunicación organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 1991, pp. 30—32.

organización con el objetivo de que ésta última cumpla mejor y más rápidamente sus objetivos.³²

Estas tres acepciones son válidas pues todas corresponden a diferentes aspectos de un mismo campo de interés y acción. [...] En los últimos años se ha visto una fuerte tendencia a llamar comunicación organizacional a la comunicación interna, y todo parece indicar que, con el tiempo, esta tendencia se acentuará.³³

Es desde el tercer enfoque que se divide a la comunicación organizacional en comunicación interna y comunicación externa.

Comunicación interna: es el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales.

Comunicación externa: es el conjunto de mensajes emitidos por cualquier organización hacia sus diferentes públicos externos (accionistas, proveedores, clientes, distribuidores, autoridades gubernamentales, medios de comunicación, etc.), encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus productos o servicios.³⁴

Para los fines del presente trabajo resulta conveniente señalar que el concepto de comunicación organizacional que se utilizará es el expresado por Ricardo Homs: **el conjunto de programas tendientes a mejorar la comunicación de las organizaciones con sus públicos externos e internos**; ésta es una definición generalizada y por lo mismo es que ayuda a enfocar la investigación desde un ángulo macro, puesto que el sujeto de

³² Cfr. Horacio Andrade Rodríguez de San Miguel, "Definición y alcance de la comunicación organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003.

³³ Andrade Rodríguez, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ *Ibid.*, p. 12.

estudio es una organización gubernamental con una población mayor a 30 mil empleados, dividida en varias administraciones generales y que tiene presencia en todo el país. Además, se retomará y manejará el concepto de comunicación interna expresado unas cuantas líneas arriba.

2.2.1 MODALIDADES DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

Existe una gran variedad de formas en que opera la comunicación organizacional, a continuación se señalan algunas de éstas: interna y externa; vertical, horizontal y diagonal; interpersonal, intragrupal, intergrupala e institucional; directa (cara a cara) y mediatizada (a través de canales diversos como escritos, electrónicos o audiovisuales).³⁵

En párrafos anteriores se definió a la comunicación interna y a la externa. Para explicar a la vertical, horizontal y diagonal, primero es necesario exponer lo que es una red de comunicación.

Red de comunicación

Basta decir que una red esta formada por individuos interconectados, unidos por flujos de comunicación que siguen un patrón. Son los "hilos" que mantienen unido a un sistema. Gerald M. Goldhaber define a las redes de comunicación de la siguiente forma:

Las organizaciones se componen de series de personas que ocupan distintas posiciones o representan distintos roles. El flujo de mensajes entre estas personas sigue un camino denominado red de comunicaciones. Una red de comunicación puede existir tan sólo con dos personas, unas pocas o toda una organización.³⁶

También señala que son muchos los factores que influyen en la naturaleza y la extensión de la red: el rol de las relaciones, la dirección del flujo de los

³⁵ *Ibid.*, p. 13.

³⁶ Goldhaber, *op. cit.*, p. 27.

mensajes, la naturaleza o propósito del flujo de los mensajes y el contenido de los mensajes.

Rol y estructura organizacional

La conducta de los roles de una organización dicta quién la ocupa, qué posición y el trabajo específico que se realiza. Es el papel que desempeña el empleado. Esto tiene mucho que ver con la *estructura organizacional*, que no es más que el arreglo de los componentes (sistemas y subsistemas) dentro de la organización. Son los patrones formales a seguir y que normalmente se expresan en función de poder, jerarquía o alguna otra variable como puede ser una labor específica.³⁷ La estructura define el estatus y el poder. Junto a la estructura, se encuentran las reglas, las cuales tienen como función principal reducir la incertidumbre frente a determinadas situaciones, es decir, saber qué hacer cuando se presenta tal o cual cosa. Ofrecen además principios normativos tanto de percepción y ubicación de las cosas como de interacción que se debe presentar dentro de la organización.

Las reglas buscan brindar estabilidad dentro de la institución, aunque también llegan a constituirse en una forma de control que limita o inhibe la iniciativa, la creatividad y la posibilidad de movimiento tanto de individuos como de áreas o grupos de trabajo.

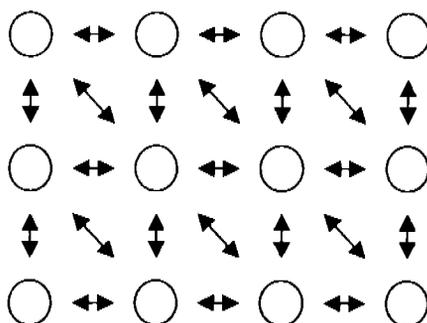
La dirección de la red de comunicación

Goldhaber señala que tradicionalmente es dividida en comunicaciones descendentes, ascendentes y horizontales. Todo depende de quien inicia el mensaje y de quien lo recibe en última instancia. Las primeras son aquellos mensajes que van de los mandos superiores hasta los subordinados, los cuales por lo general están relacionados con órdenes,

³⁷ Cfr. Goldhaber, *op. cit.*

objetivos, disciplina, directrices o preguntas. Las comunicaciones ascendentes son las que fluyen de modo inverso, es decir, de los subordinados hasta los mandos, para responder o formular preguntas y proponer sugerencias. A los dos tipos anteriores de flujo comunicacional también se le suele denominar *comunicación vertical*. La comunicación horizontal es el intercambio lateral de mensajes entre personal que se encuentra en el mismo nivel de autoridad dentro de la organización. Este tipo de mensajes se utilizan para la coordinación y la resolución de conflictos y problemas. Es el que predomina en los rumores.³⁸

Por su parte Luis Arrieta menciona que la red comunicacional puede manifestarse en una triple modalidad: unidireccional o descendente (resulta atípico que sea ascendente), bidireccional (ascendente y descendente) y la comunicación integral multidireccional (ascendente, descendente, horizontal y oblicua o diagonal).³⁹



Representación de la comunicación multidireccional

Se puede decir que la comunicación vertical (ascendente y descendente) y la horizontal son consideradas como integrantes de la comunicación formal, la cual se entiende como "aquella donde los mensajes siguen los

³⁸ Cfr. *Idem*.

³⁹ Luis Arrieta Erdozain, "La dimensión del propósito en la comunicación organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 1991, p. 136.

camino oficiales dictados por la jerarquía y especificados en el organigrama de la organización".⁴⁰ Están previstas y reguladas.

Las comunicaciones informales se dan por situaciones quizá espontáneas que se pueden basar en preferencias, simpatías y necesidades ocasionales.

Es el intercambio de información que se establece entre las personas de una organización, independiente de los puestos que ocupan en ella, sin seguir los canales ni procedimientos establecidos formalmente que cuando toca elementos de trabajo no tienen la legitimidad de las autoridades correspondientes en esa área.⁴¹

La comunicación informal puede transmitir noticias o comentarios benéficos o simplemente no dañinos para la organización. Una de las modalidades de este tipo de comunicación es la del rumor, que por lo general es ambigua, carece de fundamentos y en su proceso de difusión se van omitiendo o modificando partes de su contenido. Esta modalidad sí puede ser dañina para la institución, debido en gran parte por la distorsión que puede sufrir el mensaje.⁴²

La naturaleza o propósito del flujo de los mensajes

Es el motivo por el que se envía o recibe un mensaje. Suele denominárseles como mensajes de *tarea* (información y persuasivas), relacionadas con actividades intrínsecas o mejoras a la labor desempeñada dentro de la organización; de *mantenimiento* (regulatorias), mensajes con políticas y regulaciones que ayudan a la organización a perpetuarse; y los mensajes *humanos* (integración), dirigidos con la intención de afectar las

⁴⁰ Victoria Vargas, "El proceso de comunicación", en: *Comunicación organizacional práctica. Manual gerencial*, México, Trillas, 1999, p. 23.

⁴¹ Abraham Noznik, et. al., "Comunicación horizontal, informal y rumor", en: *Comunicación organizacional práctica. Manual gerencial*, México, Trillas, 1999, p. 58.

⁴² Cfr. *Idem*.

actitudes; los cuales pueden ser de distintas naturalezas: morales, satisfacciones y realizaciones.⁴³

Sistema de clasificación de mensajes

<i>Variable</i>	<i>Clasificación</i>
Relaciones del mensaje	Diádicos (intrapersonal) Pequeños grupos Públicas
Redes del mensaje	Formales (verticales y horizontales) Informales
Propósitos del mensaje	Tarea Mantenimiento Humanos
Receptores del mensaje	Internos Externos
Lenguaje del mensaje	Verbal (incluye la importancia de la elección de palabras) No verbal (conducta, vestuario, lenguaje corporal, indicios vocales, espacio personal, medio ambiente)
Método de difusión del mensaje	Software (oral, escrito) Hardware (actividades tecnológicas)

Tomado de Gerald M. Goldhaber, *Comunicación organizacional*.

Características situacionales entre los tipos de comunicación

Categorías	Número de comunicadores	Grado de proximidad física	Canales sensoriales disponibles	Inmediatez de la retroalimentación
	Muchos	Bajo	Mínimo	Más lenta
Comunicación masiva	 	 	 	
Comunicación pública (grupos grandes)				
Comunicación en grupos pequeños				
Comunicación interpersonal				
Comunicación intrapersonal				
	Uno	Alto	Máximo	Más inmediata

Tomado de Carlos Fernández Collado, et. al., *Comunicación humana. Ciencia social*.

⁴³ Cfr. Goldhaber, *op. cit.*

2.2.2 OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

El objetivo general de la comunicación organizacional es crear, reforzar y/o modificar entre todo el personal de la organización una actitud e imagen positiva en y para la institución a través del trabajo planificado y sistematizado de difusión de la información.

Conviene separar los públicos internos de los externos, dado que en muchos de los casos la cualidad, forma, intención y medios a través de los cuales se hace llegar el mensaje tienden a ser distintos. Se conforman dos tipos de imágenes: la imagen corporativa interna y la externa.

Se puede señalar que los objetivos generales de la comunicación organizacional son:

- 1.- Creación y mantenimiento de una imagen institucional positiva.
- 2.- Establecimiento de canales de comunicación entre la institución y sus públicos.
- 3.- Establecimiento de un clima de comprensión, apoyo, simpatía y aprecio entre la institución y sus públicos.

Los objetivos específicos de esta comunicación podrían ser enunciados de la siguiente manera:

- 1.- La difusión de información que fomente:
 - La integración de la institución.
 - Unión entre el personal.
 - La permanencia del personal en la institución y la activación de la interacción en la mayoría de los flujos posibles.
- 2.- La coordinación, difusión y promoción de actividades culturales, sociales, deportivas y recreativas para el personal.
- 3.- La superación de todos sus miembros en los órdenes profesional y personal.

4.- La creación, consolidación o prevalencia de un clima social y de trabajo sano.⁴⁴

2.2.3 LA COMUNICACIÓN INTERPERSONAL EN LAS ORGANIZACIONES

Como se señaló en el apartado referente a las modalidades de la comunicación organizacional, entre las formas en que ésta opera se encuentra la comunicación interpersonal. Esta resulta básica en la operación de las actividades diarias, y puede constituir un obstáculo o un motor propulsor para que se logre un flujo de comunicación adecuado.

Es importante manifestar que de nada sirve tratar de implementar toda una serie de mecanismos, políticas, programas y procesos de comunicación que sean homogéneas para toda la estructura, y que busquen mantener informados, integrados y motivados a los trabajadores de la institución si existen malas relaciones interpersonales entre mandos y subordinados.

Existen relaciones formales e informales, las primeras están determinadas por la misma estructura de la organización, y las segundas por necesidades casuales o simpatías personales. Son las primeras las que interesa tratar, debido a que son las que han sido impuestas y están determinadas por ciertas reglas organizacionales que tienen que ver con el rol y el estatus desempeñado.

2.3 TEORÍAS O ESCUELAS DEL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Este punto es importante puesto que conocer las principales escuelas y sus respectivas teorías permite saber cómo organizar el trabajo eficientemente, obtener mayor productividad, hacer compatibles en la medida de lo posible los objetivos institucionales con los del personal,

⁴⁴ Cfr. Arrieta Erdozain, *op. cit.*

cómo motivar, cómo interactúan y conviven las diversas partes de la organización, cómo influye el contexto, etcétera.

La teoría de la comunicación organizacional se ha enfocado de manera preponderante al ámbito interno. Esta teoría otorga elementos para mejorar el funcionamiento de la organización al ocuparse de la optimización de los flujos de comunicación endógena, para así hacer posible la coordinación del trabajo de todos sus integrantes.⁴⁵

Existen gran diversidad de enfoques, pero se pueden resumir fundamentalmente en cuatro las escuelas o corrientes teóricas: clásica, humanista, de sistemas y de contingencia.

Aquí cabe señalar que se considera importante mostrar las diversas teorías (conceptos) y su historia (descripción evolutiva) para identificar el camino que se ha seguido en este campo, para que no se caiga en la creencia errónea de que el análisis es de uso exclusivo de la teoría asumida en este trabajo.

2.3.1 LA TEORÍA CLÁSICA

Surgida a partir de la llamada Revolución Industrial a fines del siglo XIX y principios del XX, en el que se multiplicaron y diversificaron las organizaciones, lo cual despertó el interés de algunos estudiosos de la sociedad.

A esta corriente también se le conoce como "Taylorismo" e incluso como de la "administración científica". Se reconoce al ingeniero Frederick W. Taylor (1919) como su iniciador, aunque también se ubica a Max Weber (1947) y a Henri Fayol (1949) como otros de los autores más destacados de esta corriente.

Esta escuela describía al hombre como un ser racional y económico que podía ser motivado en su trabajo con las técnicas de premio y castigo, es

⁴⁵ Bonilla Gutiérrez, *op. cit.*, p. 43.

decir, sistemas de trabajo a destajo, sistemas de primas, estudios de tiempo y movimiento, sistemas de costos, etc. Sostenían que el hombre trabajaría al máximo de su eficacia cuando se le ofreciese la suficiente motivación de dinero.⁴⁶

El sociólogo Max Weber por su parte distingue entre autoridad inherente y la autoridad legítima. A partir de ésta última plantea su teoría de la burocracia y aporta los elementos esenciales de una organización:

- Contar con una jerarquía bien definida.
- Desarrollar normas, reglas y estándares de operación que sean precisas.
- Especificar los deberes y derechos de cada empleado.
- Delimitar la injerencia del personal en la propiedad de la organización.
- Llevar un informe administrativo y por escrito de los actos, decisiones y reglamentos más importantes.
- Que los funcionarios mantengan una distancia social con sus empleados.⁴⁷

Entre los principios de dirección que recomienda el ingeniero francés Henri Fayol y que todavía tienen una aplicación constante son:

- División del trabajo (especialización).
- Autoridad y responsabilidad (poder).
- Disciplina (obediencia).
- Unidad de mando (un jefe).
- Unidad de dirección (un plan).
- Subordinación de los intereses particulares a los generales (preocupación primaria por la organización).

⁴⁶ Goldhaber, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁷ Alberto Martínez de Velasco Arellano, "Escuelas del comportamiento organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003, p. 21.

- Remuneración del personal (salarios justos).
- Centralización (unión).
- Cadena escalar (jerarquización).
- Orden (posición única de cada persona).
- Equidad (justicia).
- Estabilidad en el personal (bajo índice de cambios).
- Iniciativa (ideas fuera del plan previsto).
- Compañerismo (moral elevada).⁴⁸

De acuerdo a Alberto Martínez de Velasco, el papel de la comunicación organizacional en este enfoque es sobresalientemente formal, oficial y vertical (sobre todo descendente), con poca libertad en el manejo de contenidos y de relaciones fuera de lo estipulado. Al centralizarse la toma de decisiones y desde ahí supervisar el contenido de las comunicaciones se tiende no sólo a la censura sino también a la comunicación lenta y poco oportuna, escasa en ocasiones y excesiva en otras. Considera a la organización como independiente del entorno.

2.3.2 LA TEORÍA HUMANISTA

También llamada escuela de "relaciones humanas" fue desarrollada a fines de la década de los años 20 e inicio de los años 30 del siglo XX. Es considerada una respuesta a la falta de visión humana a la anterior teoría. Entre sus ponentes se encuentran Elton Mayo, Kurt Lewin, Rensis Likert, Douglas McGregor, Chris Argyris.

La investigación realizada por Mayo en la Western Electric de Hawthorne, Illinois en Estado Unidos, dio como resultado el dar la importancia de los grupos de trabajo formales e informales dentro de la

⁴⁸ Goldhaber, *op. cit.*, p. 40.

estructura de la organización, así como el impacto de elementos no sólo estructurales o económicos, sino también psicológicos.

En 1955, Fleishman, Harris y Burt predijeron que la dirección orientada hacia el individuo sería más efectiva que la dirección orientada hacia la producción.⁴⁹

El psicólogo social Kurt Lewin realizó estudios sobre el comportamiento grupal, el impacto del liderazgo, la comunicación interna, la moral y las relaciones entre grupos, entre otros asuntos.

Basado en los estudios de Mayo y Lewin, Rensis Likert desarrolló cuatro modelos de diseños de organización que incluyen variables como liderazgo, motivación, comunicación, interacción e influencia, toma de decisiones y control. Estos cuatro modelos son: el autoritario, el benevolente-autoritario, el consultivo y el participativo.[...] Likert apoya el participativo.⁵⁰

Por su parte Douglas McGregor se inclina más a la necesidad de autodesarrollo del trabajador y sus implicaciones en la organización. El empleado es responsable y determina sus objetivos con la ayuda y colaboración de un superior, no con su supervisión, aunque ésta no se elimina. Chris Argyris sostiene que las organizaciones son una limitante para el ser humano pues se contraponen a su autonomía, desarrollo, madurez y responsabilidad.⁵¹

La lógica básica de esta escuela consiste en "incrementar el interés por los obreros, con lo que mejora la moral y la satisfacción de éstos. El resultado neto sería una menor resistencia a la autoridad de la gerencia".⁵² Aquí se le da mayor importancia a los flujos de comunicación horizontales, es decir, entre iguales. La crítica que se hace a esta corriente es que se presta a la manipulación, además de que considera a la organización como

⁴⁹ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁰ Martínez de Velasco Arellano, *op. cit.*, p. 25.

⁵¹ *Cfr.*, *Ibidem.*

⁵² Goldhaber, *op. cit.*, p. 48.

independiente a su entorno. Además, si bien esta teoría complementa a la clásica, por sí sola no podría sustentar con resultados eficientes a una administración que decidiera implementarla.

Aunque sin duda obliga a la reflexión y a darle el peso debido a la valoración del elemento humano a través de una mayor participación y comunicación, a crear estructuras más flexibles e integradas, a conjugar las necesidades organizacionales e individuales y a buscar el desarrollo del personal y su adecuada motivación, por lo que la comunicación organizacional es fundamental.

2.3.3 LA TEORÍA DE SISTEMAS

También llamada de "los sistemas sociales". Su lógica fundamental es que todas las partes afectan al todo; toda acción tiene repercusiones en la organización.⁵³ Se entiende por sistema a un conjunto de elementos (subsistemas) interrelacionados entre sí que constituyen un todo organizado, donde el resultado es mayor que la suma de sus partes.⁵⁴ Donde, además, los subsistemas son los que mantienen una comunicación más frecuente con otros subsistemas.

El asunto es que toda organización (sistema en sí mismo) está formado por subsistemas, los cuales a su vez están integrados por otros sistemas y subsistemas. Es decir, hay niveles o grados de sistemas.

Cuando la organización es considerada como un sistema social, las variables estructurales y humanas adquieren una nueva importancia. [...] La organización debe ser considerada a gran escala e influenciada por los elementos funcionales y humanos. Las cuestiones relacionadas con el trabajo, la cadena de mando, el campo de control, los centros de la toma de

⁵³ *Ibidem*, p. 51.

⁵⁴ Martínez de Velasco Arellano, *op. cit.*, p. 28.

decisiones, etc., son tan importantes como las cuestiones relacionadas con la actitud, la moral, la conducta, los roles y la personalidad.⁵⁵

Entre los ponentes de esta escuela se encuentran: Ludwing von Bertalanffy (1952, 56 y 62); Kenneth Boulding (1956); March y Simon (1958); Haire (1959); Wiener (1959); Deutsch (1952); Katz y Kahn (1966); Scott (1967); Sayles y Chandler (1971); Lawrence y Losch (1967); Huse y Bowditch (1973)⁵⁶ y E. Trist.⁵⁷

Este último señala que todo sistema y cada uno de los subsistemas es una fuerza y unidad económica (utiliza recursos), social (formadas por personas) y técnica (utilizan técnicas y tecnologías) que buscan un fin común. Estas fuerzas y sus interacciones deben ser estudiadas para medir sus efectos en la estructura, los procesos, las tareas, etc., de cualquier sistema. Asimismo, este autor identificó algunos de los subsistemas de mayor relevancia en las organizaciones: producción, mantenimiento de la estructura, soporte a la producción (compras, selección de personal, etc.), adaptativos o innovadores y las gerenciales o administrativas.

Por su parte, Daniel Katz y Robert Kahn en su libro "Psicología social de las organizaciones" consideran a éstas como sistemas abiertos y vivientes. En esta teoría se entiende por sistema abierto aquel que se encuentra en interrelación directa y continua con el medio que le rodea, del cual extrae energía para funcionar, la transforma internamente, y la devuelve en forma de algún producto, bien o servicio.

Es decir, un sistema abierto intercambia continuamente información y energía con su ambiente, debido a este mismo intercambio implica que existan cambios constantes y rápidos. Mientras que un sistema cerrado está por completo aislado de su ambiente. Sus fronteras se encuentran

⁵⁵ Goldhaber, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 53.

⁵⁷ Martínez de Velasco Arellano, *op. cit.*, p. 29.

cerradas al intercambio de información y energía por lo que no sufre mutaciones. También cabe señalar que se entiende como sistema viviente a los sistemas humanos y biológicos. Y por ambiente se entiende a la suma de factores físicos y sociales externos a un sistema.

Esta corriente complementa a las dos anteriores, pues identifica las partes o subsistemas de la organización e identifica la interrelaciones existentes entre los subsistemas, con el todo e incluso con elementos externos; además da la importancia a los factores estructurales, funcionales, sociales y psicológicos dentro de las empresas, y considera las interrelaciones con diversos aspectos del entorno.

Como es lógico pensar, en esta escuela la comunicación es el proceso básico que facilita la interdependencia de las partes del sistema total, es el mecanismo de coordinación. La comunicación armoniza y dirige a las partes. Además permite el ir y venir de información con el exterior lo cual obliga a crear modificaciones.

2.3.4 LA TEORÍA CONTINGENTE

Sus primeras premisas se remontan a finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta del siglo XX. En términos generales, la teoría contingente le brinda mucha importancia a la influencia del medio, entorno, ambiente o contexto, mismos que afectan a la manera en que una organización se administra y presenta mayor o menor eficacia. Entre sus ponentes se encuentran Joan Woodward (no todas las empresas se conforman igual); Tom Burns y G.M. Stalker (las demandas del medio, estable o dinámico, afectan los estilos administrativos y su eficacia) ; Paul Lawrence y Jay Lorsch.

Estos últimos autores delimitan e identifican los impactos del medio en distintas partes de una organización, algunas áreas son más afectadas que otras y para responder de forma eficiente desarrollan funciones y

tareas especializadas. A mayor incertidumbre, mayor especialización. Tal es el caso de la mercadotecnia, producción, ventas, etc. Además, señalan a la comunicación como el elemento integrador de una empresa que permite una adecuada coordinación y colaboración entre las partes, igualmente brinda la necesaria igualdad dentro de la diferencia en un medio dinámico y cambiante.

2.3.5 CORRIENTES ACTUALES

Las escuelas antes vistas abarcan desde principios del siglo XX hasta 1967 con la teoría contingente. Según señala Martínez de Velasco los últimos treinta años del siglo XX fueron ricos en ideas que permitieron ir complementándose unas con otras y enfatizando o profundizando en ciertos aspectos.

Se reconoció por un lado, directa e indirectamente, que no todo funciona igual para todo mundo (idea básica de la teoría contingente), y por otro lado las tendencias de la globalización a realizar las cosas en forma relativamente más uniforme, marcan los dos extremos en los que se basan las nuevas teorías y formas de administración, mismos que comparten muchos elementos y que coexisten actualmente.

La escuela *neoclásica*, representada por Peter Drucker, Louis Allen, Ralph Davis y Ernest Dale orientan a la administración hacia una innovación constante, la competitividad y la necesidad de aclarar y difundir objetivos y estrategias perseguidas. Para lo cual la comunicación organizacional desempeña un papel fundamental.

El desarrollo organizacional (DO) data de la década de los setenta y se define como el proceso de cambio planificado a través del trabajo en equipo o grupos de trabajo. Su fundamento es tratar de tener planificado todo y no caer en "reacciones" a las cambiantes demandas internas y

externas. Ser "proactivo" en los esfuerzos que lleven a la organización a cambiar, desarrollarse y mejorar.

Otro enfoque es el de las *empresas excelentes*. *En búsqueda de la excelencia* es un libro que impactó la teoría y práctica administrativa en el mundo. Sus autores, Peters y Waterman, sintetizan varios de los puntos clave que muchas corrientes incorporan en sus postulados. Sus principios básicos son: acción, cercanía y conocimiento del cliente, autonomía y espíritu emprendedor incluyendo grupos, participación del personal más intensa, concentrarse en un mínimo de objetivos y evitar la diversificación, personal reducido a lo esencial y, finalmente, tener una actitud laxa y enérgica simultáneamente procurando crear un clima o cultura organizacional.

La *perspectiva cultural* es una corriente que plantea las diferencias culturales en el nacimiento mismo de las organizaciones y con ello el diverso enfoque y trato que se da a las políticas de la empresa, por lo que se orienta a que cada organización tenga su propia personalidad y la promueva para que la gente la acepte, se identifique e incluso apoye lo que la institución valora.

Derivada de la anterior nace la *administración por valores*, ésta indica que los valores de la compañía es el único jefe y éstos no varían de acuerdo a la dirigencia en turno, se debe aclarar qué valores se van a perseguir, se debe comunicar eficientemente tanto valores como resultados, se deben "alinearse" los valores a las prácticas diarias para que se compartan y se hagan comunes.

La *administración de calidad* de Williams Edwards Deming, es una de las principales corrientes actualmente. Otros ponentes son: Philip B. Crosby, Joseph M. Juran y Kaoru Ishikawa. Esta corriente postula que la calidad está centrada en el incremento de resultados excelentes y confiables en función de los clientes que reciben los productos y servicios.

Busca la satisfacción total de los clientes, por lo que es menester el conocimiento pleno de las necesidades del comprador o cliente potencial para poder desarrollar el producto o servicio a la medida con una muy elevada calidad y de forma constante y continua. Se debe estar en continua interacción con el cliente para poder detectar cambios en las necesidades y en los contextos de todo tipo. Es la búsqueda de la calidad total, no sólo en una función o actividad, sino en toda la organización. Para lograr esto se requiere un continuo compromiso, capacitación, motivación y participación que resultará en una nueva cultura de la organización.

Esta cultura destaca que el costo que pudiera tener el logro de la calidad es mucho menor que el no tenerla. Por lo tanto se requieren adoptar acciones tanto de tipo preventivo (diseño, investigación, inspecciones, auditorías) como correctivas (procesos deficientes, reclamos, repeticiones, desperdicios, devoluciones, etc.).

Finalmente, se encuentra la corriente de la *administración participativa*, muy ligada a la idea de calidad y a la perspectiva cultural. Esta tendencia expone que es necesaria la participación e involucramiento de las personas de distintos departamentos y niveles con el trabajo, objetivos y estrategias comunes. No favorece la administración por jerarquías inamovibles y la comunicación en sentido vertical. Manifiesta que se debe no sólo informar y difundir los objetivos, la misión y la visión de la organización, sino que además deben ser aprobados y asimilados por todos los integrantes para que se lleven a la práctica diaria. Todos son corresponsales de las decisiones pues tienen la libertad de sugerir caminos y mejoras que busquen la obtención de objetivos.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. Todas estas corrientes contemporáneas en: Martínez de Velasco Arrellano, *op. cit.*

Lo que depara el futuro en cuanto al nacimiento y desarrollo de nuevas corrientes no sólo se encuentra en la identificación de necesidades mercadológicas, la optimización de recursos, creación y asimilación de valores institucionales, planificación detallada o la creación de adecuados sistemas de estímulos y recompensas. También se encontrarán impactadas por los avances en la tecnología, entre los que destacan las referentes a la comunicación y la computación. Esto pues el empleado promedio tendrá cada vez mayor acceso a una increíble cantidad de información en pocos segundos a través de las computadoras, o capacidad de recibir actualizaciones profesionales (capacitación) por medio de teleconferencias o métodos virtuales.

Al mismo tiempo y debido a esta asimilación tecnológica por parte de las organizaciones, la interacción cara a cara entre las personas se ve afectada y disminuida, por lo que estas implicaciones crean nuevas problemáticas y expectativas, y por ende son campo virgen para los investigadores del comportamiento, de la motivación, del clima laboral, de la comunicación organizacional, psicólogos, sociólogos y estudiosos sociales.

Debido a la creciente globalización de los negocios y al aumento en la búsqueda de lograr estándares de calidad dentro de las instituciones gubernamentales, sin lugar a dudas las posiciones en este tipo de indagación pronto virarán, aspirarán a crear teorías universales, pues las actuales han nacido de experiencias y estudios occidentales, o puede ser que caigan en la investigación comparativa. Esto debido a que los enfoques de la comunicación organizativa aceptados en una cultura pueden no ser apropiados en otras.

En este capítulo se han expuesto las premisas básicas de lo que es una organización, cómo funciona, cómo se crean los grupos en éstas; se exploraron las diferentes teorías de la motivación al personal; se expuso lo

que es y cómo funciona la comunicación organizacional, así como las principales escuelas teóricas que dieron origen a esta disciplina y las corrientes contemporáneas existentes.

Por lo tanto se puede señalar que las instituciones precisan de instrumentos de comunicación y de elementos adecuados para dar a conocer las actividades que realizan tanto a sus públicos internos como externos, ya que son pilares de la sociedad pues son conglomerados burocráticos a partir de los cuales se administra el poder y la información.

Para que esto se pueda realizar adecuadamente, una organización, ya sea gubernamental o no, se ve en la necesidad de crear un área especializada y dedicada a la comunicación organizacional, para que desde ahí se realicen los mecanismos, programas, políticas y procesos de comunicación que resulten homogéneos y que ayuden al logro de los objetivos de la institución.

En el siguiente capítulo se expondrá qué es el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y cómo se encuentra constituido, es decir, se brindará un panorama general de esta institución gubernamental, que a fin de cuentas es foco de este estudio.

CAPÍTULO III

EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

Muchos aspectos de la vida de un país pueden ejemplificar claramente su historia, así como su forma de incidir en el contexto de todas las naciones; los testimonios de su hombres, las leyes bajo la cuales se rigen, e inclusive sus guerras intestinas, son ricos elementos que ilustran fielmente el desarrollo y evolución de una nación.

No menos importante en el desarrollo de las naciones, es su sistema tributario. En él, se encuentran inscritos capitulos enteros de historia: aliados y enemigos, fortalezas y debilidades, carencia y abundancia; en síntesis, una radiografía del devenir histórico de un pueblo y su nación.

Desde tiempos prehispánicos, el tributo en México marcó formas culturales y religiosas, así como también relaciones de poder. Durante el México independiente en sus diferentes etapas, la contribución de los ciudadanos, a través de sus impuestos, ha sido la piedra angular en la construcción del país del que hoy formamos parte.

3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE HACIENDA

A continuación, y debido a la importancia que tiene la función Hacendaria para el desarrollo del país, se mostrarán algunos datos o momentos de la evolución histórica que dio origen al Servicio de Administración Tributaria, para mayor referencia consultar el "Manual de Organización del SAT" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre del año 2000.

Según este texto, los antecedentes de lo que hoy se conoce como Secretaría de Hacienda y Crédito Público data desde el 25 de octubre de

1821 con la existencia de la Junta de Crédito Público. Posteriormente, el ocho de noviembre de ese mismo año se crea el *Reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal*, por medio del cual se crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Pocos años después, en 1824, el Congreso Constituyente expide el 16 de noviembre la *Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*, en la que la Secretaría de Hacienda centraliza la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

El año siguiente, el 26 de enero de 1825 se expidió lo que es considerado el primer Reglamento de la Hacienda Republicana, el *Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda* donde se señalan y detallan las atribuciones de los funcionarios pertenecientes a la Hacienda Pública.

En 1852 se publica el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, el cual lo divide en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otros momentos a destacar en la historia de la Secretaría de Hacienda se presentan en 1921, con la expedición de la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 con la *Ley para la Recaudación de los Impuestos* establecidos en la *Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas*, pues estas leyes son los antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta (ISR), actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.

Ya en fecha más cercana, el 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se le confieren a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

Posteriormente, el 15 de diciembre de 1995, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley del Servicio de Administración Tributaria* (SAT), ordenamiento mediante el cual se crea el nuevo Órgano Desconcentrado como máxima autoridad fiscal, el cual entra en funciones el 1o. de julio de 1997, misma fecha en la que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* su Reglamento Interior, este Órgano sustituye en sus funciones prácticas a la Subsecretaría de Ingresos, la cual se encargará de crear las políticas y el SAT de aplicarlas; la estructura Orgánica Básica del Servicio de Administración Tributaria, queda conformada de la siguiente manera:

Presidencia del Servicio de Administración Tributaria; Unidad de Comunicación Social; Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Dirección General de Interventoría; Dirección General de Planeación Tributaria; Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas; Dirección General de Tecnología de la Información; Administración General de Recaudación; Administración General de Auditoría Fiscal Federal; Administración General Jurídica de Ingresos; Administración General de Aduanas; Coordinación General de Recursos; así como las Administraciones Regionales y Locales de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y

Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos dependientes de la Coordinación General de Recursos.¹

En las siguientes líneas se podrán observar algunos de los cambios que ha sufrido el Servicio de Administración Tributaria en su estructura, en el breve tiempo que lleva de existencia, debido a las diversas reglamentaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

El 10 de junio de 1998 el SAT sufre algunos cambios dignos de destacar en su estructura al ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los Decretos que reforman el *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* y el *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* pues se transfieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los recursos y funciones de las Direcciones Generales de: Coordinación con Entidades Federativas; Asuntos Fiscales Internacionales, y Planeación Tributaria, para integrarlas a la estructura orgánica de la Subsecretaría de Ingresos.

De esta manera, la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria, queda conformada por: Presidencia del Servicio de Administración Tributaria, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social, Dirección General de Tecnología de la Información, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas y la Coordinación General de Recursos.

Posteriormente, el 3 de diciembre de 1999 se publica un nuevo *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* donde la estructura orgánica sufre los siguiente cambios: desaparece la Unidad de

¹ "Manual de organización general del Servicio de Administración Tributaria", *Diario Oficial de la Federación*, 23 octubre de 2000, p. 4.

Comunicación Social del Servicio de Administración Tributaria² y las Administraciones Regionales de Recaudación, de Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Coordinaciones Regionales de Recursos.

Además, al SAT se le crean las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes y de Coordinación y Evaluación Tributaria, las Administraciones Estatales y Metropolitanas y las Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes. Por tal motivo en el mencionado Reglamento Interior se refleja la estructura siguiente:

Presidencia del Servicio de Administración Tributaria, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Contraloría Interna en el SAT, Administración General de Tecnología de la Información, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas, Administración General de Recursos, Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria, así como las Administraciones Estatales, Metropolitanas y las Administraciones Locales y las Aduanas.³

Dentro del mismo *Manual de organización general del Servicio de Administración Tributaria* se describe la justificación para la desaparición de la Unidad de Comunicación Social, encargada de la implementación de la comunicación organizacional en esta institución y la reestructuración orgánica del SAT manifestados en el *Reglamento interior* del SAT de 1999:

Con el objeto de observar y asegurar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la

² La desaparición de esta Unidad es sumamente importante, esta situación será retomada a detalle más adelante.

³ "Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria", *Diario Oficial de la Federación*, 23 octubre de 2000, México, p. 5.

administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación⁴

Al respecto cabe señalar que resulta un razonamiento no sólo escaso, sino también ilógico y falto de verdad. Lo anterior debido a que “la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera”, así como “el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente” no dependían de la Unidad de Comunicación Social. Además, la existencia de esta área promovía dentro del SAT la eficiencia y la responsabilidad de la administración tributaria y al exterior se encargaba de realizar *spots* publicitarios para estimular el pago de impuestos, volviéndose de esa forma en una herramienta más para la obtención de uno de los objetivos de la institución: recaudar.

En aquél entonces nunca se supo la razón oficial para desaparecer dicha área, aunque extra oficialmente se decía que se debió a un diferendo que se presentó entre el titular de la unidad y al mismo tiempo Coordinador de Asesores del Subsecretario de Ingresos, el Lic. Luis Mario Aguilar y Maya Medrano —hoy en el gobierno del estado de Guanajuato, titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas de aquella entidad— y el entonces Subsecretario de Ingresos de la SHCP y hoy Diputado Federal del PRI, Tomás José Ruiz González.

Una vez más, por carecer de información directa por parte de las autoridades competentes la situación se prestó a la existencia de rumores y se creó un ambiente de confusión, zozobra, indefensión e incertidumbre entre el personal tanto de base —a quienes no se podía despedir pero si reubicar— como los de confianza a quienes sí se les pidió la renuncia.

⁴ *Idem.*

3.2. GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.2.1 ¿QUÉ SON LAS CONTRIBUCIONES?

El Código Fiscal de la Federación señala en su artículo segundo que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Los *Impuestos* son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. Por ejemplo el impuesto sobre la renta (ISR) o el impuesto al valor agregado (IVA).

Las *Aportaciones de seguridad social* son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado, como las aportaciones al IMSS o al ISSSTE.

Por otro lado, las *Contribuciones de mejoras* son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas, entre las cuales encontramos, alcantarillado, pavimentación alumbrado público, que cumplan con el principio de ser una obra de beneficio público.

Los *Derechos* son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; entre los numerosos ejemplos podemos encontrar desde el registro civil, hasta la emisión de cédulas profesionales y pasaportes, desde el derecho de trámite aduanero hasta el derecho de uso de las carreteras o autopistas de cuota.

Lo anterior, por supuesto, vinculado al mandato expresado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que en su artículo 31 fracción IV señala: que es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En síntesis, las contribuciones son los ingresos que permiten financiar el gasto público, para ofrecer a la colectividad los servicios que se prestan a la sociedad mexicana.

Las contribuciones, son administradas por el Estado mediante su aparato institucional de Administración Tributaria.

Las Administraciones Tributarias son organizaciones de naturaleza pública, pertenecientes a la rama ejecutiva del Estado y dentro de la misma, a los Ministerios o Secretarías de Hacienda o Finanzas Públicas, presentándose en ciertos casos como entidades autónomas vinculadas a esas entidades.

Varios países latinoamericanos, cuentan con una legislación específicamente dirigida a otorgar mayor autonomía administrativa y financiera a las Administraciones Tributarias. Con el otorgamiento de esa autonomía se pretende dotar a estas instituciones de herramientas, mecanismos y medios que agilicen sus procedimientos y le permitan desarrollar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia, pero siempre dentro del marco legal establecido y sometida a los mecanismos de control externo que son imprescindibles en todo Estado de Derecho.

La idea central es que el objeto de estas organizaciones es aplicar el sistema tributario para recaudar los ingresos que la ley ha dispuesto otorgar al Estado para solventar el gasto público y promover determinados efectos extra-fiscales.

Como Organismos encargados, por mandato legal de la efectiva recaudación y gestión de los impuestos que conforman el sistema tributario, las Administraciones Tributarias deben servir objetivamente a los intereses generales, atendiendo a los principios y normas que conforman el orden jurídico en el que se enmarcan.

En las últimas dos décadas se observa una tendencia creciente a integrar la administración de tributos internos y aduaneros, buscando una mejor y más amplia estructuración de la información y una mayor economía de escala en el desarrollo de las funciones operativas. Asimismo, con la finalidad de incrementar la eficiencia, diferentes países han adoptado figuras legales que permiten la contratación de entidades o personas privadas para la ejecución de determinadas actividades de la Administración Tributaria, como la recepción de declaraciones, de pagos y la cobranza de obligaciones en mora.⁵

Las modernas concepciones sobre la misión de la Administración Tributaria "han superado aquellas que veían a ésta como un organismo meramente recaudador, que debería evaluarse en términos de eficiencia a través de la óptica de un sistema cerrado",⁶ sin cualquier referencia al entorno en que se desenvuelve.

La opinión que impera actualmente considera que continúa siendo importante la finalidad recaudatoria de la Administración Tributaria, pero incorpora también la preocupación del "cómo" recaudar atendiendo al contexto en que se desempeña, preocupándose en preservar los legítimos intereses de los contribuyentes y de la sociedad como un todo.

⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de inducción al Servicio de Administración Tributaria del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal del SAT*, México, Incafi, s/f, p. 2.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

Si se tuviera que dar una definición general de "Misión de la Administración Tributaria", que se encuadre en las concepciones hoy prevaecientes, se podría decir que ésta es: "aplicar eficazmente el sistema tributario, con equidad y eficiencia, logrando la confianza pública en su actuación y promoviendo el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, para contribuir al bienestar de la comunidad."⁷

De esta forma se puede identificar, en esta definición, primeramente que el objeto es aplicar eficazmente el sistema tributario, lo cual implica la ejecución de la legislación tributaria y se realicen los efectos fiscales y extra fiscales perseguidos dentro del mismo sistema tributario.

Además, en esta misma definición el principio de equidad significa igualdad de tratamiento en la ejecución de las Leyes tributarias, a todas las personas en igual situación. Sobre la eficiencia se entiende que va dirigida a minimizar los costos de la administración y de los que tengan los contribuyentes, facilitando de esta manera su cumplimiento.

Para lograr la confianza pública y promover el cumplimiento espontáneo de las obligaciones por parte de los contribuyentes se debe tener una estrategia clara y contundente: actuar con transparencia, integridad y brindar un servicio de calidad. También es sumamente importante facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias asistiendo al contribuyente adecuadamente, reduciendo sus costos de cumplimiento y simplificando procedimientos. Además de estos puntos se puede generar la percepción de riesgo en los contribuyentes de que en caso de incumplimiento estarán sujetos a un costo significativamente más oneroso, porque enfrentarán un proceso de cobro forzoso, que incluye la obligación omitida, pago de accesorios y sanciones que pueden variar desde multas monetarias hasta la privación de la libertad.

⁷ *Idem.*

La finalidad de una estrategia tributaria es la de contribuir al bienestar de la comunidad; lo que exige tener presente al bienestar general como finalidad trascendente de la actuación de la Administración Tributaria, "con lo cual se promueve la vocación de servicio de sus funcionarios y de la organización como un todo. Ahora bien cada administración tributaria requiere formular su objetivo estratégico, el cual debe estar orientado a obtener un grado cada vez mayor de cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias".⁸

Actualmente, las *Administraciones Tributarias* son conscientes de que para mejorar y mantener niveles adecuados de cumplimiento de las obligaciones tributarias, es necesario que converja una actitud de acatamiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes y, asimismo, de integridad por parte de sus funcionarios, para lo cual se deberán emprender acciones estratégicas permanentes tales como:

- ◆ Facilitar el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, mejorando y ampliando los servicios al contribuyente.

- ◆ Identificar y sancionar eficazmente el no cumplimiento de las obligaciones tributarias, generando en la sociedad la percepción de un alto riesgo para el contribuyente en caso de no cumplimiento, en el sentido de que será descubierto y sancionado.

- ◆ Y proyectar una imagen de confiabilidad y diligencia hacia la sociedad, estableciendo internamente condiciones que promuevan el profesionalismo y la ética de los funcionarios y de la organización como un todo.⁹

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ *Ibid.*, p. 4.

3.2.2 EL CIRCUITO TRIBUTARIO

Para identificar la composición del circuito tributario en su nivel más elemental es bueno considerar que el principio ocurre con el contribuyente y en un enfoque de proceso, la salida también es el contribuyente, cuando el Estado le retribuye sus contribuciones en servicios públicos.

La función de inicio está asociada a identificar a los contribuyentes de acuerdo al marco jurídico que corresponda; así que cada vez que se incluye una persona al padrón o registro de contribuyentes, estamos identificando a nuestro universo de contribuyentes; lo que nos conduce a:

Primer supuesto: del universo de contribuyentes, existe un número de contribuyentes inscritos, y un número de contribuyentes no inscritos, en nuestro caso, al Registro Federal de Contribuyentes.

Segundo supuesto: de los contribuyentes inscritos, hay un número que presenta su declaración de contribuciones, y otro número que no presenta su declaración.

Tercer supuesto: de los contribuyentes que declaran, un número declara correctamente y otro número lo hace de forma incorrecta.

Cuarto supuesto: del universo de contribuyentes que declaran correctamente, un número paga contribuciones y otro número no paga contribuciones.

Es precisamente este comportamiento, lo que desencadena diversos procesos asociados, al registro de contribuyentes, la fiscalización, el cobro coactivo y la representación jurídica del interés fiscal.

Además se conciben otras muchas funciones, de soporte como el control de información, la automatización de procesos, el diseño de políticas de simplificación administrativa, lo que prefigura la composición orgánica de cualquier administración tributaria.

El resultado de la organización de una administración tributaria para atender a su circuito tributario, se ve reflejado en sus logros, pero

son también resultado del compromiso que como ciudadano asume cada persona y del grado de credibilidad que la administración pública logra posicionar ante su población.

En el contexto internacional, se distinguen estos dos factores que se comentan anteriormente, por un lado el resultado de su operación tributaria representada en la significación que en el Producto Interno Bruto de un país tiene la recaudación y, por el otro, la confianza que la sociedad deposita en su aparato administrativo.

3.3 ORIGEN DEL SAT

El 15 de diciembre de 1995, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, mediante la cual se crea el Órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria que sustituye a la Subsecretaría de Ingresos en las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera a partir del 1° de julio de 1997. A continuación se expondrá brevemente cómo se dio este acontecimiento.

En 1995 se sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados la iniciativa de Ley que dio origen a una nueva concepción en la administración tributaria más acorde con las necesidades de un México que crece y se moderniza.

Las reformas fiscales que nuestro país había emprendido en los últimos años, estaban encaminadas básicamente a generar una estructura tributaria y de coordinación fiscal, dirigida a la reducción de tasas impositivas, la ampliación de las bases gravables, la eliminación de tratamientos especiales, al incremento del universo de contribuyentes y al fortalecimiento del federalismo fiscal. Sin embargo, se consideró necesario avanzar más en la creación de una estructura fiscal que estimulara la competitividad de la economía y favoreciera un crecimiento más equilibrado.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se establecieron directrices en materia de reforma tributaria orientadas a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro; avanzar hacia un sistema fiscal más eficiente y equitativo, que premiara el esfuerzo productivo; lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos indirectos y los de imposición directa y fortalecer el federalismo fiscal.

Por ello, se propuso al Congreso una reforma fiscal que integrara los planteamientos hechos, agrupándolos en cinco grandes apartados, acordes a los objetivos que se buscaban cumplir:

1. Impulsar un nuevo federalismo fiscal
2. Modernizar la administración tributaria
3. Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa
4. Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y,
5. Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.

Una de las actividades fundamentales dentro del conjunto de atribuciones en que se desagrega la función administrativa del Estado, es la relativa a la determinación y recaudación de las contribuciones y aprovechamientos para cubrir el gasto público.

Actualmente, y de conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos: la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación, considerando las necesidades del gasto público, el uso razonable del crédito público, y la sanidad financiera de la administración pública federal, así como cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y, por último, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

La función de la determinación y cobro de los impuestos, encomendada a la Secretaría de Hacienda, estaba siendo desempeñada por la Subsecretaría de Ingresos desde 1959.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* dentro de su estrategia para la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, se propuso una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que respondiera con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del país y fomentara la dignidad y profesionalización de la función pública. Se estableció también como prioridad la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantizara el aprovechamiento del mérito, la experiencia y los conocimientos de los servidores públicos, promoviendo esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en dichos elementos.

El objetivo de la propuesta de ley era configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redundara en la optimización de los procesos recaudatorios y el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes. Para ello era necesario contar con una autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna y en materia presupuestal, de tal forma que respondiera a la dinámica de las circunstancias actuales.

Por lo anterior, se sometió a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa que asignara al Servicio de Administración Tributaria todas las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera, que hasta ese momento venía desempeñando directamente la Subsecretaría de Ingresos. Sin embargo, la atribución en materia de formulación de la política fiscal del Gobierno Federal, como la determinación de los precios y tarifas del sector público, se mantendrían

directamente a cargo de la Secretaría de Hacienda, por ser una herramienta fundamental de la política económica.

Se estableció que todos los recursos de la Subsecretaría de Ingresos formaran parte del patrimonio del nuevo órgano, así como los ingresos que tenía asignados y al personal que se incorporara le respetaran sus derechos adquiridos.

Así con la expedición de la ley, se llevó a cabo la asignación de atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que venía ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que se denominó: Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Es aprobada la *Ley del SAT* y entra en vigor el 1º de julio de 1997. El 30 de junio de 1997 se publica el *Reglamento Interior*, y sufre dos reformas, la de junio de 1998 y la del 3 de diciembre de 1999, que es la que permanece vigente.

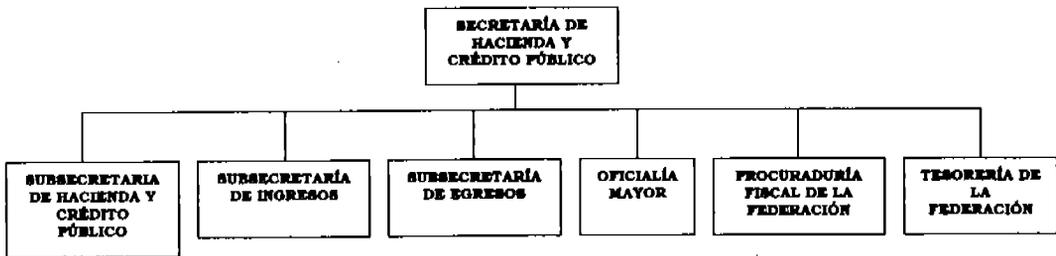
En julio de 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignó al SAT una plantilla de personal que ascendía a 26,129 plazas presupuestales y 9,063 contratos por prestación de servicios profesionales bajo el régimen de honorarios. Al cierre de ese ejercicio, la plantilla ascendía a 28,165 plazas presupuestales, después de la integración de la Dirección General de Planeación Tributaria y el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (INCAFI), así como la creación de 1,429 plazas, entre otros movimientos de transferencias, cancelaciones y conversiones de plazas.¹⁰

¹⁰ Servicio de Administración Tributaria, *Memoria del año 2000 de la Administración General de Recursos del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2000, p. 4.

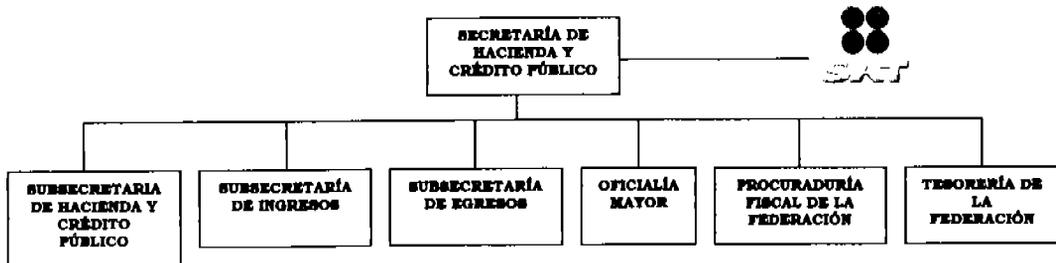
RESUMEN DE PLAZAS 1997 - 2000			
(cifras al cierre de cada ejercicio)			
Ejercicio	Plazas Presupuestales	Honorarios	Total
1997	28,165	9,063	37,228
1998	35,350	3,500	38,850
1999	33,670	4,134	37,804
2000	33,678	4,685	38,363

Datos obtenidos de la Memoria del año 2000 de la Administración General de Recursos del Servicio de Administración Tributaria

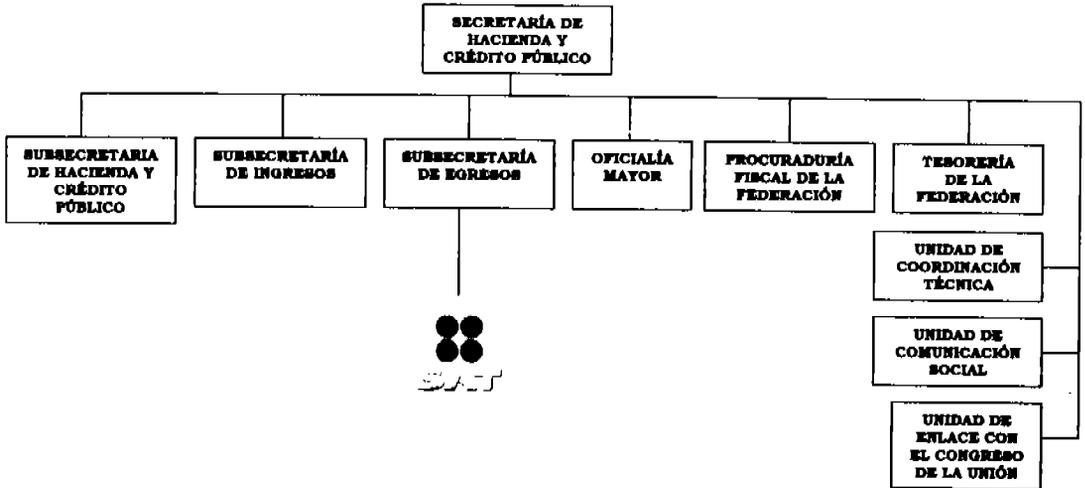
Estructura orgánica anterior de la creación del SAT



Estructura del 1° julio de 1997



Estructura hasta abril de 2003



3.4 QUÉ ES EL SAT Y CÓMO FUNCIONA

3.4.1 NATURALEZA JURÍDICA

En el artículo 49 de la *Constitución* está establecida la división de Poderes de la Federación, el Poder Judicial, constituido por juzgados y tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es responsable de impartir justicia; por otro lado encontramos al Poder Legislativo, encargado de la formulación del marco jurídico que rige a la República, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que en conjunto integran al Congreso de la Unión.

Y por supuesto, es el Poder Ejecutivo en el que se deposita la Administración Pública de la Federación, todo esto se puede ver con mucho mas detalle en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; el Poder Ejecutivo se compone por todas las Secretarías de Estado y los Organismos descentralizados o desconcentrados que se requieren para el ejercicio de sus funciones.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad Fiscal, con atribuciones y facultades ejecutivas que están señaladas en la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*. El SAT goza de autonomía de gestión y presupuestal, para la consecución de su objetivo, así como de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

3.4.2 OBJETIVO DEL SAT

El SAT inició operaciones el 1° de julio de 1997, y en la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, en su artículo 2° queda señalado el objetivo de este organismo en los siguientes términos:

El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.¹¹

Es decir, tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

¹¹ Servicio de Administración Tributaria, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2001, p. 1.

Ahi mismo se señala que el Servicio de Administración Tributaria implantará permanentemente programas y proyectos para reducir anualmente su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

Ahora bien, de acuerdo a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se establece, en su artículo 17, que: "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables". Y en su artículo 45, nos indica que son: Organismos Descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹²

Lo anterior significa que el SAT es un organismo que depende directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisamente por la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas.

El SAT considera de gran importancia la definición de su planeación estratégica para definir las acciones concretas que le permitan el cumplimiento de sus objetivos, como resultado de ello ha definido su Misión, Visión y Valores, así como sus objetivos estratégicos.

La Misión del SAT es:

recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, así como controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la

¹² Cfr. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 33.

legislación fiscal y aduanera, a fin de propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno¹³.

Lo anterior define con claridad los siguientes aspectos:

Razón de ser: "Recaudar las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, así como controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional".

Definición de los clientes: Incluye al gobierno y la sociedad, al referirse a cubrir necesidades derivadas del gasto público, y al contribuyente al señalar "propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno".

Un cambio buscado en el futuro: "Propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno".

Principios y valores en su forma de operar: "Garantizando la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera". También indica que la tarea debe realizarse "con calidad y eficiencia."

3.4.3 VISIÓN Y VALORES

La visión aporta identidad y sentido de pertenencia para fortalecer el compromiso de los empleados con la institución, dice cual es la aspiración a futuro. La visión del SAT tiene como particularidad la definición en dos momentos diferentes en el tiempo, a mediano y largo plazo.

La Visión del SAT para el año 2006, es:

avanzar sustancialmente en el arraigamiento de una cultura ciudadana de cumplimiento voluntario de las disposiciones fiscales y de comercio exterior.

Y para el año 2025: Lograr una cultura de cumplimiento voluntario de las

¹³ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de bienvenida de la Administración General de Innovación y Calidad*, México, SAT, s/f, p. 3.

disposiciones fiscales y de comercio exterior, semejante al de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico¹⁴.

Para convertir esta visión en una realidad se precisa enunciar los valores. Los Valores del SAT son:

1. *Servicio de Calidad*. Brindar a los contribuyentes asistencia y atención de excelencia, estableciendo relaciones de respeto y consideración mutua, que faciliten el cumplimiento de todo trámite y gestión ante el SAT.

2. *Honestidad*: Actuar con integridad, rectitud y apego a derecho, evitando la discrecionalidad en la toma de decisiones y la generación de conductas irregulares que afecten los derechos de los contribuyentes.

3. *Confianza* : Generar seguridad y certeza en los contribuyentes respecto de la veracidad, objetividad, claridad, oportunidad y estricto apego a la ley de todos los actos de la autoridad fiscal.

4. *Productividad*: Realizar el trabajo y todas las actividades bajo la responsabilidad del SAT de manera que se aprovechen sus recursos en forma óptima e inteligente, para reflejarse en los resultados de la institución, sin detrimento de la calidad y oportunidad del servicio al contribuyente.

5. *Compromiso*: Cumplir consistentemente con los principios de nuestra misión y valores para alcanzar los resultados con los más altos estándares de desempeño.

6. *Entorno cultural y ecológico*: Participar corresponsablemente en acciones socioculturales encaminadas al desarrollo de aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el medio ambiente, la sociedad y los compañeros de trabajo.

¹⁴ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de inducción al Servicio de Administración Tributaria del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal del SAT*, México, Incafi, s/f, pp. 10 y 11.

Es importante señalar que los valores del SAT no son sólo conceptos; son conductas que se deben demostrar y mantener en el desempeño laboral cotidiano.

3.4.3.1 LOS OBJETIVOS DE LA MISIÓN

Ahora se señalarán los objetivos que fortalecerán el cumplimiento de la Misión. Son objetivos estratégicos del SAT:

1. Aumentar la eficacia recaudatoria, lo que implica elevar los ingresos por recaudación de contribuciones y disminuir los costos de la función tributaria.

2. Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento, dejar claro a los contribuyentes las implicaciones de no cumplir fielmente con sus obligaciones tributarias y respaldarlo con hechos.

3. Reducir el contrabando y la economía informal.

4. Contar con un padrón completo y confiable, que sirva para todos los procesos del circuito tributario.

5. Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.

6. Eficientar la Administración Tributaria.

7. Contar con una nueva cultura organizacional con personal altamente calificado y orientado al servicio.

8. Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados, orientados a procesos internos y al contribuyente.

9. Cambiar la percepción del contribuyente hacia la institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, apego a la ley y servicio.

Cabe destacar en este apartado que la mayoría de los puntos aquí señalados son de la competencia casi exclusiva de la operatividad misma de la institución, solo los puntos 2 y 7 no entran en esta lógica.

Curiosamente ambos puntos tienen que ver con la comunicación organizacional.

3.4.4 ATRIBUCIONES DEL SAT

Ahora bien, las principales atribuciones del Servicio de Administración Tributaria establecidas en la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, y que se marcan en su artículo séptimo son las siguientes:

El SAT es el encargado de recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable; además debe dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación y representar el interés de la Federación en controversias fiscales; asimismo, debe vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.

Para la obtención del objetivo recaudatorio el SAT está facultado para localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro o padrón respectivo.

También el SAT debe solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera; además el SAT debe participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia; al mismo tiempo el SAT está facultado para proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las

cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte.¹⁵

3.5 LA ESTRUCTURA DEL SAT

Para el cumplimiento de sus objetivos el SAT cuenta con una estructura especializada y con cobertura en todo el país. Su estructura se compone en Administraciones Generales, entre las cuáles varias tienen representaciones en muchas regiones del país y se denominan Administraciones Locales (la estructura con el detalle de las funciones del SAT se puede encontrar en el Reglamento interior del SAT).

La estructura del SAT se compone por una Junta de Gobierno, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público "y tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda, y Tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal"¹⁶; el Jefe del SAT y las Unidades Administrativas que componen este organismo.

3.5.1 LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SAT

Las Unidades Administrativas de esta institución están integradas por la Presidencia o Jefatura del SAT, el órgano de control interno, las Administraciones Generales, con funciones y estructuras específicas establecidas en el Reglamento Interior, y las Unidades Administrativas Regionales de Evaluación, Administraciones Locales y Aduanas.

¹⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2001, pp. 2 y 3.

¹⁶ "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria", *Diario Oficial de la Federación*, 1ª sección, México, Jueves 12 de junio de 2003. p.3

La Jefatura del Servicio de Administración Tributaria administra, representa, dirige, supervisa, coordina y evalúa el funcionamiento y desarrollo de las actividades de las unidades administrativas que conforman al SAT, además coordina la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a dichas Unidades. Asimismo, representa legalmente al SAT.

Colabora con la SHCP en la expedición de disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera. Presenta ante la Junta de Gobierno las iniciativas para reformar la estructura de la institución y su correspondiente adecuación al Reglamento Interior de la misma, así como los manuales de Organización General, de Procedimientos y de Servicio al Público.

El Órgano de control y supervisión ejerce las facultades relativas al control, inspección, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, de acuerdo a lo previsto en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

La Administración General de Tecnología de la Información (AGTI) establece las políticas, normas y programas, diseño, desarrollo, distribución, implantación, operación y mantenimiento de sistemas automatizados, así como capacitación en informática, seguridad e integridad de la información, telecomunicaciones, prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos, que se lleven a cabo en las Unidades Administrativas del SAT. En síntesis, modernizar, automatizar y optimizar los sistemas y procesos de la administración tributaria, al amparo de la tecnología de la información.

Por su parte, la Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC) establece políticas y programas respecto a la orientación y atención de trámites en materia de impuestos, derechos,

contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y en materia aduanera, y participa en la elaboración de la normatividad que compete a otras unidades administrativas del SAT.

La administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) determina los lineamientos y mecanismos para la actualización de su registro. Analiza el comportamiento de la recaudación con relación a los grandes contribuyentes, evalúa los estudios y análisis de indicadores como las variables que inciden en su actuación. Propone políticas, programas y sistemas para la operación de las Administraciones Centrales.

Sobre la Administración General de Recaudación (AGR) se puede decir que ésta establece la política, programas, sistemas, procedimientos y métodos en materia de recaudación de impuestos, obligaciones fiscales, contabilidad de ingresos, imposición de multas por infracciones. También integra y mantiene actualizado el Registro Federal de Contribuyentes.

La administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) formula el Plan General Anual de Fiscalización, establece las políticas y los programas en materia de revisión de las declaraciones de los contribuyentes, comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales así como liquidación e imposición de multas y sanciones.

A la administración General Jurídica (AGJ) le compete proponer y en su caso, emitir criterios para la aplicación de disposiciones fiscales, otorga a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones, y del calendario de aplicación de las mismas como de los procedimientos respectivos.

Por su parte, la administración General de Aduanas (AGA) propone los programas para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero; así como los sistemas, métodos, y procedimientos, a que deben sujetarse las Aduanas. Participa en el estudio y elaboración de propuestas y

programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, como el fomento a la exportación; además integra la información estadística sobre el comercio exterior.

La administración General de Innovación y Calidad (AGIC) propone al Presidente del SAT, la política, directrices, normas y criterios técnicos para proporcionar el apoyo administrativo necesario en materia de estadística, personal, recursos materiales, contabilidad, actividades culturales y recreativas y de los demás servicios de carácter administrativo que sean necesarios para el despacho de los asuntos del SAT; define los lineamientos en esta materia y en la presupuestal que deban seguir las Unidades Administrativas que lo integran y cerciorarse de su aplicación.

La administración General de Evaluación (AGE) coordina y da congruencia a la operación tributaria, a través de mecanismos de supervisión y control en la Administraciones Estatales y Metropolitanas; verifica el cumplimiento integral de los programas, estrategias y metas de operación autorizadas para esas Administraciones, en materia de recaudación, auditoría, asuntos jurídicos, aduanas y recursos. Así mismo, diseña e instrumenta en coordinación con las Administraciones Generales funcionales, un programa permanente de evaluación de los procesos tributarios que coadyuven a la modernización y fortalecimiento de la operación del SAT.

Unidades Administrativas Regionales de Evaluación, Administraciones Locales y Aduanas

Con el fin de propiciar el mejor desempeño de sus facultades, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con Unidades Administrativas Regionales y Locales en todo el país, las cuales están integradas por las siguientes áreas sustantivas: Asistencia al Contribuyente, Jurídica, Innovación y Calidad, Recaudación, Auditoría Fiscal y Aduanas.

Las Administraciones Regionales de Evaluación y las Administraciones Locales se ocupan de despachar asuntos relativos a las esferas de su competencia dentro de su circunscripción, de conformidad a los programas, sistemas, procedimientos y métodos que establezcan las Administraciones Generales.¹⁷

3.5.2 NIVELES ORGANIZACIONALES DEL SAT

Se puede decir que el SAT está conformado por los siguientes cinco niveles organizacionales:

1.- Nivel Central.- Tiene como responsabilidad emitir las normas y procedimientos de trabajo con los cuales habrán de operar los niveles estatal y local, así como evaluar el resultado de dicha operación. Está conformada por las diversas Administraciones Generales.

2.- Nivel Locales.- Desarrolla una función básicamente operativa. Es el nivel encargado de aplicar las normas o procedimientos y métodos de trabajo determinados por el nivel central. Es directamente responsable de la administración de impuestos, control de comercio exterior y es quien tiene contacto con los contribuyentes.

1.ACAPULCO	18.DURANGO	35.MORELIA	52.SUR DEL D.F.
2.AGUASCALIENTES	19.ENSENADA	36.NAUCALPAN	53.TAMPICO
3.CAMPECHE	20.GUADALAJARA	37.NOGALES	54.TAPACHULA
4.CANCÚN	21.GUADALAJARA SUR	38.NORTE DEL D.F.	55.TEPIC
5.CD. OBREGÓN	22.GUADALUPE	39.NUEVO LAREDO	56.TIJUANA
6.CELAYA	23.HERMOSILLO	40.OAXACA	57.TLAXCALA
7.CENTRO DEL D.F.	24.IGUALA	41.ORIENTE DEL D.F.	58.TOLUCA
8.CIUDAD GUZMÁN	25.IRAPUATO	42.PACHUCA	59.TORREÓN
9.CIUDAD JUÁREZ	26.JALAPA	43.PIEDRAS NEGRAS	60.TUXPAN
10.CIUDAD VICTORIA	27.LA PAZ	44.PUEBLA N.	61.TUXTLA GUTIÉRREZ
11.COATZACOALCOS	28.LEÓN	45.PUEBLA SUR	62.URUAPAN
12.COLIMA	29.LOS MOCHIS	46.PUERTO VALLARTA	63.VERACRUZ
13.CÓRDOBA	30.MATAMOROS	47.QUERÉTARO	64.VILLAHERMOSA

¹⁷ Cfr. Servicio de Administración Tributaria, *Manual de inducción al Servicio de Administración Tributaria*, México, Incafi/SAT, s/f, pp. 9 — 14.

14. CUERNAVACA
15. CULIACÁN
16. CHETUMAL
17. CHIHUAHUA

31. MAZATLÁN
32. MÉRIDA
33. MEXICALI
34. MONTERREY

48. REYNOSA
49. SALTILLO
50. SAN LUIS POTOSÍ
51. SAN PEDRO GARZA

65. ZACATECAS
66. ZAPOPAN

3.- Nivel Regional de Evaluación.- Vigila dentro de su circunscripción que el nivel local cumpla con las normas y los procedimientos determinados por el nivel central. Este nivel se encuentra adscrito a la Administración General de Evaluación.

- | | |
|----------------|-------------------|
| ● NORESTE | ● OCCIDENTE |
| ● NOROESTE | ● PACÍFICO CENTRO |
| ○ NORTE CENTRO | ○ SUR |
| ○ CENTRO | ● SURESTE |



4.- Nivel aduanas.- Las aduanas aplican los programas de actividades referentes a la Legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida de mercancías y medios de transporte.

4.- Nivel aduanas.- Las aduanas aplican los programas de actividades referentes a la Legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida de mercancías y medios de transporte.

1. Acapulco	8. Ciudad Acuña	15. Coahuila de Zaragoza	22. Manzanillo	29. Nuevo Laredo	36. Reynosa	43. Tijuana
2. Agua Prieta	9. Ciudad Camargo	16. Colombia	23. Mazatlán	30. Ojinaga	37. Salina Cruz	44. Toluca
3. Aguascalientes	10. Ciudad del Carmen	17. Ensenada	24. Matamoros	31. Piedras Negras	38. San Luis Río Colorado	45. Torreón
4. Aeropuerto CD. de México	11. Ciudad de México	18. Guadalajara	25. Mexicali	32. Progreso	39. Sonoyta	46. Tuxpan
5. Altamira	12. Ciudad Hidalgo	19. Guaymas	26. Monterrey	33. Puebla	40. Subteniente López	47. Veracruz
6. Cancún	13. Ciudad Juárez	20. La Paz	27. Naco	34. Puerto Palomas	41. Tampico	48. Dos Bocas
7. Chihuahua	14. Ciudad Miguel Alemán	21. Lázaro Cárdenas	28. Nogales	35. Querétaro	42. Tecate	



El SAT tiene presencia en todo el país por la importancia de su función.

5.- Junta de Gobierno.- La Junta de Gobierno es el órgano de control, supervisión y, en su caso, de aprobación de todas las funciones y facultades conferidas en los distintos ordenamientos legales que rigen el Servicio de Administración Tributaria y tiene, además de las atribuciones

señaladas en el Artículo 10 de la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, las siguientes:

3.5.3 ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO

Entre las principales atribuciones que tiene la Junta de gobierno del SAT se pueden señalar a las siguientes:

El aprobar el nombramiento de los titulares de las Unidades Administrativas Centrales y conocer de los nombramientos que se expidan a favor de los Administradores Regionales, Locales, de las Aduanas, o de los servidores públicos que la propia Junta determine.

La Junta de Gobierno esta facultada para aprobar, cuando proceda, el perdón legal en los procesos penales seguidos por el Servicio de Administración Tributaria.

Además debe aprobar el diseño y suspensión de las disposiciones reglamentarias y procedimientos de los mecanismos que conforman los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Reclutamiento y Selección, Profesionalización y Desarrollo, Evaluación del Desempeño, Compensaciones y Reconocimientos, Plan de Carrera y Retiro Digno, para los funcionarios fiscales de carrera o de libre designación, según sea el caso.

También debe aprobar los manuales de procedimientos, el manual de organización general, así como los de servicios al público. Asimismo debe aprobar el programa anual de mejora continua y establecer y dar seguimiento a las metas relativas a aumentar la eficiencia en la administración tributaria y mejorar la calidad del servicio a los contribuyentes.

Igualmente debe analizar las propuestas sobre mejora continua que incluyan los aspectos relacionados con la disminución de los costos de recaudación, la lucha contra la evasión, la elusión, el contrabando y la

corrupción, la mejor atención al contribuyente, la seguridad jurídica de la recaudación y del contribuyente, la rentabilidad de la fiscalización y la simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento, que sean elaboradas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

Por último, debe proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como responsable de la política de ingresos, los cambios a la legislación pertinentes para la mejora continua de la administración tributaria.¹⁸

3.5.4 FACULTADES DEL JEFE DEL SAT

Entre las atribuciones más importantes que tiene el titular de la jefatura del SAT se encuentran:

El nombrar y remover a los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como a los funcionarios de libre designación, conforme a lo establecido en el *Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera*. También puede autorizar a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables.

Es parte de su responsabilidad evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, expedir o instruir la expedición de los lineamientos para el análisis, control y evaluación en los procedimientos

¹⁸ Cfr. Servicio de Administración Tributaria, *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2001, pp. 5, y "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria", *Diario Oficial de la Federación*, 1ª sección, México, Jueves 12 de junio de 2003., p. 3 y 4.

respectivos, constituyendo grupos de trabajo o unidades de apoyo que se hagan necesarios para tales efectos; así como coordinar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las distintas unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria.

Además esta figura puede designar a los representantes del Servicio de Administración Tributaria ante la Junta de Gobierno, celebrar acuerdos que no requieran autorización de la Junta de Gobierno, presidir la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera a que se refiere el Artículo 18 de la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*; así como coordinar y vigilar las prestaciones de carácter social, cultural y las actividades de capacitación del personal, de acuerdo a las normas y principios establecidos por la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

Al mismo tiempo la Jefatura del SAT puede celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria o relacionados con la administración de los recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, materiales y financieros que le sean asignados para el cumplimiento de las atribuciones del SAT, así como otorgar las autorizaciones previstas por las disposiciones fiscales y aduaneras, y participar con la representación del Servicio de Administración Tributaria en reuniones de organismos internacionales en que se ventilen temas fiscales y aduaneros vinculados con la administración de las contribuciones.

Conjuntamente con todo lo anterior, la cabeza del SAT debe proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, necesaria para la evaluación y diseño de la política fiscal y aduanera; así como crear conjuntamente con

la SHCP los grupos de trabajo necesarios para la adecuada interpretación y aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

Por último, puede modificar o revocar las resoluciones administrativas desfavorables a los contribuyentes de conformidad con el artículo 36 del *Código Fiscal de la Federación*, que emitan las unidades administrativas que dependan de él.¹⁹

Como se acaba de ver, el SAT está conformado por nueve Administraciones Generales; además, por un Órgano de Control Interno; 66 Administraciones locales, de Recaudación, Asistencia al Contribuyente, Jurídica y Auditoría; 8 Administraciones de Evaluación; 15 Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes y 48 Aduanas. Con más de 36 mil trabajadores dedicados a las diferentes áreas funcionales.

Resulta conveniente presentar a continuación una tabla donde se aprecia el número de plazas que tienen otros organismos de gobierno, simplemente para dar una idea de las dimensiones de personal del SAT de la que se está hablando.

Organismo	Plazas
Presidencia de la República	1,980
Secretaría de Gobernación	12,320
Secretaría de Relaciones Exteriores	4,027
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	9,170
Secretaría de la Defensa Nacional	191,991
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26,860
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	28,634
Secretaría de Economía	4,897
Secretaría de Educación Pública	98,625
Secretaría de Salud	13,682

¹⁹ Cfr. *Idem*, pp. 5--7.

Secretaría de Marina	55,497
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	5,223
Secretaría de la Reforma Agraria	2,423
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	6,149
Procuraduría General de la República	21,838
Secretaría de Energía	899
Secretaría de Desarrollo Social	6,924
Secretaría de Turismo	2,090
Secretaría de la Función Pública	2,194
Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia	22,900
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004, extraído del periódico <i>La Jornada</i> del 22 de noviembre de 2003.	

Como se puede notar, haciendo un comparativo con las cifras de la tabla anterior, la estructura del SAT es de las más grandes a nivel federal. Lo es porque busca ser coherente con sus objetivos y funciones que son de suma importancia para el país —de hecho estratégica—, por lo anterior, se ha reconocido la importancia de la automatización de sus procesos y de los servicios ofrecidos al contribuyente, elaborando herramientas informáticas para la administración de información y servicios, prueba de ello son la *IntraSAT*, las ayudas electrónicas o el pago de impuestos a través del *Internet*.

No es necesario ahondar en el hecho de que todos los ingresos legales que tiene nuestro país pasan a través del SAT, y que los recursos que se utilizan para el gasto social y la administración en general de la nación salen de la recaudación y otras formas de fiscalización que se realizan a través de esta institución.

En este capítulo se revisó la génesis de las funciones del SAT, en ese sentido quedó expuesto el proceso histórico que justifica y norma la existencia de esta institución dentro del aparato gubernamental y de

administración; algunas generalidades de la administración tributaria, mismos que ayudarán a comprender la dinámica de funcionamiento de los procesos que se llevan a cabo desde y hacia la propia institución; su naturaleza jurídica, con lo cual se fundamenta su lugar dentro de la estructura administrativa federal y el marco legal que le otorga sentido; se identificaron sus objetivos, visión, misión y valores para tener así una visión panorámica de la perspectiva histórica y la función social que se plantea la institución a sí misma; sus atribuciones y finalmente su estructura.

Después de haber revisado al SAT, en el siguiente capítulo se abordará el tema central de esta tesis: la comunicación organizacional interna del SAT, donde se expondrá cómo funciona y las herramientas que se utilizan para implementarla.

CAPÍTULO IV

LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.1 COMUNICACIÓN EN UNA INSTITUCIÓN

Una corporación, empresa o institución es un universo de auto contenido, donde existen sus propias leyes, normas y valores, con sus propósitos, convicciones y convenciones propias, es decir, con su "cultura" y no puede, en modo alguno, desentenderse de su entorno, mismo que afecta su rumbo y a la cual ella misma modifica; en efecto, la institución no puede ni debe ser comprendida como algo desvinculado del todo vital al que pertenece, sino como un agente dinámico en constante interacción consigo mismo y con el ambiente que le rodea. Este es sin duda el caso del Servicio de Administración Tributaria.

En este contexto cabe resaltar que, motivado por la fuerza de la dinámica social, se ha convertido en verdad el hecho de que nos encontramos en la era de las comunicaciones, época en que la ciencia y la tecnología han desarrollado instrumentos de enorme alcance e impacto en diversos aspectos de la vida cotidiana de los seres humanos y del quehacer laboral de las instituciones.

Las posibilidades de transmisión instantánea de los medios electrónicos, del teléfono y de los satélites artificiales, hacen que cualquier país o evento del mundo se encuentre al alcance de cualquiera. Paradójicamente, sobre todo en las grandes ciudades, el ser humano se encuentra cada vez más lejos de su vecino más próximo, incluso de su compañero de trabajo y sus superiores, a quienes ahora sólo se puede acceder a través del correo electrónico.

4.1.1 LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y ORGANIZACIONAL

Para el postulante resulta necesario retomar algunos conceptos que se vieron con anterioridad debido a que se deben tener presentes al abordar el presente capítulo. Por tal motivo, a continuación se abordaran brevemente.

Como se vio en el primer capítulo, para fines de este estudio se define a la comunicación social de la siguiente manera: *la comunicación que impone pautas o normas sociales que tiene su origen en una organización institucional de servicio público que va destinada a la transmisión y recepción de información entre el gobierno y la sociedad.*

Y por comunicación organizacional se entiende que es *el conjunto de programas tendientes a mejorar la comunicación de las organizaciones con sus públicos externos e internos*; anteriormente se señaló que ésta es una definición generalizada y que por lo mismo ayuda a enfocar la investigación desde un ángulo macro, puesto que el Servicio de Administración Tributaria es una organización gubernamental con una población mayor a 30 mil empleados, dividida en varias administraciones generales y que tiene presencia en todo el país.

También cabe recalcar que la comunicación organizacional está compuesta por la que se dedica al público externo y la que se enfoca a la comunidad interna de la institución. Se entiende por comunicación interna *al conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales.*

Por tanto la diferencia entre comunicación social y comunicación organizacional es que la primera va enfocada únicamente al público externo a la institución gubernamental, mientras que la segunda engloba

la comunicación dirigida tanto al exterior como al interior del organismo gubernamental.

Por todo lo anterior se puede decir que, en cierto sentido, la dinámica actual ha eliminado a la comunicación interpersonal. Ante este hecho, se han multiplicado las formas de comunicación para micro o macrogrupos, como una forma indispensable de compensación.

En esta comunicación el hombre se fragmenta según sus intereses, aficiones deportivas, hábitos de consumo, creencias religiosas, necesidades artísticas y culturales, *hobbies*, rol social, tipo de vivienda, especialidad laboral, etcétera.

Ya no interesa el ser humano de una manera integral, sino una parte de él. El hombre actual experimenta una sensación de soledad, de absurdo existencial, y sufre día a día una creciente manipulación y estimulación para que su voluntad y su conciencia, fragmentadas, se sumen a la de otros hombres igualmente fragmentados, pero con intereses y actividades afines.

Es en este contexto en el que se desenvuelve la comunicación organizacional moderna; por la misma situación es que surge una interrogante fundamental para las instituciones, en especial tan grandes en personal y con presencia en todo el país como el SAT: ¿cómo lograr que un grupo de personas "fragmentadas" consigan crear elementos de identificación entre sí y con la institución que los une?

Las respuestas pueden ser innumerables y dependen de cada caso en particular. Cabe destacar, sin embargo, que la comunicación organizacional normalmente debería de orientarse a socializar entre los empleados, del modo más efectivo y rápido posible, la cultura institucional, la sensación de pertenencia y compañía así como el fortalecimiento de vínculos donde se encuentra.

Se debe partir de la base de que toda organización está compuesta por individuos, y que éstos, en su seno, asumen distintos roles debido a su función, jerarquía, áreas de responsabilidad y competencia, etcétera. El flujo informativo entre ellos sigue una ruta a la que se le denomina red comunicacional.

El objetivo básico en la comunicación es que el medio sea un agente efectivo. Es decir, influir en los demás, en el mundo físico que nos rodea. Esto significa que nos comunicamos para influir y para afectar intencionalmente la posición del otro.

Para que una organización se coloque en posición de aspirar a un fin común, es necesario que quienes la constituyen establezcan una serie de relaciones mutuas para coordinar esfuerzos. Se hace necesario el establecimiento de flujos de comunicación intra e intergrupales.

Entre más fácil resulte activar una red de comunicación establecida se tenderá a una eficacia comunicativa mayor.

Como ya se señaló en el capítulo dedicado a la comunicación organizacional, ésta es el flujo de mensajes en las organizaciones. Se le puede calificar como un conjunto de programas tendientes a mejorar la comunicación de las organizaciones con sus públicos externos e internos.

Uno de los objetivos del área de la comunicación es concebir y realizar actividades que creen y fomenten la vitalidad y eficiencia de los flujos internos y externos, esto se logra al adecuar el contenido y la forma dependiendo de la audiencia a la que se dirigen los mensajes. También debe considerarse la naturaleza del código, medios y canales a utilizar.

La comunicación organizacional parte del principio de que la mejor forma de derribar barreras es a través del conocimiento de aquello que se juzga. Cuanto más se conoce a una persona o institución, más se aleja la posibilidad de estereotipos y prejuicios.

4.1.2 COMUNICACIÓN PREVENTIVA Y CORRECTIVA

Dentro de una organización como el SAT, cuando existe la comunicación con su público interno, se pueden definir dos tipos en la práctica: Comunicación preventiva y Comunicación correctiva. La primera es la que se planifica y desarrolla cuando no existen problemas graves que resolver; se implementa para evitar que aparezcan. Su finalidad es atacar la desintegración, apatía, desmotivación, resentimientos, etcétera. La segunda, por el contrario, responde a la necesidad de resolver favorablemente problemas que ya existen, como pueden ser ausentismo, conflictos entre áreas, rotación de personal, huelgas, etc., es decir, combate problemas específicos al utilizar el tratamiento adecuado para cada caso.

El problema es que nunca se ha mantenido una política duradera en este aspecto. La comunicación preventiva como política no se utiliza. La llegan a ejercer algunas autoridades, pero de manera aislada. En el caso de la comunicación correctiva se puede decir que la situación ocurre de la misma forma, pero lo que lo hace más preocupante es que generalmente se utiliza cuando el problema ya es muy grande, y entonces a la autoridad le invade la prisa y opta por el camino más fácil: la represión o amenaza administrativa.

4.1.3 LA INTEGRACIÓN DEL PERSONAL

La mejor forma de cerrar la distancia entre la institución y su personal es con comunicación veraz. La honestidad en el manejo de la información crea un clima de colaboración y credibilidad.

La información continua y fluida evita rumores, malos entendidos y demagogia de líderes oportunistas. La estrategia a seguir debe fomentar el libre flujo informativo, para que los directivos gocen de credibilidad.

Cuando el personal está plenamente identificado con la Institución o empresa, con sus problemas, logros y fracasos, y siente orgullo por pertenecer a la organización, es cuando invierte esfuerzo adicional para que se logren los objetivos institucionales. Además, si el personal está bien informado de la situación real de donde trabaja, se vuelve realista en sus pretensiones, ajustándose a las circunstancias que vive la institución.

Los enemigos a vencer en cualquier programa de comunicación son la apatía y los rumores. Los rumores tienen como característica fundamental que cada persona que forma parte de esa cadena de transmisión agrega, suprime, corrige o deforma la información. El anonimato y la duda dan vida al rumor.

4.1.4 COMUNICACIÓN INTERNA Y CLIMA ORGANIZACIONAL DE MOTIVACIÓN

La comunicación interna dentro de una institución pretende crear: un clima de entendimiento entre el personal de la empresa pública y quienes la dirigen, un ambiente de trabajo motivador y ser un factor de integración entre las personas y los objetivos de la institución.

Un programa de comunicación interna lleva implícito un mensaje dirigido al personal: *"la institución se preocupa por establecer vínculos con cada uno de los que en ella trabajan"*.

En épocas de crisis, cuando surge un ambiente de insatisfacción, se hace necesario buscar la comprensión del personal hacia los problemas que enfrenta la institución y su colaboración para enfrentarlos en beneficio de cada uno de los trabajadores y del país que necesita de sus servicios.

La comunicación interna no desvanece los problemas, sin embargo, sí es decisiva como factor de integración de los recursos humanos y los objetivos de la institución.

4.2 LA COMUNICACIÓN INTERNA EN EL SAT

En el Servicio de Administración Tributaria, las políticas de comunicación fueron manejadas por la Unidad de Comunicación Social, la cual fue creada desde el primer reglamento interior de esta institución publicado el 30 de junio de 1997. Es en este reglamento, en su artículo octavo que se le asignan sus competencias.

De esta forma ésta área se hizo cargo de llevar a cabo las actividades de información, difusión y de relaciones públicas del SAT a través de los medios de comunicación, nacionales y extranjeros; al mismo tiempo, también estaba facultada para formular los programas de comunicación social del SAT, así como crear los programas de actividades en materia de información, de difusión y de relaciones públicas del SAT, ambas para su aprobación superior.

También, la Unidad de Comunicación Social debía aprobar el diseño de las campañas de difusión de interés para la institución; intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización, así como ordenar la elaboración de los elementos técnicos necesarios. Además tenía que evaluar las campañas publicitarias del SAT, conducir las relaciones con los medios de comunicación, preparar los materiales de difusión y proponerlos a las unidades administrativas correspondientes, organizar y supervisar entrevistas y conferencias con la prensa nacional o internacional en las materias de la competencia del SAT y emitir boletines de prensa.

Al mismo tiempo que las anteriores actividades, también era de su incumbencia el integrar los programas de información, difusión y relaciones públicas de las unidades administrativas del SAT y dirigir los servicios de apoyo en esta materia, así como editar y distribuir los libros, ordenamientos fiscales, revistas y folletos del SAT; además de coordinar y apoyar, a solicitud de las unidades administrativas de la institución, la

celebración de conferencias, congresos y seminarios relacionados con cuestiones de la competencia de la misma.¹

La Unidad de comunicación social del SAT estuvo encabezada por el Lic. Mario Aguilar y Maya hasta su desaparición en 1999. Esta área se encontraba integrada por:

- Coordinación de Asesores.
- Coordinación administrativa.
- Dirección de difusión (boletines, relaciones con medios, conferencias, etc.).
- Dirección de información (monitoreo, síntesis).
- Dirección de relaciones interinsitucionales (comunicación interna, imagen institucional).

Después de la desaparición de ésta Unidad, tras la publicación de un nuevo reglamento interior el 3 de diciembre de 1999, la única área que sobrevivió fue la Subadministración de imagen y comunicación interna, la cual fue absorbida por la entonces Administración General de Recursos (hoy AGIC). Desde entonces, la política de comunicación interna quedó a consideración directamente de la presidencia en turno del SAT y su instrumentación a través de encargos especiales a diversas áreas.

4.3 OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN INTERNA EN EL SAT

Con la desaparición de la Unidad de Comunicación Social, el área sobreviviente, la Subadministración de imagen y comunicación interna se vio obligada a justificar su existencia ante la presidencia del SAT en más de una ocasión por lo que se desarrolló una explicación sustentada tanto en la teoría como en la práctica.

¹ Cfr. Servicio de Administración Tributaria, *Reglamento Interior del SAT (publicado el 30 de junio de 1997)*, México, SAT, 1998, p. 7.

Por esta razón, se tuvo que educar e ilustrar que la comunicación interna dentro del SAT debía pretender integrar de forma absoluta al personal con la misión, visión y valores de la institución, además de motivar al trabajador para que incremente su productividad, y cuidar internamente la imagen de la institución, a fin de que ésta fuera positiva.

Además fue necesario hacer entender a las autoridades que esto se podía hacer al mismo tiempo que establecer un clima de comprensión entre el organismo y sus trabajadores, crear un sentimiento de orgullo por pertenecer al SAT, fomentar la ética del trabajador en su trato con el contribuyente, ayudar al personal de nuevo ingreso a integrarse lo más rápido posible a sus labores así como abrir y mantener canales de comunicación abiertos entre niveles directivos y el personal.

Lo cual, además de los beneficios anteriores traerían consigo el ayudar a elevar el nivel cultural del personal, fomentaría las actividades sociales, culturales y deportivas dentro del SAT, e incluso se podría mantener un lazo de comunicación con las actividades del sindicato para un mejor entendimiento entre la institución y su personal.

4.3.1 MEDIOS A UTILIZAR

La comunicación interna depende de la creatividad y la finalidad que se le quiera dar, puede utilizar un sin número de herramientas y medios, entre estos se encuentran las encuestas de evaluación de clima de opinión las publicaciones internas, los periódicos murales, el *intranet*, los buzones de sugerencias, el correo electrónico, los *pósters* motivacionales o informativos, los volantes, dipticos y trípticos informativos, las video conferencias grabadas o en vivo, las síntesis informativa de las principales noticias sobre la institución, el boletín ejecutivo, las leyendas impresas en los talones de pago o los mismos programas de inducción para el personal de nuevo ingreso.

4.4 FUNCIÓN DE LA COMUNICACIÓN INTERNA EN EL SAT

La comunicación interna en toda organización es vital para permear las áreas que la componen de forma tal que la misión para la cual fue creado se refrende constantemente.

La comunicación interna del SAT debe tener como función el crear un clima de entendimiento entre el personal en un ambiente de trabajo motivador y ser un factor de integración entre las personas con los objetivos de la institución.

La comunicación interna dentro del SAT, hasta ahora, se ha desarrollado a través de los siguientes medios:

a) *Manual de Imagen institucional.*

b) Impresos:

- Revista ExpréSATE!
- Directorio telefónico.
- Directorio de descuentos.
- Pósters, volantes, dípticos y trípticos.
- Memorias de Administración.
- Manuales.
- *Revista Aduana México Hoy.*

c) Electrónicos

- Intranet (Intrasat).
- Correo electrónico interno.

d) Campañas Internas sobre algún tema específico, entre otras:

- Tabaquismo
- ¡OrganiSATE!

A continuación se explicará un poco más en detalle lo que comprende cada uno de los puntos que se señalan arriba para que no se quede simplemente en mención sino para conocerlos y entender su función:

a) Imagen institucional

- Se basa en el manual de identidad hecho por la empresa *Landor* para el SAT.
- En el manual se especifican los elementos gráficos de identidad:

Logosímbolo.

Colores institucionales (primarios y secundarios).

Tipografías institucionales.

Aplicación de la identidad en distintos productos.

b) Impresos

- Revista *ExpréSATel*

Características:

Periodicidad: bimestral.

Tiraje: 15,000 ejemplares.

Tamaño: 20 x 25 cms. (32 páginas más cuatro forros).

Tipo de impresión: selección de color.

Tipo de papel: couché de 100 gramos en interiores y 135 grms en forros con barniz UV.



De la revista interna *ExpréSATel* sólo salieron 13 números

Información:

-Cada área del SAT designó a un enlace, que informaba sobre eventos y sucesos que ocurrirán en su área, para que éstos se publicaran. El enlace certificaba la información a publicar.

-El personal que redactaba la revista realizaba reportajes sobre información de interés para los trabajadores.

-En los últimos tres números los trabajadores enviaron información sobre sus áreas para publicarla.

Secciones:

Se definían según la información existente de cada área, únicamente había cuatro secciones fijas:

Espacio del lector. Comentarios dudas y sugerencias de los lectores.

Editorial. Opinión o mensaje a los lectores sobre algún tema de interés común.

Cultura. Dividida en dos secciones, una dedicada a la información proporcionada por la dirección general de promoción social y acervo patrimonial de la SHCP, y otra en la que se integra una monografía de algún estado de la República.

Entretenimiento. Acertijo o algún juego de integración que divierte y sirve de apoyo para inculcar la cultura tributaria. Y una receta de cocina originaria del estado que aborda la monografía.

Distribución:

-Los enlaces eran los encargados de distribuir la publicación en las oficinas centrales.

-La Administración General de Recursos (hoy AGIC) la distribuía en el resto del país, exceptuando las aduanas que la recibían a través de la oficina administrativa de la Administración General de Aduanas.

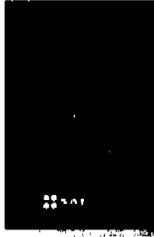
- Directorio telefónico

-Publicación anual de carácter directo y permanente.

-Objetivo: ofrecer información a la comunidad del SAT sobre la ubicación, hasta el nivel de direcciones, de todos quienes forman parte del Servicio.

-Tiraje: 2,500 ejemplares.

-Distribución nacional.



Algunos ejemplos del directorio telefónico que se realiza en el SAT, de circulación interna, y que contiene información de autoridades de niveles medio superior hacia arriba.



- Directorio de descuentos

-Publicación anual de carácter directo y permanente.

-Objetivo: ofrecer información sobre los descuentos a que tiene acceso el empleado del SAT en diversas partes de la República Mexicana gracias a convenios celebrados entre este organismo y diversos establecimientos comerciales.

-Tiraje: 2,500 ejemplares (la cantidad puede variar).

-Distribución nacional.

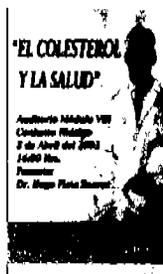


Pósters o carteles

-Publicaciones esporádicas de carácter directo y mediato.

-Ofrecen información especial sobre algún tema específico.

-El tiraje y distribución se determinan de acuerdo al tema.



• Trípticos y folletería en general—Publicaciones esporádicas de carácter directo y mediato.

—Ofrecen información especial sobre algún tema específico.

—El tiraje y distribución se determinan de acuerdo al tema.

Información
Básica
Sobre SIDA



SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- Memorias de Administración

–Publicaciones extraordinarias de carácter directo para altos mandos.

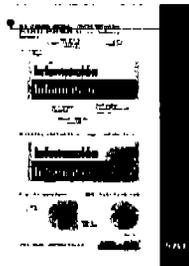
–Ofrecen información especial sobre la labor realizada durante la administración de algún alto funcionario.

–El tiraje se determina de acuerdo al número de ejemplares que se quieran distribuir, ya que su contenido es restringido.

- Manuales

–Publicaciones esporádicas de carácter directo y mediato.

–Ofrecen información especial sobre algún tema específico.



c) Electrónicos

- Intranet o Intrasat

–En este espacio electrónico están disponibles manuales normativos, circulares, herramientas electrónicas de apoyo al trabajo, información de proyectos específicos, información de sus estructuras y funciones, así como directorios de cada una de ellas.



- Correo electrónico interno

-Este espacio agiliza la comunicación entre todas las personas y áreas de la institución, haciendo posible el envío de información y la rápida retroalimentación a los remitentes.

d) Campañas internas sobre algún tema específico

Existen de dos tipos: de larga y de corta duración. En las primeras su finalidad es, a través de los diversos productos que se utilizan, incluyendo el correo electrónico, crear en los empleados nuevas actitudes respecto al tabaquismo y al ahorro de energía y productos (*Campaña sobre Tabaquismo y ¡Organ¡SATe!*). Las de corta duración son de alto impacto, abordan gran diversidad de temas y por lo general incumben a un inmueble del SAT o alguna promoción.

Para crear una imagen amable se creó la figura de Fiscalito, el cual ya era manejado por la Administración General Jurídica de Ingresos (hoy dividida en dos Administraciones Generales: Asistencia al Contribuyente y Jurídica). Posteriormente se creó la figura femenina de la Fiscalita.



El fiscalito



La fiscalita

La campaña de ahorro de recursos se maneja a través de un marco legal que sustenta el *Programa de Sistemas de Manejo Ambiental para la Administración Pública Federal (APF)* que es, en primer lugar, el *Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio Fiscal 2000*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero del 2001 y, en segundo lugar, el *Acuerdo que establece los lineamientos y estrategias generales para fomentar el manejo ambiental de los recursos en las oficinas administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, expedido el 14 de marzo de 2000 y publicado en el Diario Oficial el 20 de marzo del 2001.

Esta campaña se maneja en dos etapas: la de inducción y mantenimiento que constó de tres meses y medio en los cuales se enviaron catorce mensajes electrónicos, se distribuyeron y pegaron cuatro carteles distintos, se elaboró una página en Intrasat destinada para esta campaña donde se brindaba mayor información, se distribuyeron dípticos anexos al talón de pago, se elaboraron estampas para los vehículos oficiales y anuncios para los sanitarios.

La segunda etapa se consideró de reforzamiento. Duro dos meses y medio durante el cual se enviaron diez mensajes se elaboraron cinco carteles distintos y se distribuyeron trípticos con información y logros alcanzados. Se brindó espacio en la revista interna *ExpreSATE!* con resultados obtenidos.

Organízate!
 Sémate al esfuerzo



Ocio, limpieza y austeridad aumentan la productividad

Organízate!
 Sémate al esfuerzo



Opciones el uso de luz, agua, teléfono y consumibles

Organízate!
 Sémate al esfuerzo



Mantén limpia y ordenada tu área de trabajo

Organízate!
 Integrarte al esfuerzo
 del trabajo productivo.



Productividad

¡Organízate!
 Integrarte al esfuerzo



No dejes ociosa en su día de trabajo,
 propicias la formación de plagas

¡Organízate!
 Integrarte al esfuerzo



No te cuelgues, sé breve

¡Organízate!
 Integrarte al esfuerzo



Te necesitamos, promueve el ahorro

¡Organízate!
 Sómete al esfuerzo



No la despatches, porque se acaba

¡Organízate!
 Integrarte al esfuerzo



Participar es apoyar a la ecología

4.4.1 LOGRAR QUE EL PROGRAMA INSTITUCIONAL SE ASUMA COMO ALGO PROPIO

La verdadera fuerza de cualquier identidad corporativa viene dada por la aceptación de los valores comunes por parte de los empleados de la organización. Si no existe un compromiso por parte del personal, la identidad carecerá de validez. No se conseguirá transmitir mediante actos y actitudes la imagen que se desea presentar.

Es en última instancia la dirección de la institución quien tiene que fomentar en la organización la idea de que existen un objetivo y valores comunes. Se debe apoyar y respaldar permanentemente los programas de sensibilización y capacitación hacia la identidad corporativa que ayuden a

conseguir un compromiso real por parte de todos los que trabajan en la Institución.

Cuando una identidad y sus valores se han quebrado o se han vuelto confusas se deben utilizar las comunicaciones para: reforzar los mensajes constructivos sobre la institución; corregir la popular, pero inexacta imagen; aclarar los mensajes de lo que se hace y se defiende.

Cabe señalar que un programa de identidad debe ir acompañado de otros programas y acciones, si se quiere que sea eficaz a la hora de que el personal lo asuma.

Un modo importante para hacer que un empleado se identifique con la Institución es que esté enterado verazmente de lo que pasa en la organización; también que tenga acceso a manuales de inducción, códigos de ética, manuales de políticas o procedimientos. En este sentido, el empleado debe estar seguro del rol que desempeña en la organización, de qué puede hacer y qué no, qué lo protege y ampara y no temer a la institución (diferenciar entre restricción y disciplina).

Un personal que conozca en líneas generales cómo está la Institución es mucho más probable que confíe en ella, en ellos mismos y en su futuro.

La comunicación veraz, periódica y oportuna apaga o disminuye toda clase de rumores e incertidumbres (desde cambios de altos mandos y sus equipos de trabajo, hasta recortes masivos de personal).

Esto es lo que debe hacer la comunicación interna. No es cosa fácil pues los propios empleados constituyen la audiencia más difícil. Pero también es la más importante, pues son ellos los que hacen que funcione bien o mal una organización.

Al informar o hablar con los empleados se debe mantener un enfoque honrado, franco y constructivo, y se debe evitar dar declaraciones contradictorias, hacer promesas que no se puedan cumplir, utilizar un

lenguaje rebuscado o ejecutivo, proporcionar información basura y saturar.

De esta forma se puede decir que lo que los empleados quieren básicamente es la verdad simple y pura, qué perspectivas de futuro existen, conocer cuál es su papel y cuál puede llegar a ser, tener una idea clara de dónde se partió, dónde se está ahora y hacia dónde se va y saber la verdad sobre la institución que paga sus salarios.

Lo que buscan las comunicaciones con el personal es asegurarles que tienen un futuro por delante y que son útiles para la Institución. Es básica para crear un *Clima Organizacional de Motivación* que haga comprender que la motivación no puede ser un reflejo condicionado por estímulos económicos. La comunicación interna se propone también hacer fieles a los empleados, motivarlos e implicarlos: despertar en ellos la conciencia de pertenencia activa; estimular su responsabilidad individual, implicarlos con entusiasmo en sus objetivos y proyectos, hacer de ellos piezas clave en la gestión de calidad.

En este sentido, la imagen institucional representa un elemento fundamental para la cohesión y la formación de la identidad corporativa entre los empleados, pues contribuye a definir el estilo visual de la institución. Por lo que a continuación se expondrá con mayor detalle lo que es la imagen institucional, su importancia y cómo se genera.

4.4.2 LA IMAGEN INSTITUCIONAL

Toda institución debe cuidar su imagen, tanto la que se da al público en general como la que se transmite a sus propios empleados, pues ésta ayuda a crear en las personas una predisposición favorable o negativa.

La imagen corporativa es la personalidad construida por la empresa o institución, es el resultado del esfuerzo y el potencial de ésta, pero una imagen institucional no puede quedar sólo al amparo de su actuación ética

profesional, con esto quiero decir que la imagen corporativa no termina en el sistema corporal o en la identidad conceptual de la institución.

La identidad institucional exige una manifestación visual o física como rasgo externo más visible sobre ésta, esto es para su identificación o diferenciación. La imagen visual junto con los patrones de conducta de la institución es lo que funciona como la personalidad reconocible de la corporación, el fallo de cualquiera de estos dos elementos generadores de una imagen institucional supone para la corporación no haber comprendido que la identidad es un elemento dual, y si no funciona así los llevará a una incoherencia.

Al igual que la marca, la identidad corporativa se incorpora ahora a una dimensión mayor, ya no se trata únicamente de identificar, sino de crear en la mente del público una imagen total, integrada y duradera.

La imagen corporativa constituye un sistema, un plan o programa, en el sentido mismo del diseño, primero, como planificación estratégica y logística del conjunto del trabajo, segundo, como desarrollo del plan, tercero, como el proceso del trabajo gráfico y cuarto, como el programa normativo exhaustivo y explícitamente definido, que se materializó finalmente en forma de un manual corporativo, para la puesta en práctica y el control del programa en cuanto a todas sus aplicaciones gráficas.

En una institución se desprende la necesidad de representar su totalidad y también cada una de sus partes significativas en sus múltiples y variadas manifestaciones por medio de símbolos. El principio consistirá en visualizar la identidad por símbolos icónicos, lingüísticos y cromáticos.

En el diseño de la identidad corporativa, Alejandra Villegas señala que:

el símbolo se representa por una forma icónica o imagotipo, en la parte lingüística por el logotipo o logosímbolo, que es el nombre de la institución o corporación; a estos signos se habrá de añadir el elemento cromático que obedece a una simbólica de los colores y por tanto también psicológica,

altamente emocional y funcional. La cualidad simbólica y signica de la identidad, en sus elementos visuales y psicológicos, está determinado por la capacidad de implicación emocional y por el valor estético. Es por eso que el uso de este elemento y sus colores básicos deben de aplicarse dentro de todos los elementos gráficos y de imagen de la institución.²

Señala que la estructura de la identidad corporativa tiene dos grandes niveles: el primero es de organización de signos simples de identidad (logotipo, símbolo, gama cromática) que constituyen un todo indisociable significativo, y el segundo es el de los elementos complementarios de la identidad (concepto gráfico, formatos, tipografías, ilustraciones, etc.).

Ambos se extienden al conjunto de los mensajes emitidos al igual que sus aplicaciones y contribuyen a definir el estilo visual de la institución o empresa.

En el primer nivel, el logotipo es función del código lingüístico y el símbolo del código cromático. Juntos se constituyen en un súper código de la identidad, el cual opera en diferentes registros de la percepción y la memoria.

En el segundo nivel, el concepto gráfico, los formatos, las tipografías e ilustraciones son los soportes estables y normalizables, de la visualización de mensajes. Este nivel constituye lo que podríamos llamar el código corporativo.

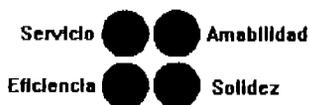
El logotipo es un signo de designación, por medio del cual, "la institución o corporación se designa a sí misma y es designada posteriormente por su público, por tanto la identidad corporativa denota a la institución".³

² Matilde Alejandra Villegas Sánchez, *Campaña de promoción gráfica: reserva especial de la biosfera mariposa monarca*, Tesis, México, Escuela de diseño del Instituto Nacional de Bellas Artes, 1996, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 17.

En el manual de identidad corporativa realizado para el SAT, se especifica textualmente que dicha institución “pretende comunicar la transparencia e imparcialidad en la aplicación de la legislación fiscal y aduanera, conservando los valores necesarios para la proyección de un cambio de cultura interno en beneficio de la sociedad mexicana”.⁴

La identidad del Servicio de Administración Tributaria es representada por el logotipo constituido por dos elementos básicos: el logotipo que está formado por las siglas SAT, y por el símbolo, que son cuatro elementos circulares que conforman los valores de la institución:



Este es el símbolo



El logotipo

Adicionalmente, existen versiones del logotipo que además se integran con: la leyenda Servicio de Administración Tributaria y la leyenda de apoyo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Además de estos dos ejemplos existen diversas variantes del logotipo

Los colores son parte fundamental de la imagen, siendo el azul de los círculos el que mantiene el vínculo con el origen de la institución que le permitió nacer y de la cual tiene apoyo permanente, la SHCP, y las siglas

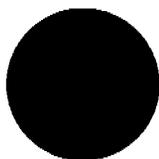
⁴ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de identidad del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, s/f, p. 2.

SAT en color negro que representa la fortaleza de la nueva institución.⁵ La tipografía es "sencilla, clara y personalizada en color negro representa la fortaleza exclusiva de la institución. Las tipografías corporativas son: la *Meridien Bold* y, de manera secundaria, la familia *Univers*."⁶

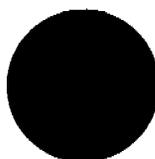
En el *Manual de identidad*, además se puede consultar las aplicaciones prácticas del logotipo, la tipografía y los colores corporativos y secundarios que se deben utilizar sin excepción alguna. A continuación presento los colores corporativos y secundarios:

Colores Corporativos

AZUL	PMS 2935 C
NEGRO	PMS BLACK PROCESS



PMS 2935 C
 CYAN 100%
 MAGENTA 47%
 YELLOW 0%
 BLACK 0%
 # 003299



PMS BLACK PROCESS
 #000000

Colores Secundarios

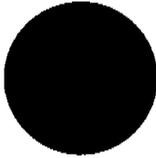
Los colores secundarios se utilizan de acuerdo a las necesidades de la aplicación.

AZUL	PMS 2756C
GRIS	PMS 428C
AZUL	PMS 430C
AMARILLO	PMS 1235C

⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de bienvenida del SAT*, México, SAT, pp. 5 y 6.

⁶ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de identidad del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 1997, p. 15.

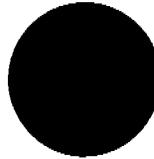
Color Secundario



PMS 2756C
CYAN 100%
MAGENTA 87%
YELLOW 0%
BLACK 11%
#0000cc

Colores Secundarios Neutrales de Soporte

PMS 428C
CYAN 0%
MAGENTA 0%
YELLOW 0%
BLACK 23%
#cccccc



PMS 430C
CYAN 6%
MAGENTA 0%
YELLOW 0%
BLACK 47%
#669999

Color Secundario de Acento

PMS 1235C
CYAN 0%
MAGENTA 27%
YELLOW 76%
BLACK 0%
#ffcc33

#: Número de color hexadecimal
para las páginas web.

En cuanto a las aplicaciones prácticas del logotipo y la tipografía, se refiere a su uso en: las credenciales, los sellos de goma, los anuncios en prensa, formatos emitidos por el SAT, uniformes, vehículos, promocionales como tazas y pines, así como carteles o comerciales de identificación exterior e interior en inmuebles, direccionales, marquesinas, stands y mostradores modulares, etc.

4.4.3 LA INTRANET O INTRASAT

Un elemento central en la comunicación organizacional del SAT es la Intrasat. Esto por la importancia del número de personas que lo pueden utilizar, debido al gran número de computadoras que están conectadas en una Red Interna, y también porque en ella se puede encontrar una gran cantidad de información y servicios relacionados con los procesos internos.

Esta importante herramienta se encuentra desde su nacimiento bajo la dirección y supervisión de la Administración General de Tecnología de la Información y nunca estuvo bajo la supervisión de la Unidad de Comunicación Social, a lo sumo se le hacían observaciones.

Se ingresa tan sólo con dar un clic en el logo de Internet de las computadoras conectadas en Red, y automáticamente se podrá ver la página principal, en ella se encuentran páginas dedicadas a cada una de las administraciones Generales que integran el SAT, así como noticias, avisos e información en general de los servicios al personal.

Aquí están disponibles manuales normativos, circulares, herramientas electrónicas de apoyo al trabajo, información de proyectos específicos, información de sus estructuras y funciones, así como directorios de cada una de ellas.

Igualmente se puede acceder a través de la IntraSAT a otros sitios de Internet relacionados con el trabajo que se desarrolla en esta Institución, así como a todas las páginas del gobierno federal que tengan por terminación: **“.gob.mx”**, como la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, todas las dependencias del gobierno Federal y por supuesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la sección servicios, se pueden encontrar diferentes apoyos, como las aplicaciones para declaraciones electrónicas, dictamen fiscal vía internet, declaranet, así como acceso al Diario Oficial de la Federación y el Sistema Autonorma en línea con leyes, códigos, reglamentos y documentos

afines preservados en archivos electrónicos con la posibilidad de copiar e imprimir.

La red interna del SAT cuenta además *con una red de correo electrónico interna* que agiliza la comunicación entre todas las personas y áreas de la institución que se encuentran conectadas a este servicio, haciendo posible el envío de información y la rápida retroalimentación a los remitentes. De igual manera la red tiene servicio para acceder al Internet en todo el mundo, a través de los permisos correspondientes, para la búsqueda e intercambio de información que contribuya a la investigación que el SAT realiza de otras experiencias exitosas en el contexto tributario internacional. Es importante aclarar que para el buen uso de la red interna existen políticas y normas específicas sobre el correcto manejo de los servicios.

4.5 LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL Y EL SINDICATO

Este tema se abordará brevemente puesto que implica en la mayoría de los casos posturas políticas, lo cual no abarca este trabajo, ante la producción, los roles desempeñados al interior de la institución y los modos y formas de actuar de la autoridad con los subordinados. Aunque por otro lado, implica un mayor esfuerzo para la comunicación organizacional.

Dentro de una institución gubernamental resulta natural que exista uno o más sindicatos, y más con la cantidad de empleados que tienen plaza presupuestal de base.

Esta es una situación que complica la comunicación dentro de una institución, puesto que un sindicato implica, al menos, un tercer partido. Una tercera postura.

El puro hecho de que exista un sindicato habla que no se confía en la autoridad, en sus representantes y en su forma de ejercer el mando. Por

algo existe la representación de los trabajadores. Es una señal de que la relación entre los empleados, la administración y las autoridades de la institución no funciona bien. Una vez que ya está allí el sindicato, lo más inteligente es hacer las paces con él.

De hecho si se diera una buena relación entre los trabajadores, los mandos inmediatos y la administración, si se informara puntual y constantemente tanto a los empleados y a sus líderes gremiales sobre los planes, problemas e intenciones de la institución, si se tratara bien y apoyara al subordinado, la necesidad de la existencia de una representación sindical sería cada vez menor. Es por esto, y por algunos intereses económicos y de otra índole que se ha ido creando alrededor de los sindicatos que algunos líderes, tanto de la alta administración como del gremio de los empleados, procuran negar u ocultar la existencia de comunicación entre ambos, o mantienen la postura que si ésta se da es deficiente y existe cerrazón de la otra parte.

En el SAT, recientemente se ha creado un segundo sindicato de trabajadores, lo cual ha complicado las cosas, puesto que ahora ambas representaciones adoptan posturas “combativas” para atraer o mantener adeptos —y obviamente sus cuotas—. Estos sindicatos se comunican con sus bases básicamente a través de periódicos murales y memorándums. No utilizan correos electrónicos, posters o folletería de algún tipo a menos que sea época electoral para elegir nuevo representante sindical.

En este capítulo se expuso cómo se ha dado la comunicación interna en el Servicio de Administración Tributaria desde su origen hasta fines del año 2003; se hizo una diferenciación entre comunicación social y organizacional; se destacó que la información continua y fluida evita rumores y malos entendidos entre la institución y su personal por lo que la comunicación interna es decisiva para la integración de los recursos humanos con la visión, misión, valores y objetivos de la institución, lo cual

se logra a través de una gran diversidad de herramientas y medios. Además se abordó la importancia que representa la imagen institucional para la cohesión y formación de una identidad corporativa entre quienes integran el SAT, por lo que la construcción adecuada y el respeto a los lineamientos son indispensables para la imagen de la institución.

En el siguiente apartado capitular se elaborará una crítica a los mecanismos utilizados por esta institución en el desarrollo de su comunicación organizacional a nivel interno, además de que se presentarán alternativas y mejoras para que sean adoptadas, o al menos tomadas en consideración, y conseguir de esta forma una mejor integración del personal con los objetivos de la organización.

CAPÍTULO V

ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

5.1 ANÁLISIS CRÍTICO

En este capítulo se realizará un análisis crítico de los principales instrumentos de comunicación organizacional que han existido en el Servicio de Administración Tributaria en el periodo que abarca desde 1997 hasta 2003.

Es por esto que cabe reconocer que en la actualidad la tecnología se ha vuelto un espacio que ha ido adquiriendo mayor relevancia ya que no sólo denota la vertiginosidad globalizadora a la que se ve envuelta la vida diaria, pues además muestra la obligatoriedad de manejar estas herramientas para estar dentro del mercado laboral y social. La tecnología y su manejo ya no es sólo seña de posición y poder, es también necesidad y recurso para la inserción, la permanencia y la competencia laboral.

Una de estas expresiones tecnológicas es el uso de la computadora y sus derivados. Entre ellos se encuentra el correo electrónico y las páginas y sitios electrónicos¹ donde se puede acceder a un sin número de informaciones diversas de variada calidad.

El análisis del sitio electrónico interno del SAT interesa en primera instancia puesto que es un mecanismo de comunicación masivo activo en

¹ La diferencia entre página electrónica y sitio electrónico es que el segundo puede albergar una gran cantidad de páginas electrónicas de temas diversos, mientras que la primera puede tener varios *links* pero de un mismo tema. La diferencia es el espacio, la capacidad de almacenamiento.

la actualidad y porque brinda un gran espacio de información de las actividades realizadas por esta institución y tiene acceso a él una gran cantidad de empleados a nivel nacional. Es por eso que representa una ventana no sólo de información, sino también una oportunidad de expresión y de acercamiento entre las autoridades y sus subalternos. Posibilidad que no ha sido explotada, es más ni siquiera explorada por las autoridades de esta organización.

5.1.1 LA INTRANET O INTRASAT

La red interna del SAT nace en 1998 con la página de la Dirección General de Tecnología de la Información² (hoy Administración General de Tecnología de la Información). Ésta conecta a un gran número de computadoras en todo el país y hace posible el intercambio de información entre miles de empleados vía correo electrónico, pero además brinda la posibilidad de acceder a las páginas institucionales de cada área administrativa que conforma esta institución donde difunden su información.

Con base en el espíritu de integración que emana del *Manual de Identidad* del SAT, resulta de suma importancia presentar una sola línea de diseño que respete la imagen institucional tanto al interior como al exterior. Es por ello que se hace necesario destacar el hecho de que se observa una falta de uniformidad y de apego a los lineamientos establecidos en el manual antes citado, en la elaboración de las páginas electrónicas de las diversas Administraciones Generales.

Debido a lo expuesto anteriormente, se pueden observar en la Intrasat, conforme se va navegando en ella, una gran variedad de diseños,

² Cfr. *ExpréSATel*, número 1, julio-agosto, Servicio de Administración Tributaria, México, 1988, p. 14.

tipografías y el uso de colores ajenos a los estipulados en este manual, cayendo en una contra indicación de imagen corporativa. A continuación se mostrarán algunos ejemplos de las páginas que conforman la Intrasat, pues para poder observar más detalladamente esta situación casi anárquica de diseños se tendría que explorar cada una de las páginas que contenga información dentro de los espacios asignados a las Administraciones Generales, al Órgano de Control Interno, a la Subsecretaría de Ingresos, al Voluntariado del SAT y al área denominada como Presidencia o Jefatura del SAT:

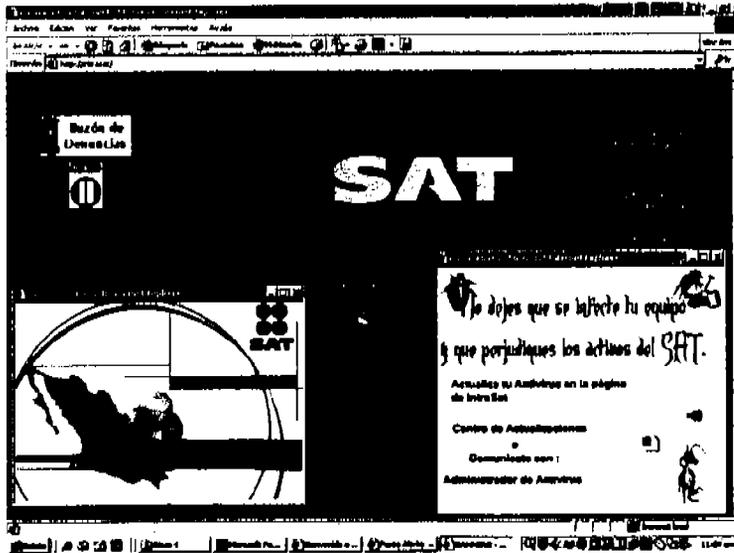


Imagen 1. ³Esta es la página de bienvenida, como se puede apreciar aparecen recuadros llamados banners que no permiten la adecuada visualización de la misma. Incluso algunos van acompañados de música en su afán de llamar la atención.

³ <http://intrasat>, consultada el 29 de septiembre de 2003. A partir de aquí, y a menos que se indique lo contrario, todas las referencias electrónicas corresponden a la red interna del SAT.



Imagen 2.4 Esta es la página de bienvenida ya sin los recuadros.

En la imagen 1 y 2 se puede observar la página de bienvenida del Intrasat elaborada y administrada por la Administración General de Tecnología de la Información (AGTI) donde se utilizan colores institucionales: negro, amarillo y azul. La tipografía no es la estipulada por el *Manual de Identidad* y el *Manual de Imagen Institucional* para Internet e Intranet elaborado por esa misma administración general.

En la imagen 1 además se puede apreciar que aparecen dos recuadros conocidos como *banners*. Estos aparecen al momento de abrirse la página y van acompañados de musicalización por lo que se sobreponen y no se distingue con claridad cada uno. En la imagen 2, ya sin recuadros, se puede ver que la página mantiene cierto equilibrio pese a contar con botones con fondo blanco.

⁴ *Ibid.*

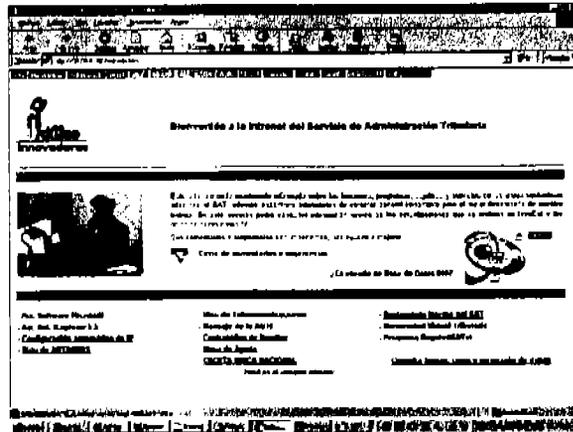


Imagen 3.ª Al ingresar a la Intrasat esta es la página de inicio.

Al ingresar a la Intrasat, después de la página de bienvenida, aparece la página de inicio (imagen 3). Es un cambio brusco de obscuro a claro. Esta página es limpia, sobria y tiene equilibrio. Utiliza colores institucionales en las barras (amarillo, gris y azul) pero no la tipografía. La barra amarilla sirve como menú de opciones para ingresar a otras páginas. Es un menú discreto y funcional.

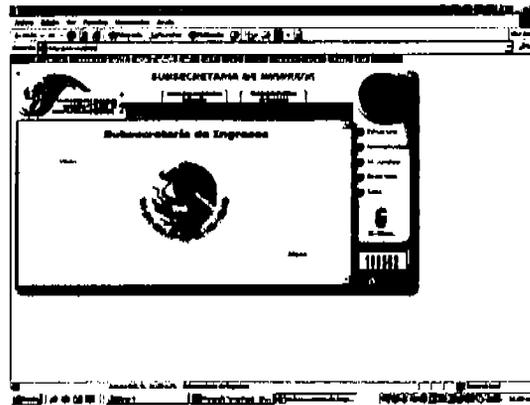


Imagen 4.ª Aquí se muestra la página de la Subsecretaría de ingresos.

⁵ <http://00.004..00/entrada.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

En la página de la Subsecretaría de Ingresos (imagen 4) se puede apreciar que utiliza su propia plantilla de diseño con su menú del lado derecho. Es una presentación sobria que no utiliza la tipografía institucional pero sí los colores.

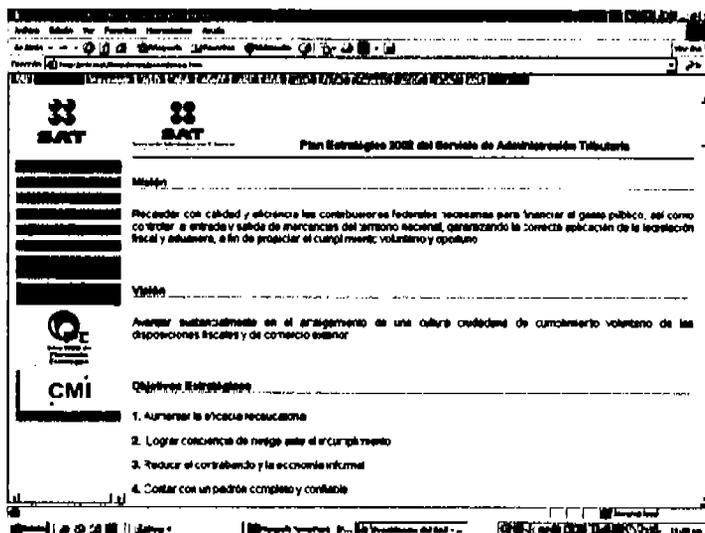


Imagen 5.7 La página de la presidencia del SAT utiliza un recuadro gris de fondo.

La página de la presidencia del SAT (imágenes 5 y 6) sigue la idea de la página de inicio construida por AGTI. Mantiene el menú superior, agrega un menú al lado izquierdo con los colores institucionales, aunque no respeta la tipografía oficial. Maneja en el cuerpo de la página un fondo gris (imagen 5), el cual es olvidado en los siguientes cuerpos al modificar su diseño (imagen 6).

⁶ <http://intrasat/SSI/>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

⁷ <http://intrasat/Presidencia/presidencia.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

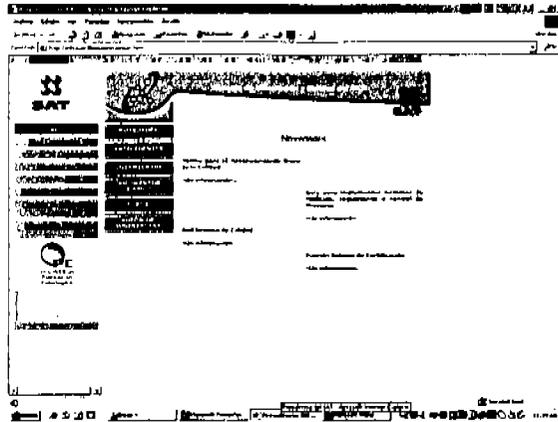


Imagen 6.ª A la presidencia se le olvidó seguir utilizando su recuadro gris.

La página del Voluntariado (imagen 7) utiliza su propio diseño. Es equilibrada, limpia y sobria pero utiliza líneas rojas y botones multicolores. Ambos casos ajenos a lo señalado en los lineamientos. Su tipografía tampoco es la oficial.

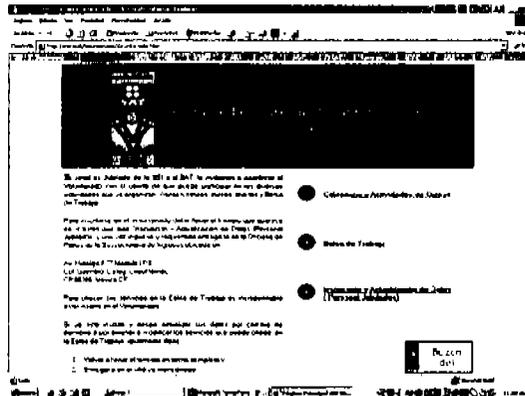


Imagen 7.ª El voluntariado del SAT maneja otro formato.

La página principal de la AGTI (imagen 8), administración encargada de la regulación, administración, mantenimiento y actualización de la Intranet e

⁸ <http://intrasat/Presidencia/risat.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

⁹ <http://intrasat/Voluntariado/Voluntariado.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

Internet, es sobria, limpia y equilibrada. Utiliza los colores institucionales pero no la tipografía (*Meridien Bold* o la familia *Univers*). Navegando en sus páginas se puede percatar que pronto se olvidan de seguir utilizando su formato (imagen 9).

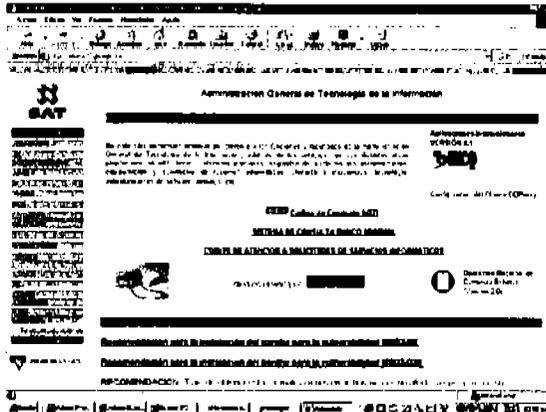


Imagen 8.¹⁰ Página principal de la Administración General de Tecnología de la Información (AGTI).

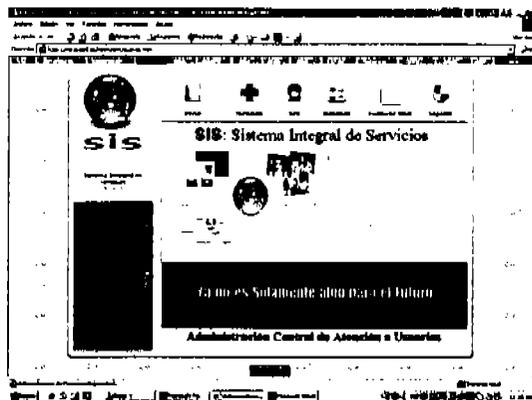


Imagen 9.¹¹ La AGTI cambia su formato sin ningún recato.

¹⁰ <http://intrasat/Dgti/dgti.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

¹¹ <http://intrasat/Dgti/AtencionUsuarios.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

La página de la Administración General de Aduanas (AGA) respeta la estructura dividida en tres: cabezal, menú al lado izquierdo y cuerpo y no se sale de ese esquema (imagen 10). Es sobria, equilibrada y limpia. Utiliza colores institucionales, aunque no la tipografía.



Imagen 10.¹² Página principal de la Administración General de Aduanas (AGA).

En la imagen 11 se aprecia la página principal de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF). Esta mantiene la estructura pero cambia el diseño. Utiliza colores oficiales pero no la tipografía. Posee un diseño sobrio, limpio y equilibrado.

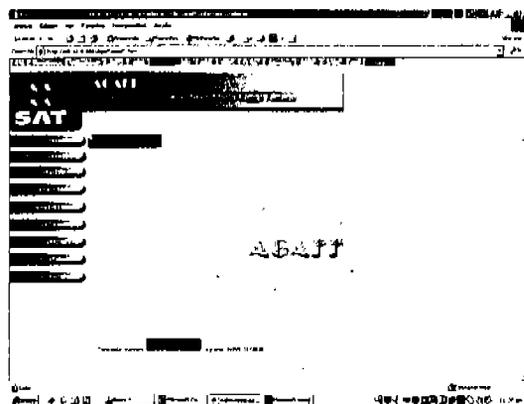


Imagen 11.¹³ Página principal de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF).

¹² <http://99.90.4.180/AgA/proxima.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

La Administración General Jurídica (AGJ) en su página principal (imagen 12) mantiene la estructura pero aporta su propio diseño. Utiliza colores oficiales pero no la tipografía. Posee un diseño limpio, sobrio y equilibrado. Usa imagen de fondo discreto y no llamativo. Al navegar dentro de su espacio pronto se olvidan de su menú (imagen 13) y posteriormente desdeñan su primer diseño y presentan un cambio radical de claro a oscuro (imagen 14).

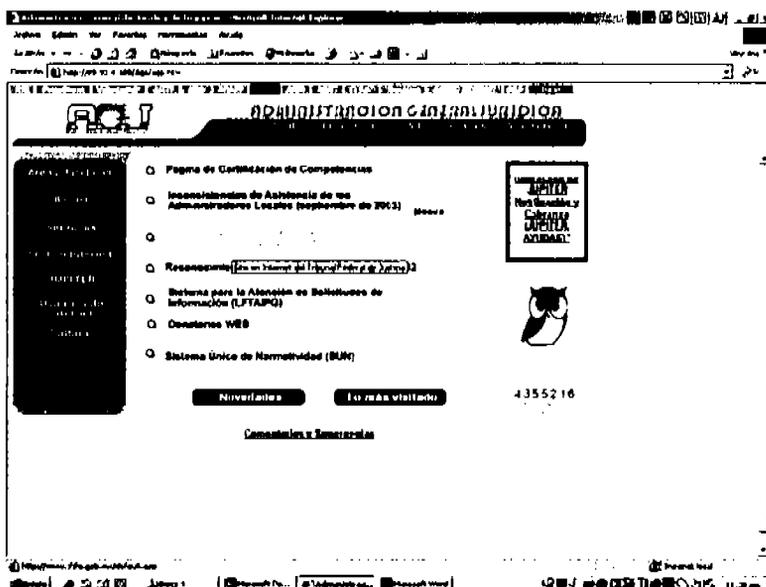


Imagen 12.¹⁴ Página principal de la Administración General Jurídica (AGJ).

¹³ <http://99.90.4.180/Agaff/agaff.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

¹⁴ <http://99.90.4.180/Agj/agj.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

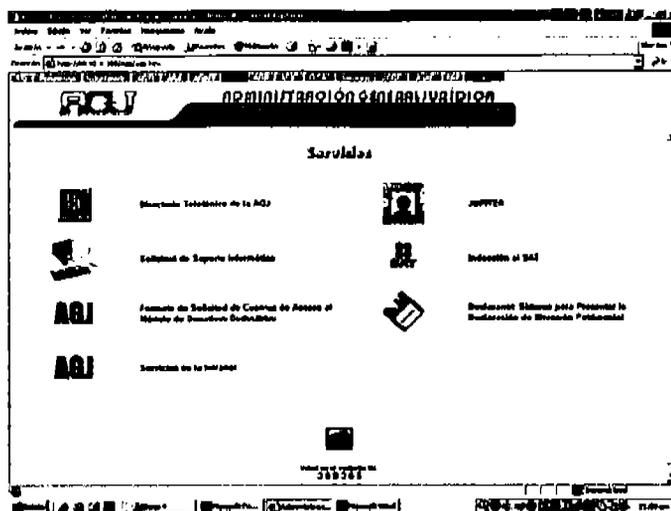


Imagen 13.¹⁵ LA AGJ dejó a un lado el menú que manejaba en su página principal.



Imagen 14.¹⁶ Aquí definitivamente la AGJ cambió su diseño en la web.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

La página de la Administración General de Recaudación (AGR) retoma el esquema cabeza, menú a la izquierda y cuerpo, pero utiliza su propio diseño (imagen 15). Incluso sólo utiliza el símbolo del SAT (las cuatro esferas). Emplea colores institucionales pero botones multicolores. La tipografía no es la oficial. Su diseño es equilibrado, no es sobrio por el uso de múltiples colores y tampoco es muy limpio debido al amontonamiento de elementos.

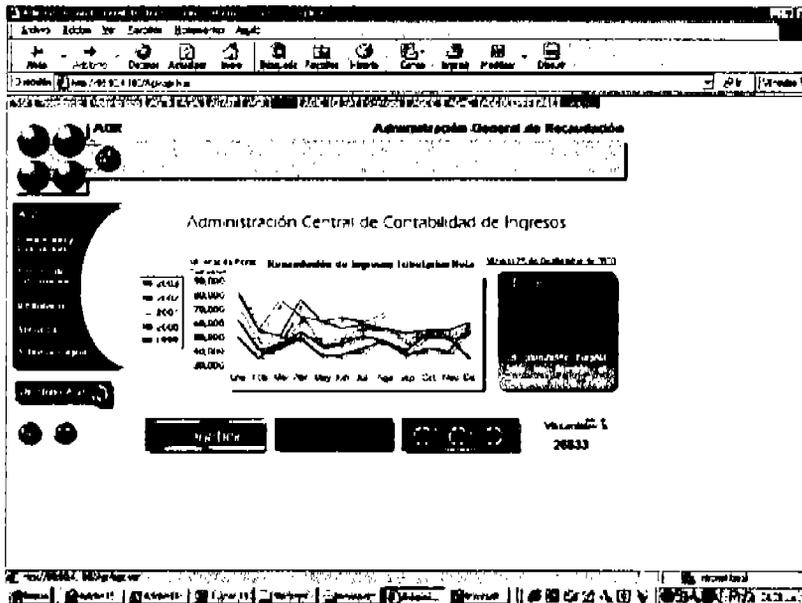


Imagen 15.¹⁷ La página principal de la Administración General de Recaudación (AGR).

En la imagen 16 se puede observar la página principal de la Administración General de Innovación y Calidad (AGIC) la cual maneja el mismo esquema, aunque agrega su propio cabezal. Utiliza colores institucionales pero no la tipografía. Es equilibrada y sobria pero no del

¹⁷ <http://99.90.4.180/Agr/agr.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

todo limpia por su tendencia al amontonamiento y el uso de los cuadros con vínculos denominados *banners* que impide la visualización correcta de la misma página.

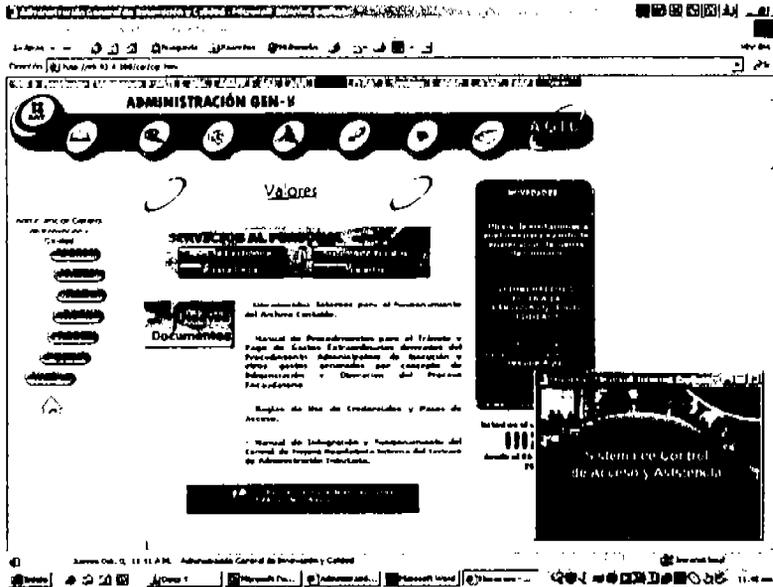


Imagen 16.¹⁸ La página principal de la Administración General de Innovación y Calidad maneja recuadros con vínculos denominados *Banners* que impide la visualización correcta de la misma.

La página principal del Órgano de Control Interno (imagen 17) es sólo cabezal y cuerpo. Ingresando a ella (imagen 18) se retoma el esquema que incluye el menú a la izquierda. Emplea casi por completo los colores institucionales. La tipografía no es la oficial. Tiene un diseño equilibrado, limpio y sobrio.

¹⁸ <http://99.90.4.180/cgr/cgr.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

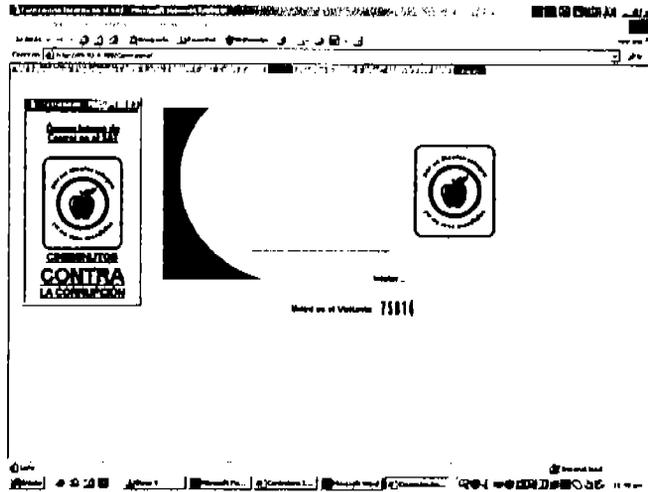


Imagen 17.¹⁹ Página principal del Organismo de Control Interno.

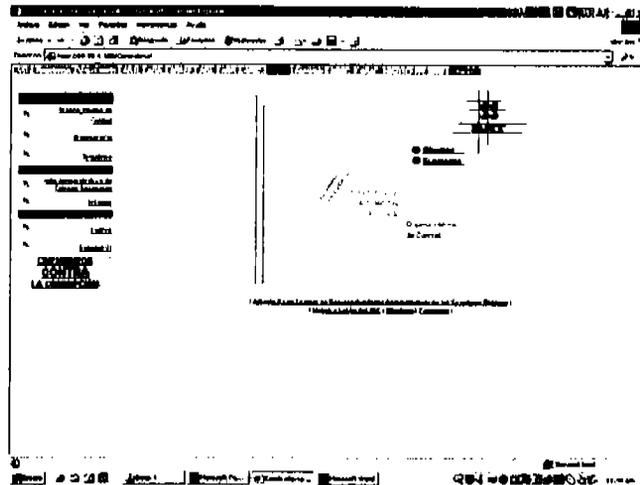


Imagen 18.²⁰ El Organismo de Control interno no varía incluso su diseño web.

¹⁹ <http://99.90.4.180/Contraioria/>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

²⁰ *Ibid.*

La página de servicios diversos (imagen 19) mantiene el esquema antes visto. Utiliza colores institucionales. Su diseño es equilibrado, limpio y sobrio. No usa tipografía oficial.

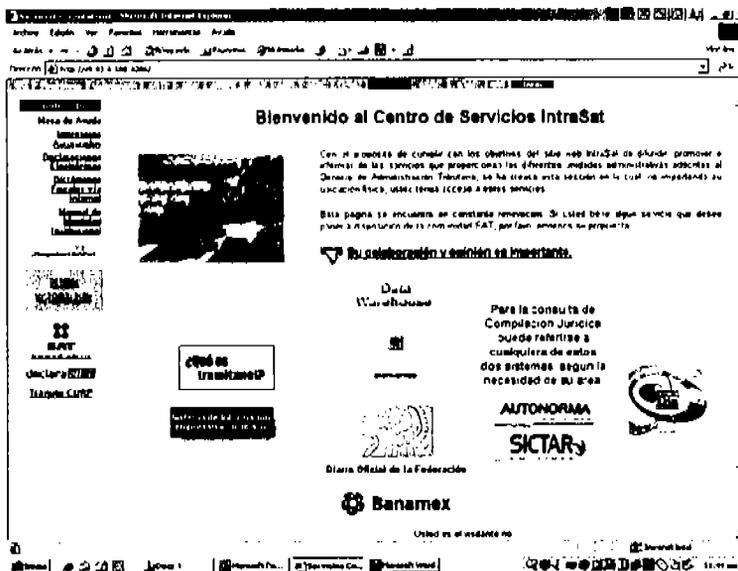


Imagen 19.²¹ La página de Servicios diversos.

La Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) en su página de inicio (Imágenes 20 y 21) utiliza *banners* lo cual dificulta su visibilidad. Emplea el esquema de tres ya explicado anteriormente. También maneja una imagen de fondo a la cual le faltó un poco más de transparencia para evitar que dificulte la lectura. Su diseño es equilibrado, limpio y sobrio. Aunque al seguir navegando se aprecia que cambia radicalmente su diseño al saltar de claro a oscuro (imagen 22), aunque sigue manteniendo su equilibrio, limpieza y sobriedad. Usa los colores institucionales pero la tipografía no.

²¹ <http://99.90.4.180:8086>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

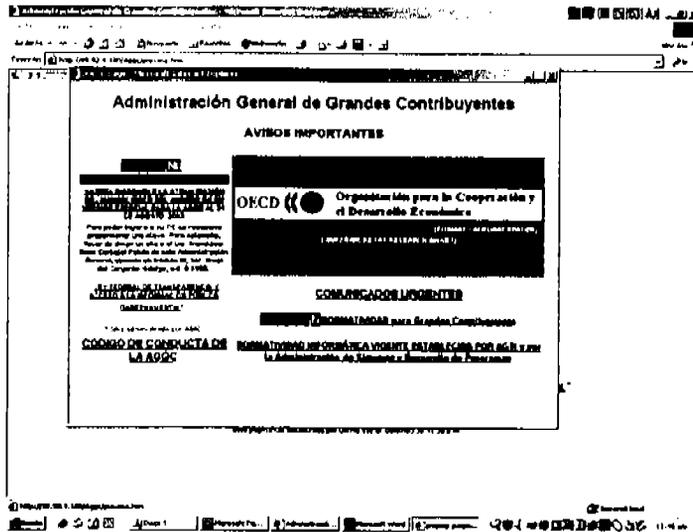


Imagen 20.²² La página de inicio de la Administración General de Grandes Contribuyentes maneja banners.

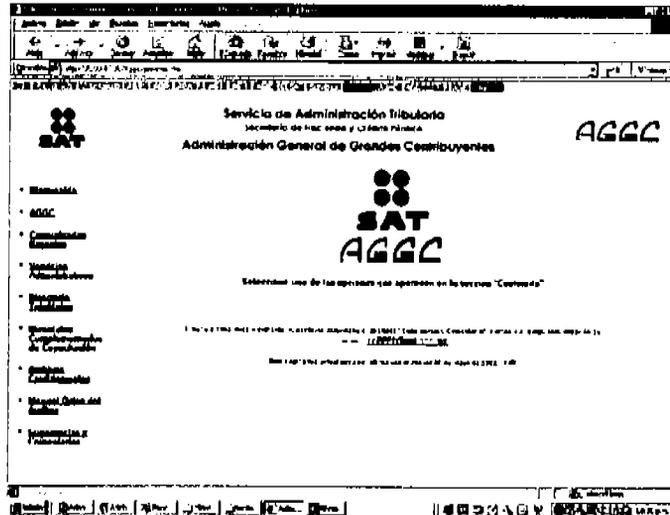


Imagen 21.²³ La página principal de la AGGC ya sin el molesto banner.

²² <http://99.90.4.180/Aggc/proxima.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

²³ *Ibid.*



Imagen 22.²⁴ El cambio en el diseño de la AGC es drástico, de claros a oscuros.

La Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC) es un caso especial porque su diseño cambia casi en cada página como se puede apreciar en las imágenes 23, 24 y 25. En el primero de estos ejemplos se puede apreciar el uso de *banners*. Es equilibrada y un tanto sobria pero no limpia. Aquí se utilizan mayoritariamente los colores institucionales. En la siguiente imagen (24) se nota el uso de un color verde chillante así como el empleo de un menú al centro con botones bastante grandes. Es un diseño equilibrado y un tanto limpio. En la última imagen (25) cambia una vez más el diseño, el cual es limpio, equilibrado y sobrio. En ninguna de estas páginas se respeta la tipografía oficial.

²⁴ *Ibid.*

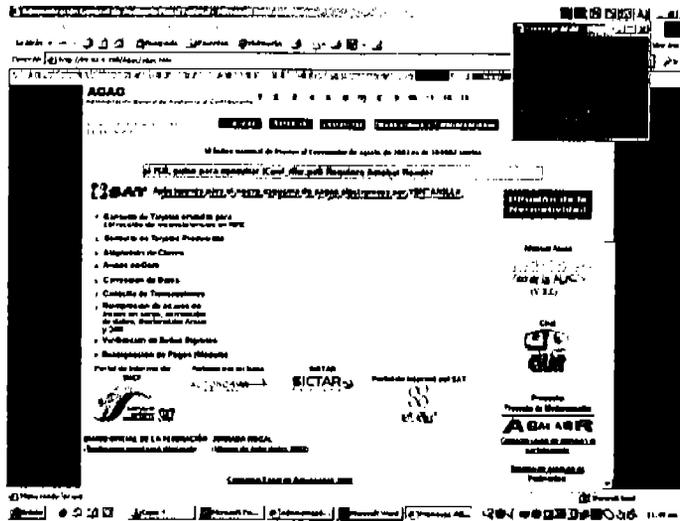


Imagen 23.²⁵ Página principal de la Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC).

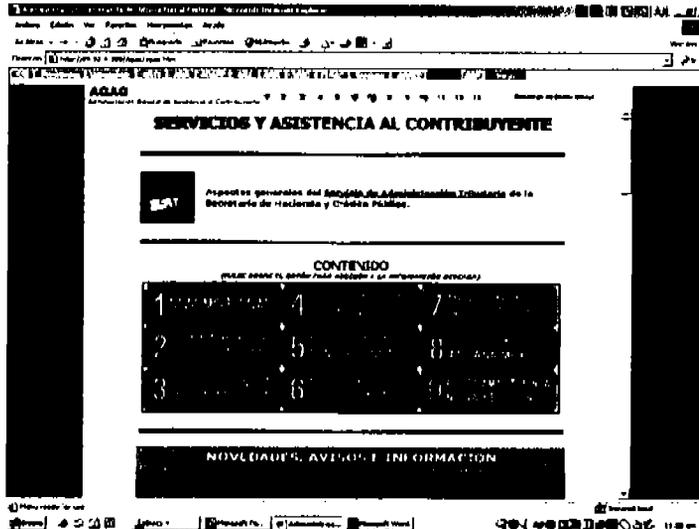


Imagen 24.²⁶ La AGAC modifica su diseño web.

²⁵ <http://99.90.4.180/Agac/agac.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

²⁶ *Ibid.*

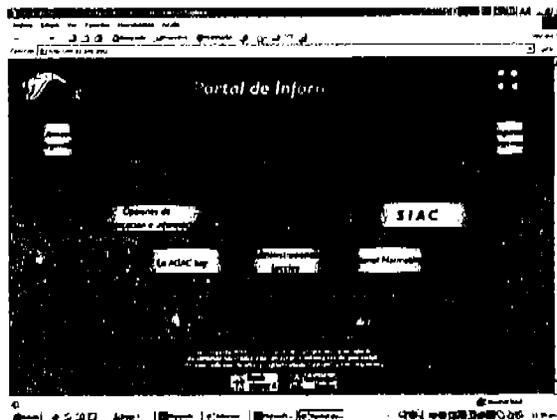


Imagen 25.²⁷ La variedad de diseño de la AGAC es notable.

En la imagen 26 se puede observar la página principal de la Administración General de Evaluación (AGE). Esta retoma el esquema de tres ya comentada. Utiliza una imagen de fondo que no obstaculiza la consulta. El tono de azul que emplea es un poco más claro que el institucional. La tipografía no es la oficial. Su diseño es equilibrado, limpio y sobrio.

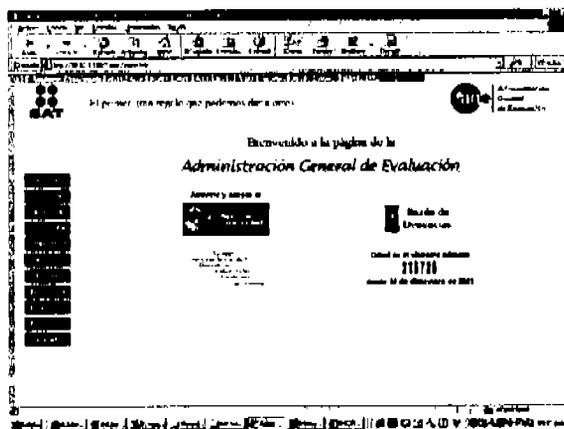


Imagen 26.²⁸ Página principal de la Administración General de Evaluación.

²⁷ <http://99.83.248.20C/>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

Como se puede apreciar en los ejemplos vistos anteriormente, la variedad de diseños, colores, fondos, animaciones, recuadros, botones y otros elementos hace que se pierda la seriedad que debe guardar una institución. Existen saltos bruscos de claros a oscuros y viceversa. Ninguna página respeta la tipografía oficial y en ocasiones se observa el cumplimiento de los lineamientos en cuanto a los colores.

El hacer vistosas las páginas con efectos, musicalización y múltiples colores no provocará más consultas. Se debe comprender que es un espacio institucional, que el público potencial ya se tiene cautivo y no hay que andar en su búsqueda.

Por otra parte, al analizar la Intrasat desde la perspectiva motivacional basado en la teoría de la Pirámide de Maslow,²⁹ como la de uso más frecuente, tiene la ventaja sobre otras teorías de que no se basa únicamente en metas específicas o gratificaciones de algún tipo, sino que es la que funciona mejor para intentar vincular el uso de este medio de comunicación con la motivación que pueda tener el empleado al consultarlo.

Desde esta teoría se puede señalar que los contenidos de la Intrasat deberían de motivar a los empleados y vincularlos con la institución. Es decir que intentarían fomentar la integración, la recreación, la capacitación, el reconocimiento, mostrar los beneficios por pertenecer a la organización, brindar seguridad en el sentido de que no se despojará del empleo a nadie, etc. Con esto se ayudaría a la autorrealización, al sentimiento de afiliación y a la autoestima del empleado pues ayudan al trabajador del SAT, a sentir que pertenece a una colectividad que busca

²⁸ <http://99.90.4.180/Agcet/agcet.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2003.

²⁹ Esta manifiesta que las necesidades humanas básicas (fisiológicas, seguridad, afiliación, estimación y autorrealización) se encuentran ordenadas en una jerarquía que varía según el individuo. Cfr. Goldhaber, *op. cit.*, p. 71.

objetivos comunes, lo hace sentirse participe de ello, aceptado, apreciado e incluso respetado por su labor dentro de la institución.

Es de destacar que la Intrasat es muy completa en su carácter técnico y que brinda bastante información sobre el quehacer de la institución, pero es menester acentuar que carece de *links* donde exista una visión humana, cálida y amable con el trabajador, donde se ofrezca espacio para una retroalimentación efectiva. En este sitio se tendría cabida para el reconocimiento, la capacitación y todo lo señalado en el párrafo anterior.

Con esto se quiere decir que, de acuerdo a las teorías motivacionales expuestas en el capítulo dos de este trabajo (apartado 2.1.7), se deben crear vínculos (intereses y motivaciones) que ligen al empleado con la institución y viceversa. Los intereses y expectativas motivan a las personas. Aunque se debe reconocer que el problema de la creación de vínculos es el empatar los intereses de los empleados con los de la organización. Esta tarea no tiene que ser ardua, mas bien es de sensibilidad pues se trata de conciliar los intereses y no las posiciones.

5.1.2 SUGERENCIA PARA LA INTRASAT

Con base en la observación participante y de un análisis de contenido³⁰ a continuación se presenta una sugerencia para la IntraSAT debido a la importancia que esta red interna del SAT representa, y puede representar, así como haciendo caso al *Manual de Imagen Institucional del SAT* es que

³⁰ El análisis de contenido aludido se refiere a la observación durante un periodo de tiempo determinado (dos meses) de las pautas seguidas para crear y publicar los contenidos informativos y normativos en los distintos departamentos que componen el SAT. El análisis incluyó una revisión de las formas (estéticas, de formato, de asimilación de las disposiciones para la elaboración de material institucional, de uso de colores oficiales, etcétera) y, en menor medida, de las informaciones presentadas en tales sitios.

se considera necesario unificar la imagen y diseño de las diversas páginas que lo integran, para crear la sensación al usuario trabajador del SAT que existe una unidad en la Institución, pues en la actualidad se crea la percepción de que cada Administración General es un mundo aparte.

Por otra parte, desde el punto de vista de diseño y color³¹, resulta desagradable observar sumamente saturados, ya sea con imágenes, con colores demasiado llamativos o con muchas animaciones algunas páginas, lo cual dificulta la lectura o consulta de las mismas debido a la distracción que representan o a la mala distribución que tienen.

Una página debe estar equilibrada en su contenido en general y realizada de acuerdo a una diagramación y retícula de diseño³², tanto en imágenes como en texto dentro de lo que se denomina caja de composición, que en el caso de los libros es la hoja en blanco y en los diseños digitales, la pantalla.

La clave es la composición. Este proceso es el paso mas importante en la resolución del problema visual. Los resultados marcan el propósito y el significado pues tienen fuertes implicaciones sobre lo que recibe y percibe el espectador. Esta etapa del proceso creativo, es donde el

³¹ Los efectos psicológicos del color que se han podido comprobar son básicamente de dos tipos, los que se definen como directos, los cuales hacen que un ambiente parezca alegre o sombrío, frío o cálido, etc.; y los indirectos, relacionados con los afectos y con asociaciones subjetivas de los individuos frente a los colores. Esta característica subjetiva de la apreciación de los colores, hace que los efectos secundarios sean los más discutidos, ya que pueden variar de acuerdo al individuo. Cfr. Arthur T. Turnbull, *Comunicación gráfica: tipografía, diagramación, diseño, producción*, México, Trillas, 1999, Cap. 13.

³² Se entiende por éstas al campo visual dentro de la caja tipográfica que puede subdividirse en campos o espacios más reducidos a modo de reja y que se separan uno de otro por un espacio intermedio, con el objeto de que las imágenes no se toquen entre sí y que se conserve la legibilidad. Cfr. Roberto Zavala Ruiz, *El libro y sus orillas*, Cap. 1, secc. 4, México, UNAM, 1998.

diseñador se convierte en un comunicador visual, ejerce el control sobre su trabajo y tiene la oportunidad de expresar el estado de ánimo total que se quiere transmitir, en este caso dentro de la Web.

En la fabricación de mensajes visuales, el significado no consiste sólo en la acumulación de efectos causados por la disposición de elementos básicos sino también en el mecanismo perceptivo. Se crea un diseño a partir de muchos colores, líneas, formas, contornos, texturas, tonos, espacio y tamaño en proporciones relativas. Al interactuar activamente esos elementos, si se pretende un significado, el resultado es la composición,³³ basada en la intención del diseñador, que además debe responder a una directriz básica en la Web: la funcionalidad. No hay que olvidar que las páginas electrónicas sirven a un propósito.

Por este motivo es que a continuación se hará una sugerencia para el diseño de la IntraSAT: se deben utilizar los colores base obligatorios marcados por el *Manual de identidad* institucional, imagen de fondo, así como diversos elementos a utilizar (botones, flechas, etc.). Se podrán hacer nuevos elementos, pero respetando colores y dimensiones, así como el diseño de la plantilla base, a la cual se llegará a través de un consenso o después de analizar diversas opciones.

La propuesta parte de la unificación y estandarización de criterios gráficos y de manejo de imagen, para la instrumentación en todas las páginas que conforman la IntraSAT a través de las diversas áreas de informática de cada Administración General.

Hay que enfatizar que este proyecto no causaría erogación alguna a la Institución, ya que existe, en diferentes áreas del SAT, el personal calificado para desarrollar e instrumentar dicho proyecto, tales como: diseñadores gráficos para el asesoramiento y manejo de imagen, ingenieros

³³ Cfr. Arthur T. Turnbull, *Comunicación gráfica: tipografía, diagramación, diseño, producción*, México, Trillas, 1999. Cap. 14.

y programadores en sistemas que se han encargado de realizar hasta el momento el manejo de la IntraSAT, con una muy alta calidad de programación e ingeniería. Se deben evitar, sin embargo, las deficiencias en el manejo de la imagen institucional marcado en el manual existente para este fin.

Se propone realizar un grupo o comité formado por especialistas en informática y diseño para realizar una propuesta conjunta y estandarizada en cuanto a la IntraSAT se refiere, reforzando así el sentido de pertenencia y unidad con la Institución.

En resumen, resulta conveniente hacer la sugerencia a la Administración General de Tecnología de la Información, que regula el uso de este medio de comunicación interna, de incorporar los siguientes requisitos en sus lineamientos para poder publicar las páginas electrónicas y que realmente se apliquen los siguientes preceptos:

1. Uso adecuado del Logotipo y logotipo.
2. Uso correcto de los colores institucionales (primarios y secundarios).
3. Uso exclusivo de las tipografías institucionales (*Meridian Bold* y la familia *Univers*).
4. Crear una sola línea de diseño de página electrónica para presentar una sola imagen institucional.

En este último punto cabe señalar que resultaría conveniente proporcionar fondos, botones, formatos de tablas y otros elementos autorizados, quedando como responsabilidad de las administraciones generales el contenido, las animaciones, imágenes y efectos que deseen utilizar, sin que esto signifique que se saturen las páginas con animaciones y efectos que resulten un factor de distracción.

Se puede alegar que son páginas internas, pero la disciplina empieza internamente y para ello existen lineamientos específicos dentro del *Manual de identidad*. Para que esto se lleve a cabo se necesita sensibilizar

a los responsables de elaborar las páginas en cada Administración General, en el Órgano de Control Interno, en la denominada Jefatura o Presidencia del SAT, en el Voluntariado y en la Subsecretaría de Ingresos, que son las que integran la IntraSAT, para que dejen a un lado la diversidad de criterios, el estilo utilizado en cada área e incluso la competencia que pudiese existir entre ellas y crear una sola concepción y diseño de la IntraSAT.

También resulta conveniente señalar que algunas de las páginas electrónicas que conforman la IntraSAT tienen una saturación de efectos visuales e incluso auditivos que distraen el objetivo principal de la página: informar.

El fin de unificar la línea de diseño dentro de la IntraSAT es sensibilizar a los trabajadores de que cada Administración no es un área independiente sino que forma parte de una sola Institución, por lo que se pretende la cohesión tanto de los empleados como de los titulares de las Administraciones Generales en una sola visión: la del Servicio de Administración Tributaria.

5.2 CRÍTICA A LA REVISTA INTERNA *ExpréSATE!*

La revista interna denominada *ExpréSATE!*, nace en julio de 1998 con su primer número al público, aunque desde meses antes se empezó a trabajar en su concepto. Era editada por la Subadministración de Imagen y Comunicación Interna, perteneciente a la Administración de Relaciones Interinstitucionales de la Unidad de Comunicación Social. Su tiraje era de 15 mil ejemplares. Su distribución era nacional. Dejó de existir bajo el argumento de que era un gasto demasiado oneroso para lo que se conseguía a cambio, por parte del entonces presidente del SAT y Subsecretario de Ingresos, Lic. Rubén Aguirre Pangburn. Ni siquiera se quiso mantener la versión web de dicha publicación.

El último número publicado abarcó octubre y noviembre del año 2000 y fue una edición especial dedicado al centenario de las aduanas en México, aunque se realizó un número más que nunca fue publicado el cual integraba información de enero a abril de 2001. La revista estaba en su tercer año de publicación cuando se decidió desaparecerla.

AÑO	Número de ejemplares publicados
1	6
2	5
3	2

El concepto de esta revista interna resultaba interesante, puesto que se buscaba integrar información de cada una de las Administraciones Generales del SAT para que las personas que no estuviesen familiarizadas con la labor de alguna o varias de las áreas que le eran ajenas pudiesen conocerlas aunque fuera de manera parcial.

Además, en muchas de las ocasiones la información contenida abordaba temas y dinámicas del interior de la República, por lo que no se favorecía únicamente a las áreas centrales y ejecutivas.

El principal problema de la revista no fue su aceptación por el personal o incluso su distribución, sino la censura de la cual era objeto por parte de los asesores de la presidencia del SAT o por la presidencia misma y la autocensura en la que caían los enlaces nombrados por cada Administración del SAT. Esto último resulta comprensible pues ellos certificaban la información a publicar y si mandaban algún contenido que resultase "delicado" o incluso "inexacto" se podían meter en severos problemas con sus superiores.

En el caso de la censura realizada por la presidencia del SAT obedecía a que algunos contenidos podían resultar en primera instancia correctos, pero que al verlos desde otra perspectiva o ubicándolos en un contexto político o histórico, podrían resultar comprometedores. Otra circunstancia que ocurría en esta instancia era que el proceso de revisión

de contenidos en ocasiones resultaba demasiado tardada, debido a otras labores que tenían que realizar los asesores, por lo que la información perdía su frescura, se hacía vieja e incluso obsoleta (tal es el caso de los eventos a realizarse en determinado calendario).

Un posible error de la revista fue no brindar un espacio al sindicato del SAT, y con ello negarle voz a una parte sumamente importante en las funciones de esta institución. Esto se hizo con el criterio de que no entraba en el perfil editorial y para no darle más fuerza y presencia al mismo, pero lo que creó fue una continua búsqueda del descrédito de éste hacia la publicación, sobre todo a su contenido, calificándola como oficialista y favorecedora de las autoridades en turno.

No cabe duda que los medios de comunicación pueden ser utilizados de esa forma, y el caso de *ExpréSATEl* no es la excepción. Lo anterior se debe a que dentro de una institución se "vive" con ciertas reglas no escritas. Se utilizan parámetros no estéticos, editoriales o informativos, sino superficiales como puede ser el no lastimar vanidades de jefes (a cualquier nivel), con lo que hasta las fotografías eran sujetas a revisión, además que existe una línea mandada por la autoridad en la política de información.

También cabe destacar que las revistas internas, como es el caso de *ExpréSATEl*, responden a una política editorial que no requiere estar presente en documento oficial alguno, en tanto se entiende que es una ley no escrita. La política editorial de este medio interno analizado consiste, en el fondo, en una cosa: defender y justificar a la institución.

Por otra parte, los propósitos inmediatos de la revista interna *ExpréSATEl* consistían en integrar de la mejor forma posible al personal con la misión, visión y valores de la institución, además de motivar al trabajador para que incrementara su productividad. Por otro lado buscaba fomentar la ética del trabajador en su trato con el público contribuyente y

con sus compañeros de trabajo, cuidar internamente la imagen de la institución con el fin de que ésta fuera positiva y hacerlo sentir parte de una comunidad, de una familia que busca objetivos comunes. En concreto, crear un sentimiento de orgullo por pertenecer al SAT.

En este sentido la revista tenía una doble finalidad: ser al mismo tiempo *formativa e informativa*. Esto es, aportar objetivos, intereses y dar a conocer actividades de áreas laborales poco tangibles pero efectivas y profesionales. La misión de la publicación consistía también en captar las inquietudes de los empleados, transmitir la "*cultura corporativa*", así como la importancia de la buena imagen pública y el aspecto humano, para que de este modo todos se sintieran *integrados y partícipes* del mismo proyecto institucional. Además trataba de involucrar a todas las áreas y promover su participación, tanto a nivel central como de los diversos estados de la República, para no monopolizar el discurso y brindar cierta frescura.

Al hacer un rápido análisis de contenido³⁴ de esta revista y observar su evolución se puede decir que sí cumplió con sus objetivos, aunque progresivamente, puesto que la cultura corporativa es un proceso que no se logra de inmediato; sobre todo si se tiene un origen en otra institución con usos y costumbres que se desean erradicar o modificar.

Desde el inicio, la revista *ExpréSATEl* ofrecía temas de actualidad del SAT y de cada una de las unidades que lo conforman, es decir, cubría los ámbitos de acción de la institución en toda la república, expresaba la filosofía de ésta y señalaba el deseo de vincular a los miembros de la organización, sin importar el área o la posición que ocupara.

Tenía secciones fijas como: editorial, cultura, monografía de un estado y entretenimiento; desde el segundo número se añadió el espacio

³⁴ La elaboración de un análisis de contenido a fondo implica una metodología y una serie de procedimientos que no son necesarios para alcanzar los objetivos del presente estudio.

del lector a las secciones permanentes. El resto del espacio se distribuía con información variada: espacio para la participación de las administraciones generales, entrevistas, mensajes de las altas autoridades, reportajes, eventos, convenios de descuentos y protección civil.

En el contenido de los trece números que se sacaron a circulación podemos observar los siguientes aspectos: primero, que pese a ser una sección fija, en tres ocasiones no se incluyó el espacio dedicado a los estados de la república mexicana, por lo que se observa una deficiente continuidad de los criterios estructurales de la publicación. Segundo, las diversas administraciones generales del SAT que existieron a lo largo de la vida de la revista recibieron los siguientes espacios:

Área	Espacios	Números de revistas donde aparece
Aduanas	27	12
Servicio Fiscal de Carrera	21	11
Recaudación	14	10
Auditoría Fiscal Federal	10	8
Tecnología de la Información	8	8
Innovación y Calidad	7	6
Jurídica	6	6
Contraloría Interna	6	4
Grandes Contribuyentes	5	5
Coordinación y Evaluación Tributaria	5	4
Asistencia al Contribuyente	3	3
Protección Civil	5	5
Eventos de diferente índole (culturales, deportivos, cursos, etc.)	20	8
Convenios de descuentos	8	8
Información general	38	11

De lo anterior se infiere que las Unidades Administrativas que más participación y espacio tuvieron fueron las de Aduanas y el Servicio Fiscal de Carrera, y que la que menor cobertura recibió fue la de Asistencia al Contribuyente; aunque cabe señalar que hay artículos dedicados a alguna Administración General específica pero que implican actividades desarrolladas también por otras. Otra situación a destacar es que algunos eventos como lo son cursos, diplomados, conferencias magistrales o encuentros internacionales son auspiciados por una o más unidades administrativas y sólo una de ellas se hizo responsable del contenido.

Por último, se debe mencionar que se brindó también un espacio denominado "El SAT en los medios" que manejaba lo más destacado de las presencias de esta institución en los medios informativos el cual se publicó en 4 oportunidades y, finalmente, se dio lugar 6 veces al "Buzón confianza" donde se manifestaban inquietudes por parte de empleados de la institución, las cuales eran contestadas por altas autoridades competentes en el asunto.

Resulta importante señalar que existieron artículos expresamente destinados a hacer del conocimiento de la comunidad la misión, la visión y los valores del SAT, así como el organigrama general de la institución, la importancia de respetar la imagen y el contenido del *Manual de Identidad*, el significado y uso adecuado del logotipo y los cambios en los altos mandos. También hay que destacar que numerosos artículos tanto del Servicio Fiscal de Carrera como de la Contraloría Interna expresaban la necesidad tanto de la capacitación continua del personal como de la actitud de servicio al público potencial y sobre todo de la honradez y búsqueda de la excelencia. Algunos de los artículos de Innovación y Calidad se enfocaban a ilustrar los beneficios que recibían algunos empleados gracias a su perseverancia y lealtad (años de servicio) y en

otras ocasiones a premios obtenidos por alguna labor destacada por parte de algún trabajador.³⁵

Sin duda un acierto de la revista era su doble modalidad: versión electrónica y edición impresa. Esto le daba mayor accesibilidad a los empleados para su consulta, y en caso de que algún trabajador quisiera mostrar a su familia su labor o simplemente involucrarla en el quehacer de la institución buscaba el impreso para llevárselo a su hogar. Cabe recordar que el tiraje de la revista era de 15 mil ejemplares, es decir, casi la mitad de la población laboral del SAT.

Por otra parte, si se analiza la motivación que representaba el contenido de la revista para un empleado, vista desde la perspectiva de la Pirámide de Maslow, se puede distinguir que cumplían en cierta medida las necesidades de afiliación y de autoestima pues ayudaban al empleado a sentirse participe en la búsqueda de metas comunes, lo hacía sentirse aceptado, apreciado, respetado por su desempeño, así como el conocimiento de la institución. En el caso de la autorrealización, se podía brindar únicamente a través de reportajes sobre áreas específicas o entrevistas a personajes determinados.³⁶

Por otra parte, un factor fundamental para un medio de comunicación es la presencia constante con su público, por lo que cualquier motivo que evite su regularidad se convierte en un obstáculo para su objetivo de familiaridad y cercanía.

³⁵ Por ejemplo, en el número dos apareció el artículo "Los héroes del SAT" que mostraba la difícil labor realizada por los agentes de la entonces Policía Fiscal Federal, hoy se denomina Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA) y se da reconocimiento a dos agentes que murieron en cumplimiento de su deber.

³⁶ Por ejemplo, en el número 13 de esa revista se hace un reconocimiento a personas veteranas con más de cuarenta años de servicio en las Aduanas. Se abordan dos casos particulares, pero se agrega también un listado de nombres y años de servicio.

A continuación se muestra un cuadro donde aparecen los nombres de los Subsecretarios de Ingresos de la SHCP, los Presidentes del SAT y los números de las revistas que con ellos se publicaron.

Subsecretario de Ingresos	Presidentes del SAT	Números de las revistas publicadas
Tomás Ruiz González	Eduardo González González	1 - 7
Tomás Ruiz González	Alma Rosa Moreno Razo	8 - 10
Manuel Ramos Francia	Raúl Sánchez Kobashi	11 - 13
Rubén Aguirre Pangburn	Rubén Aguirre Pangburn	0

Como se puede apreciar, es con la llegada del Lic. Rubén Aguirre Pangburn a la Subsecretaría de Ingresos, y quien en ese momento funge también como presidente del SAT³⁷ que se deja a un lado la política de comunicación organizacional interna³⁸, pues no sólo desaparece la revista que este fin tenía, sino que además deshace la Subadministración de Imagen y Comunicación Interna, con lo que sus integrantes se dispersan en diversas áreas del SAT.

Esto no significa que la revista *ExpréSATE!* fue la panacea o que con su desaparición todo está mal en términos de comunicación interna. Sin embargo se reconoce que gracias al número de ejemplares, a su distribución a nivel nacional, a la modalidad en la IntraSAT, a la diversidad de temas y a su contenido en general representaba una

³⁷ A la postre la presidencia queda acéfala debido a que el titular de la Subsecretaría no podía tener doble puesto y, recientemente, en la última actualización del reglamento del SAT, se cambia el nombre de presidente por el de Jefe del SAT, a partir del 2 de julio de 2003 quien funge como tal es el Ing. José María Zubiria Maqueo.

³⁸ Las políticas son las ideologías propuestas y auto asumidas por las autoridades. Es la guía o línea a seguir. A partir de éstas se desarrollan las estrategias que comprenden los medios, mecanismos, puntos a tocar y la forma en que se presenta la información.

posibilidad para que el trabajador se enterase de lo que sucede a su alrededor, aunque no se encontrara dentro de su dinámica y esfera de competencia. Además se convertía en una herramienta amable para crear entre la población de la institución una cultura organizacional acorde a los objetivos que se pretenden alcanzar por el Servicio de Administración Tributaria.

Por otra parte se ubicaba a dicha publicación como un esfuerzo institucional integrador, consciente e intencional por realizar alguna política de comunicación interna, y no como el resultado de un trabajo aislado de algún área.

No obstante lo anterior, es criticable el hecho de que la distribución en los espacios para cada Administración General se encuentre tan diferente, pues pareciera que existieran preferencias por algunas de ellas, y un desdén por otras.

El hecho de que se critique a la Intranet del SAT y a la extinta revista *ExpréSATE!* es porque son los intentos más serios y mejor logrados por una política comunicacional a nivel interno. Tanto por ser productos institucionales creados intencionalmente como por el número del público potencial cautivo al que llegan.

La motivación que se puede presentar en el empleado a través de ver su trabajo, o algo relacionado a su labor diaria, plasmado ya sea en un medio impreso, periódico o revista, o en la pantalla de su computadora va más allá de verlo reflejado de inmediato en un incremento de la productividad. Ataca directamente a la psique, al estado de ánimo, a la comprensión y asimilación de la importancia de su labor en la cadena del trabajo mismo. Se alimenta la parte no visible del trabajador. Sin embargo, el recibir ese estímulo puede significar un cambio de actitud, incluso en la forma de enfrentar el día a día, al trabajo mecanizado y monótono, en el trato al público y a sus compañeros, en fin, en dar su mejor esfuerzo. Es

una palmada en el hombro, un reconocimiento al trabajo diario, que quizá en algunos casos sea extenuante y hasta fastidioso.

En concreto, lo más cuestionable y censurable es la falta de una política de comunicación interna que sea clara en esta institución gubernamental, que vele y coadyuve a la obtención de los objetivos para los que está creado este organismo.

De esta forma se lleva a cabo, en los hechos, un desdén por la labor de comunicación y la búsqueda de cohesión entre los trabajadores y las diversas áreas que componen al SAT. Estas autoridades creen, erróneamente, que al existir el correo electrónico interno y la red IntraSAT se cumplen las necesidades de comunicación de una institución tan grande tanto en personal como en extensión territorial y que además es de enorme importancia para el país. Sin duda son autoridades que ven a esta labor como una actividad complementaria y no como una herramienta fundamental para el correcto funcionamiento y el logro de los objetivos de este organismo.

5.3 DEFICIENCIA DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

Se mencionaba anteriormente que se busca sensibilizar a los trabajadores del SAT, en toda la República mexicana, por que cada Administración no es un área independiente o un feudo aparte, sino que forma parte de una sola institución, por lo que el fin de la comunicación organizacional es lograr la cohesión tanto de los empleados como de los titulares de las Administraciones Generales en una sola familia, la del Servicio de Administración Tributaria, para que se labore en conjunto hacia un mismo objetivo y no cada uno por su lado.

Con el propósito de propiciar flujos de comunicación laterales y sobre todo ascendentes y para establecer la comunicación hacia el exterior de la institución se creó la Unidad de Comunicación Social; sin embargo,

poco antes de que se cumplieran dos años del nacimiento de la institución, la Unidad desapareció. Sólo quedó un pequeño equipo que integró la Subadministración de Imagen y Comunicación Interna, la cual fue absorbida por la Administración General de Recursos, hoy de Innovación y Calidad, que se encargó de realizar la revista interna del SAT, los directorios de descuentos, los directorios telefónicos del SAT, así como realizar campañas internas de conscientización y servir de apoyo para la realización de carteles, manuales, memorias, etc.

Hoy, a varios años de la aparición del SAT, se reconoce por diferentes autoridades de mando medio³⁹ que uno de los principales problemas de este órgano ha sido y es la falta de comunicación en todos los niveles, así como la ausencia de integración de quienes trabajan en las diversas áreas y administraciones que la componen. Basta poner como ejemplo que muchos de los trabajadores de la institución aún no se reconocen como empleados del SAT, sino de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es por todo lo expuesto en los párrafos anteriores que resulta sumamente importante no soslayar los lineamientos ya establecidos, pues de lo contrario se daría pie a que se continúe manejando de manera errónea la imagen corporativa tanto al interior como al exterior.

El mal uso de la imagen propicia que el ciudadano común e incluso los propios trabajadores no identifiquen al SAT como una sola institución,

³⁹ Con respecto a los juicios expresados en esta parte, la interpretación se hace a partir de las informaciones suministradas por encargados de áreas administrativas de diseño gráfico, informática, etc, cuyos nombres, en pleno derecho, se reservan porque hacerlos públicos implicaría poner en riesgo sus puestos actuales o que sean sujetos a represalias de alguna índole laboral ya que aún trabajan en la institución. Aunado a lo anterior la experiencia del ponente contribuye a corroborar tales juicios al percatarse del problema descrito.

sino como Administraciones independientes. Es por esto que el hecho de que la Administración General de Aduanas realice una campaña en los medios de comunicación electrónicos la haga ver, en la percepción del ciudadano promedio, como un ente separado del SAT. El respetar los lineamientos de imagen ya establecidos demostrará que el SAT es una institución que trabaja en equipo y que se encuentra bien cimentada.

5.4 INTENTOS AISLADOS DE COMUNICACIÓN INTERNA

Existen distintos canales de comunicación dentro del SAT, pero el trabajo que hacen es de manera aislada o dirigida a ciertos sectores del universo de trabajadores; por lo que hace falta una visión integral de comunicación dentro de la institución que proponga una estrategia para unificar criterios y objetivos de los distintos esfuerzos que actualmente se realizan.

Los dos únicos intentos serios de comunicación interna⁴⁰ que quedan en la institución son la IntraSAT y la revista interna de la Administración General de Aduanas denominada "Aduana México Hoy", esta revista es de circulación restringida y sólo la puede adquirir el personal de esa administración general, con lo que realmente no se logra más que reafirmar la concepción popular entre los empleados del SAT: cada administración general es un coto de poder, un feudo.

⁴⁰ En ese sentido, medios de comunicación que han pretendido conseguir una empatía entre la información presentada y su público cautivo planteándose objetivos concretos y una estructura de difusión y distribución acorde con los requerimientos de la organización a la que pertenecen. Son medios que nacieron con ese fin.



Imagen 27.

Ejemplares de los meses de septiembre y diciembre de 2003 elaborados por la Administración de Imagen y Difusión Aduanera, donde se informa del acontecer en las diversas aduanas del país, y de los recientes cambios en las altas esferas de decisión del SAT (Jefe del SAT y algunos Administradores Generales).



Además de la revista de aduanas existe un área perteneciente a la Administración General de Innovación y Calidad (AGIC) del SAT que se encarga de realizar pósters, trípticos, dípticos, folletería en general, eventos de convivencia y deportivos, proyecta películas, realiza conferencias médicas, etc. Esta área es la Administración de Servicios Sociales, y como su nombre lo dice, se encarga de dar a conocer al personal del SAT los beneficios que tienen por ser empleados de esta institución, aparte de llevar actividades relacionadas con los servicios del ISSSTE.

También existen otras áreas cuya finalidad no es brindar comunicación interna pero que realizan alguna actividad que puede estar relacionada con ella, como es el caso de las áreas de capacitación de la AGIC, de Aduanas, Auditoría Fiscal, Recaudación y Asistencia al Contribuyente, que regularmente hacen encuestas de clima organizacional y se encargan de hacer llegar (en ocasiones) al personal de nuevo ingreso el *Manual de Bienvenida*; así como el Voluntariado que se encarga de trabajar con el personal que está jubilado o con el que se encuentra próximo a ello, brindando pláticas, conferencias, asesorías, cursos y talleres.

Otro caso es el del Instituto de Capacitación Fiscal (INCAFI) perteneciente al SAT, ubicado en la ciudad de Querétaro, en el que se realizan cursos de capacitación a larga distancia y donde se tienen las

instalaciones para poder desarrollar video-conferencias así como programas de televisión y radio.

Como se puede ver, existen casos aislados de comunicación interna. Pero resulta que cada Administración General hace su propio esfuerzo, algunos conscientes de su función comunicadora e integradora, y otros simplemente como una actividad más dentro de sus proyectos, mas no dentro de una estrategia con un objetivo común.

5.5 IMPORTANCIA DEL MANEJO DE IMÁGENES SEPARADAS ENTRE EL SAT Y LA SHCP

El contexto político obliga a cualquier dependencia o funcionario a manejar con extremo cuidado el problema de comunicar. Exige estrategia, conocimiento, sensibilidad política y servicio especializado.

En el caso del SAT, es fundamental diferenciar el manejo de imagen que de ella se trata de hacer respecto a la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues aunque la primera depende de la segunda, son dependencias diferentes, y eso es lo que se debe hacer sentir a los empleados e incluso al público externo. La propia SHCP tiene su propio programa de comunicación, que es la vía institucional para dar a conocer el quehacer de la dependencia; sin embargo, y pese a que la SHCP defina las políticas a seguir por el SAT, la importancia de los asuntos de ésta última merecen un reforzamiento tanto en los medios de comunicación externos e internos para lograr una mejor penetración e impacto en el público exterior así como en el personal que integra la comunidad del SAT. Además, la imagen del SAT como dependencia separada de la SHCP tampoco ha logrado su propósito.

Es por esta razón que se deben alentar los mecanismos ya existentes de comunicación interna, sobre todo los que tiene una mayor cobertura entre todos los empleados, me refiero sin duda alguna a la Intranet o

IntraSAT. Aunque se debe crear una sola idea de diseño e imagen, y a partir de ella generar las diversas páginas que la compongan.

Se puede alegar que resultaría una *web* interna monótona, pero es menester conservar la disciplina y seguir los ordenamientos ya establecidos —tal es el caso del *Manual de Identidad* del SAT— o en último caso modificarlos o crear nuevos como puede ser un “Manual de estilo” para la Intrasat, donde se pongan de manifiesto criterios técnicos de diseño y comunicación.

Se debe llegar a un acuerdo entre las diversas áreas creadoras de páginas electrónicas para evitar la gran diversidad de diseños. El público objetivo ya se tiene cautivo. No se tiene que buscar. No son sitios electrónicos comerciales que deben experimentar con innovaciones y competir con otras páginas con contenidos similares. Aquí ya se tiene un contenido específico y único: el SAT y sus quehaceres.

Asimismo sería recomendable que se retomara la idea de la revista interna en el espacio web, modalidad que no tiene la actual revista interna de aduanas, aunque lo ideal es que también existiera en su versión impresa para que pudiese llegar no sólo a los trabajadores que se encuentran conectados a la red, sino que sea un producto que pueda llegar a todos y además sea factible llevarla hasta las casas y hacer participe a la familia de cada trabajador de lo que es y representa ser parte de la comunidad del SAT.

Resultaría conveniente que esta revista recuperara el espíritu que tenía el proyecto de la revista *ExpréSATe!* que abarcaba noticias de todas las administraciones generales y áreas administrativas que componen al SAT, y que abarcaba información de todas partes de la República Mexicana, para permitir que sea una herramienta más que ayude a generar el espíritu de unión entre todos los empleados del Servicio de Administración Tributaria.

Otro problema que enfrenta la comunicación interna en el SAT es el proceso iniciado a finales del año 2002, que se mantuvo durante todo el 2003 y aún continúa en el 2004. A este proceso comúnmente se le denomina *reingeniería de procesos*, la cual procede del ámbito empresarial, pero que se ha adaptado al campo gubernamental. Esta reingeniería consiste en la revisión y modificación de los procesos de trabajo para alcanzar mejoras espectaculares con medidas contemporáneas de rendimiento, tales como son los costos, la calidad, el servicio, la eficiencia y rapidez. Es hacer más con menos.⁴¹

Este en sí no debería ser un problema, la situación cambia porque la política adoptada e implantada en el SAT por el Subsecretario de Ingresos, mientras estuvo al frente de este organismo como presidente del SAT, tendió a la desaparición de áreas consideradas no estratégicas para el funcionamiento de la institución. Si a esto se le suman el recorte presupuestal y la aparición del programa de "retiro voluntario" dentro del gobierno federal, el resultado es la reducción de la plantilla laboral de las diversas dependencias gubernamentales, lo que crea un ambiente laboral de incertidumbre e incluso hostil que debería ser tratada por la comunicación interna para evitar que crezca la inconformidad.

5.6 ERRORES COMUNES EN LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES COMETIDOS EN EL SAT

En este apartado cabe señalar que las prácticas administrativas inciden directamente en el clima organizacional.⁴² Con esto se quiere decir que

⁴¹ Este proceso lo estaba realizando la empresa Cemex hasta mediados del año pasado con la colaboración de la Administración General de Innovación y Calidad y el Instituto de Capacitación Fiscal.

⁴² El estudio sobre las administraciones definieron algunas de las características más importantes en este campo, que llegaron a formar teorías o escuelas del

administración es comunicación. Esto implica que cada estructura administrativa genera y tiene su propia cultura organizacional.

La estructura administrativa del SAT tiene una rígida jerarquía de autoridad que propicia la impersonalidad, se ve regida también por un sistema complejo de reglas y controles racionales y de evaluación, además de que la comunicación ascendente es prácticamente inexistente y la descendente se caracteriza por limitarse a ser mensajes informativos de decisiones ya tomadas y por la expedición de normas, reglamentos, minutas, manuales, etc. Se controla y se dirige a través del ejercicio de la autoridad brindada por la misma institución. Es una organización que por su función misma se ve obligada a ser descentralizada, lo cual implica un mayor número de individuos.

En este sentido se puede señalar que el SAT tiene una estructura administrativa basada en la llamada "administración científica" que tiene a Frederick W. Taylor como uno de sus principales exponentes, la cual señala que el hombre es un ser racional y económico que podía ser motivado en su trabajo con diversas técnicas de premio y castigo.⁴³ Es decir que se motiva al empleado a que satisfaga sus necesidades a través del dinero. A esta visión se le denomina "taylorismo".

Relegar el factor humano a mero operario y productor de resultados a cambio de dinero tiene como resultado que impere entre los empleados un ambiente permanente de desconfianza, miedo y falta de comprensión hacia las autoridades. Se sospechará continuamente de los comunicados oficiales y se propiciará el rumor para complementar las informaciones parciales o inexactas. Por consiguiente, la moral disminuirá, creándose un

comportamiento organizacional. Cfr. Alberto Martínez, "Escuelas del comportamiento organizacional", en *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003.

⁴³ Cfr. Goldhaber, *op. cit.* p. 39.

obstáculo en la psique del individuo para dar su máximo esfuerzo. Además de que dificultará las relaciones interpersonales.

LAS REGLAMENTACIONES, ¿INSTRUMENTO DECORATIVO O EFECTIVO?

El empleado del SAT, sea cual fuere su nivel, si su contrato es considerado como presupuestal de base o de confianza, o en su caso por honorarios, se encuentra sujeto a la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, así como por el *Código de Ética de los Servidores Públicos*.

Con lo cual se ve obligado a "mantener y cultivar una relación de ayuda y cooperación hacia la Institución y con los miembros que la integran [el] rechazar cualquier forma de discriminación u hostigamiento que dañe las relaciones de trabajo, la seguridad laboral, la dignidad personal y el bienestar general de la Institución"⁴⁴ así como "no actuar en forma desigual, ni descalificar intencionalmente a otros por omisión, medias verdades u otros medios".⁴⁵

El Servicio de Administración Tributaria como parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se rige con algunos ordenamientos de esta última; tal es el caso de las *Condiciones Generales de Trabajo* y el *Código de Conducta* entre otros.

En este *Código de Conducta* de la SHCP; el cual no es difundido entre el personal del SAT, en su apartado cuarto, que versa sobre las relaciones entre los funcionarios públicos, señala que:

Los servidores públicos deberemos dirigirnos y convivir con los demás servidores públicos conforme a un trato basado en el respeto mutuo, la

⁴⁴ SAT, *Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera*, México, SAT/SECODAM, s/f, p. 9.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

equidad y la cortesía, procurando el trabajo en equipo y teniendo presente las atribuciones y responsabilidades de la posición para la que fuimos contratados.⁴⁶

Pero sucede que una idea institucional tradicional en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y que tiene que ver más con la cultura personal y con los usos y costumbres dentro de la organización —una especie de cultura organizacional no oficial— es la que cree que la autoridad institucional es infalible e incuestionable.

También, en el mismo *Código de Conducta* señalado anteriormente se expone en su apartado sexto, que trata sobre el uso de autoridad y cargo público, que: “los servidores públicos deberemos de cuidar la buena imagen del sector público y evitar poner en riesgo el prestigio de las instituciones de gobierno.”⁴⁷

Basado quizá en lo anterior es que los altos mandos se encuentran atrapados por sus propios mitos. Durante años se ha dicho al público y se han dicho a sí mismos que las organizaciones son eficientes, bien administradas e inteligentes; que existen para el beneficio de sus empleados, propietarios y potenciales clientes; que recompensan objetivamente la dedicación, la competencia y el rendimiento, y que son dinámicas y receptivas al cambio. Pero por otro lado se sienten cercados por fuerzas hostiles cuando son cuestionados críticamente por la comunidad universitaria (estudiantes, profesores e investigadores), los medios de comunicación colectiva, organismos no gubernamentales (ONG), población en general y ya no se diga por los propios trabajadores, a quienes acusan de desleales y oportunistas.

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Código de Conducta*, México, SHCP, s/f, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

A esto se puede sumar el hecho de que en muchas dependencias gubernamentales, incluyendo al SAT, se pide a los altos mandos que hablen en favor de su propia administración⁴⁸, lo cual puede llevar a la mentira y a la soberbia institucional.

Otra falla que se presenta en el SAT es que la institución requiere de voceros para expresar y explicar sus posiciones y actitudes pero esto no sucede. En teoría, las personas idóneas para ejecutar esta tarea serían los altos y medios mandos, pero son pocos los que asumen esa posición y menos los que han sido capacitados para ello. No saben o no entienden que la comunicación interpersonal es una de sus responsabilidades.

En el apartado séptimo del *Código de Conducta* de la SHCP, que habla sobre la mejora continua e innovación, se puede encontrar lo siguiente: "los servidores públicos deberemos de seguir las órdenes del superior, y escuchar las opiniones de los homólogos y subalternos respetuosamente"⁴⁹ así como "establecer objetivos, cuantificables y alcanzables, así como esforzarnos por cumplirlos a cabalidad."⁵⁰

Es con el pretexto de esta premisa que se presenta lo que también se puede considerar como un error: el hecho de que en el SAT y en la mayoría de las instituciones gubernamentales se tiende cada vez más a hacer un hincapié casi obsesivo por las cifras, a costa de prácticamente cualquier valor humano. Esto quizá se deba a la mayor presencia de autoridades con formación académica en universidades cuyos objetivos principales son la productividad, la administración y la técnica, desplazando el análisis y la

⁴⁸ Indirectamente también se puede llevar a cabo esta situación, tal es el caso que se presenta en la revista *ExprésATel*, número 6, donde se presenta un artículo en el que Bill Gates, director general de Microsoft, alaba las medidas implementadas por el SAT.

⁴⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Código de Conducta*, México, SHCP, s/f, p. 5.

⁵⁰ *Idem*.

interpretación por programas similares a los de otros países con la justificación de que se preparan cuadros con perfiles y estándares internacionales.

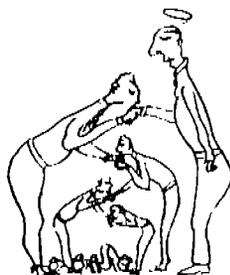
El resultado inevitable en un ambiente de ese tipo es una desvalorización de las relaciones humanas. Esta es, quizá, la mayor perversidad de la vida organizacional, en la cual tanto el mando como el subordinado tratan de aparentar que no existe, aunque se fomenta en el segundo un sentimiento guardado de rencor que puede aflorar y explotar en cualquier momento. Ese resentimiento se transforma en un debilitamiento del sentido de espíritu y del interés de equipo.

Además, se puede añadir a la lista de errores el que exista el llamado "amiguismo" y el dedazo donde son contratados, en algunos casos, en puestos de mando medio o superior personas no calificadas para desempeñar las labores encomendadas y que a cambio perciben ingresos sumamente elevados a comparación de los que terminan haciendo su trabajo con la esperanza de obtener un ascenso o alguna canonjía.

Esta situación viola flagrantemente el principio de equidad manifestado en el apartado cuarto, de relaciones entre funcionarios, del *Código de Conducta* de la SHCP, que en uno de sus puntos señala a la letra:

No discriminar a persona alguna en el otorgamiento de una prestación a la que tenga derecho, o restringir sus derechos laborales por razón de su edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud.⁵¹

⁵¹ *Ibid.*, p. 3.



Gráfica de la organización⁵²

Al mismo tiempo se quebranta uno de los puntos del apartado sexto (uso de autoridad y cargo público) donde se especifica que “los servidores públicos deberemos de abstenernos de hacer uso de la autoridad o cargo para obtener un privilegio o beneficio para nosotros o para un tercero.”⁵³

Estos mandos impuestos directamente desde “arriba”, cuando no tienen ni la menor idea de su nueva labor, normalmente optan por tres caminos: el primero es el óptimo y es involucrarse inmediatamente lo más que pueda en sus funciones y en la dinámica del área; otra opción es encerrarse en su oficina, llamar a uno o dos subordinados y encargarles el trabajo y la correcta función del área a cambio de favores y, la tercer elección es la más cínica, ausentarse del lugar del trabajo simulando tener reuniones de trabajo, llamar por teléfono y girar instrucciones a quienes le siguen jerárquicamente y exigir resultados, sabiendo de antemano que su puesto es solamente temporal y preparándose para un eventual salto a otra posición o institución.

Un factor que también incide en crear un ambiente turbulento dentro del SAT son los continuos procesos de reducción de costos y de trabajadores, debidos a recortes presupuestales y que son disfrazados

⁵² Ilustración extraída del libro *Comunicación organizacional* de Gerald M. Goldhaber, México, Diana, 1989, p. 28.

⁵³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Código de Conducta*, México, SHCP, s/f, p. 4.

como planes de retiro voluntario, pues genera desconfianza, aflicción e incertidumbre en los empleados. Sobretudo cuando estos procesos de reorganización, también llamados reingeniería de procesos, no se realizan con criterios que busquen la eficiencia, calidad y consolidación de la institución. En muchas ocasiones estos momentos se utilizan para deshacerse de personal no deseado, que no es cercano, es "conflictivo" o tiene muchos años de servicio.

Esto impacta en la comunicación organizacional en el sentido de que se vuelve necesario crear un esquema de comunicación y un discurso que ataque y contrarreste el posible clima de zozobra, miedo e inseguridad que se crearía entre el personal.

El doble discurso es un método muy común por parte de las autoridades dentro de una institución gubernamental; y el SAT no es la excepción. Es conocido el argumento de que "nuestros empleados son nuestro recurso más valioso", pero por otro lado esto no se refleja en prestaciones o incrementos salariales. Por el contrario se ordena un despido cuando las cosas se ponen difíciles con un trabajador o se hacen despidos masivos cuando se ordena recortar gastos.

Si a las personas no se les trata bien, si se les vigila y se hace evidente que no se les tiene confianza, y si además nunca se les brinda información fidedigna, oportuna y eficaz, excepto en forma de arengas o críticas, serán sujetos a los rumores e ignorarán las palabras amables y retóricas de la autoridad.

5.6.1 NECESIDAD DE ENTENDER QUE LA COMUNICACIÓN INYECTA DINAMISMO Y CREDIBILIDAD

Una buena comunicación resulta imposible si los altos mandos no participan de modo consistente y lo mejor posible en los dictados del problema o en la situación a tratar. Además, se debe reconocer que los

empleados no identifican automáticamente sus intereses particulares con los de la institución y que éstos tienen múltiples fuentes de información. No dependen por completo, ni siquiera en parte, de lo que se les dice a través de los canales oficiales. La fuente de información en la que los empleados confían más es su propia experiencia cotidiana.

Los empleados, por lo general, tienen tres necesidades básicas de comunicación dentro de una organización: saber hacia dónde se encamina la institución, cómo llegará allí y lo que todo eso significa para ellos, es decir, cómo les afecta.⁵⁴ El SAT o cualquier institución debe buscar responder, al menos, esas preguntas.

La lógica de los empleados es clara: entienden que su bienestar individual y su futuro están muy vinculados al éxito general de la institución. Como miembros de ella quieren saber cuál es el plan general, qué estrategia se va a instrumentar y cuánto se deben esforzar para lograr los objetivos.

Además de las preguntas básicas, el empleado tiene otra necesidad de comunicación: identificarse y relacionarse con una representación de carne y hueso de la institución. La primera elección siempre es el jefe inmediato. Se quiere creer que es una fuente confiable, oficial a quien se puede interrogar hasta cierto punto y sobretodo, es de carne y hueso. Pero normalmente tienden a no comunicar nada, por lo que en muchas ocasiones la principal fuente de información de las personas es la de los rumores.⁵⁵

⁵⁴ Cfr. Horacio Andrade Rodríguez de San Miguel, "Definición y alcance de la comunicación organizacional", en *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003, p. 14.

⁵⁵ Se mencionó en el segundo capítulo que la información que contiene el rumor es por lo general ambigua, carece de fundamentos y en su difusión se van omitiendo o modificando partes del contenido.

La credibilidad que obtienen los rumores se debe a que sus mensajes siempre se entregan en persona por alguien a quien el receptor conoce. Por otra parte la autoridad normalmente evita los mensajeros humanos bajo la premisa errónea de que pueden ser propensos a filtrar o a distorsionar el mensaje. En vez de ello hace uso de la palabra escrita donde suele pasar que no se dice nada sustancial, dejando al personal casi en la misma circunstancia que anteriormente presentaba.

Así pues, la existencia de la comunicación en una organización, donde no se le pongan obstáculos, es el factor dinámico que permite la interacción, la coordinación de actividades y el intercambio oportuno y veraz de información. Sin un adecuado flujo de comunicación interna las actividades organizacionales no se desarrollan de forma correcta. La comunicación da vida al sistema organizacional puesto que la mayor parte de las actividades comprenden procesos de comunicación, por lo que una organización puede considerarse, en cierta forma, como un sistema de procesos de mensajes. Por tanto, es necesario que se entienda por la autoridad que la comunicación organizacional inyecta dinamismo, energía y credibilidad a la institución.

5.6.2 EL AMBIENTE LABORAL ES BÁSICO

Para entender qué busca la institución al instrumentar una política de comunicación organizacional es necesario entender la mística bajo la cual se desenvuelve. Generalmente esta mística sostiene que el poder de la autoridad es producto de: una estructura de mando, disciplina férrea, toma prudente de decisiones y una recopilación de información puntual. Hasta cierto grado se tiene razón pero también se encuentra un poco equivocada. Para comprender la paradoja se parte de lo siguiente:

Primero debe observarse la estructura de mando. Algunas instituciones gubernamentales como el SAT tienen una cadena de mando

que asegura la discusión y la intervención ordenadas. Los mandos superiores están protegidos contra las interrupciones inoportunas: sus oficinas además de ser amplias se encuentran alfombradas y amuebladas, resguardadas por recepcionistas y secretarias. Esa atmósfera hace que esos jefes se aislen del contacto con los demás trabajadores y de la realidad cotidiana del lugar de trabajo. También esas comodidades hacen que los mandos se sientan superiores al ser parte del sistema de recompensas por tener un puesto mayor.

Para los demás trabajadores esto significa que sus jefes se vuelven remotos e inalcanzables. Al igual que las celebridades deportivas y artísticas, los altos mandos se convierten en personas de las que los empleados han oído hablar, pero que de alguna manera no parecen reales.

Esta circunstancia impide la comunicación al aumentar la distancia interpersonal y al hacer que los empleados tengan más temor a la figura de sus directivos ausentes. El alto mando deja de ser un líder y se convierte en un personaje sin escrúpulos capaz de hacer cualquier cosa y dispuesto a sacrificar a los trabajadores a cualquier esfuerzo más allá de lo humano si es necesario para alcanzar el objetivo trazado o inmediato.

Segundo, existe la pretensión de que la organización funciona debido a una disciplina rígida. Esto es así, pero la verdadera disciplina que hace funcionar a una organización no es la que se ejerce vía administrativa sino la autodisciplina que el mismo empleado reúne para estar dispuesto a renunciar a su propio tiempo y energía en beneficio de la institución. La disciplina no se crea únicamente al exigir e infligir castigos, es mucho mejor y más beneficiosa cuando se produce mediante la persuasión o convencimiento amigable.

En este sentido el *Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera* del SAT señala que los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria deberán de "mantener una mística de servicio para con la

sociedad y en particular con los contribuyentes”⁵⁶, así como “ser honesto, veraz y amable con quienes requieren nuestros servicios.”⁵⁷ Esto es lo que el trabajador debe conocer, entender, asimilar y aplicar día a día.

En tercer lugar se encuentra la creencia dañina de que la autoridad puede ser o es docta y sabia. Esto produce dos problemas: la búsqueda casi obsesiva de la perfección, con la cada vez menor tolerancia al error y los consecuentes castigos; y la postura de que el jefe siempre tiene la razón; no puede aceptar que se equivoca o que alguien más pueda tener una idea mejor a la suya.

Esto ocasiona que algunos jefes busquen mantener un bajo perfil, se la pasen haciendo memoranda u oficios para justificar sus acciones o repartan culpas a diestra y siniestra si algo sale mal. No asumen su rol y las consecuencias de tomar decisiones. Lo cual es contrario a lo estipulado en el Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera donde se señala a la letra que el servidor público debe “asumir las consecuencias de sus acciones, decisiones u omisiones en el desempeño de su trabajo.”⁵⁸

Por último, existe la suposición dentro del SAT de que la recolección de información es una fuente de poder. Se tiende a creer que la buena toma de decisiones se debe a la considerable cantidad de información que se posee, es decir, cuanto más, mejor. La verdad es que, de toda esa información, poca es la que vale la pena. Por lo tanto la información debe procesarse e interpretarse en su debido contexto para que tenga un valor específico y sea de utilidad.

Si a esto se suma el hecho de que la lealtad a la institución ya no es automática y es sustituida por la lealtad a uno mismo primero y antes que

⁵⁶ Servicio de Administración Tributaria, *Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera*, México, SAT/SECODAM, s/f, p. 9.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

nada; el choque que se presenta entre los valores del trabajador y los del SAT ayuda a explicar muchos de los problemas que se presentan en los centros de trabajo, entre ellos la apatía y la corrupción.

Con la llegada de las grandes instituciones, se volvió esencial el flujo eficiente y constante de la información. El problema que se presentó era que, debido a la forma en que están construidas las organizaciones gubernamentales, la comunicación se utilizaba principalmente como un medio para que los poderosos jefes institucionales impusieran su voluntad a la masa de trabajadores. La comunicación se convirtió en un proceso de transmitir órdenes de arriba para abajo. Este proceso era traducido como la autoridad del líder, del jefe supremo.

Hoy el SAT, a través de la autoridad máxima de carne y hueso, en vez de buscar los medios para proteger la información y ocultarla a los rangos inferiores en el escalafón jerárquico, debe buscar sistemas de control de información que le proporcionen a la población laboral los elementos que necesita para hacer su trabajo, así como para reducir la ansiedad que sienten por desconocer no sólo su papel, sino también su futuro en la organización. Deben brindar certidumbre.

En este capítulo se realizó un análisis crítico de la Intranet donde se identifica que si bien brinda una basta información del quehacer institucional por otro lado no presenta espacios donde exista una visión humanista con los trabajadores y ofrezca una retroalimentación efectiva. Se destaca la falta de observancia a los lineamientos de imagen institucional por parte de los diseñadores de las páginas web. También se critica a la revista interna *ExpréSATE!* donde se aceptan sus virtudes pero se señala que su principal problema fue la censura, la falta de continuidad y el cambio de políticas de comunicación por parte de la autoridad máxima.

Además, se señalan los intentos aislados de comunicación interna existentes, que pese a tener un número de público objetivo significativo, sólo abarcan precisamente un limitado espacio del universo de trabajadores por lo que se muestra una falta de visión integral. También se señala que las prácticas administrativas inciden directamente en el clima organizacional llegando a la conclusión que la estructura rígida jerarquizada, lineal y descendente está basada en la "administración científica" llamada también "taylorismo", donde las reglamentaciones utilizan la autoridad para presionar a los empleados, pero se incomoda y molesta cuando los trabajadores la utilizan en su contra.

De esta forma, se puede decir sin lugar a dudas que efectivamente la forma de administrar una organización comunica a los empleados qué tipo de institución es y qué se puede esperar de ella. Es más, el hecho que una dependencia gubernamental como el SAT no posea una política de comunicación organizacional definida, ya sea interna o externa, o que ni siquiera tenga un área destinada para estos fines es en sí mismo una política que comunica y da a entender el menosprecio del representante institucional, la autoridad máxima, al valor de las relaciones humanas que se establecen al interior del organismo por parte del personal que día a día interactúa para realizar la labor asignada en busca del beneficio y del logro de los objetivos de la institución y que puede crear un clima de opinión negativo que provoque rechazo y desprecio hacia la autoridad.

CONCLUSIONES

El estudio de la comunicación organizacional parte de la necesidad de crear una estructura de comunicación en las organizaciones que contribuya al mejoramiento de las relaciones humanas, la coordinación de actividades institucionales y la satisfacción de las necesidades tanto del individuo como de la organización: se pretende llegar a un equilibrio a través de la comunicación.

El análisis y estudio realizado permite concluir y elaborar reflexiones generales que permiten ser aplicados a las diversas instituciones gubernamentales que utilicen la comunicación organizacional, en especial la interna, como herramienta para mejorar el flujo de mensajes y con ello optimizar sus procedimientos y establecer un clima laboral sano dentro de ellas. Asimismo sirve para que aquellas empresas públicas o privadas que no la manejen se den cuenta de las posibilidades que brinda su uso adecuado.

El manejo de la comunicación es decisivo y necesario para el ser humano pues permite buenas relaciones interpersonales en su vida social y con mayor razón para el óptimo desarrollo y funcionamiento de una organización donde sus miembros llevan a cabo actividades que se complementan unas con otras dirigidas a alcanzar un objetivo específico.

De esta forma toda organización, conciente o no de ello, tendrá como base a la comunicación, la cual se encuentra y repercute en su desarrollo independientemente de que exista un área dedicada a ella o no. Su efectividad permitirá que se genere la interacción necesaria entre sus miembros de una forma adecuada para poder realizar eficazmente sus tareas asignadas. La comunicación es indispensable si se quiere detectar y corregir problemas. Además sirve para planear y coordinar las actividades

a desempeñar ya sea por un pequeño número de personas o por un cúmulo de ellas.

La comunicación eficaz representa un medio de suma importancia para moldear a un trabajador pues a través de ella se fomenta un desarrollo integral como lo son los hábitos, las actitudes, la integración y la sana convivencia.

De esta forma las empresas públicas o privadas buscan cada vez más y acorde a los nuevos tiempos herramientas o formas para uniformar el comportamiento de su personal y al mismo tiempo familiarizarlo con los valores, objetivos y estrategias de la organización.

Todo este fenómeno se ha generado desde inicios del siglo XX cuando empiezan a nacer las principales teorías formales sobre la organización (clásica, humanista, de los sistemas y contingente).

La comunicación organizacional es una disciplina que en México todavía no ha sido suficientemente aprovechada, quizá por el desconocimiento de su posibilidades y alcances o por la equivocada creencia de que sólo es viable en empresas grandes. En la actualidad ha sido tomada en cuenta, cada vez más, tanto por las compañías privadas como por las instituciones gubernamentales. Poco a poco se están convirtiendo en un pilar dentro de estas organizaciones pues se les brinda mayor atención a sus resultados. Uno de éstos es que los empleados "se pongan la camiseta", es decir que se identifiquen con la empresa ya sea pública o privada.

La comunicación puede tener grandes alcances en las organizaciones, pero es entorpecida por el excesivo burocratismo que existe en su administración, así como por el poco apoyo, malas decisiones y escasa atención prestada a esta actividad por la alta directiva de la institución.

Otro obstáculo al que se enfrenta la comunicación organizacional es el recelo del área administrativa, cuyos miembros suelen ser excesivamente cautelosos con el manejo de la información y no permiten que algún profesional de la comunicación intervenga en "sus" asuntos. El administrador ve al comunicador como un intruso e incluso impide, obstaculiza o resta importancia al aspecto comunicativo, y cuando hace uso de éste lo realiza de forma mecánica y generalmente unidireccional. Cabe recordar que ésta área prefiere "educar" por medio de castigos económicos y ejercer una estrecha vigilancia sobre los empleados.

Otra dificultad que presenta la comunicación es la diversidad cultural. En muchas ocasiones las estrategias empleadas por la organización se contraponen con la información que le ha sido dada al individuo en su seno familiar o incluso dentro de diversos grupos en los cuales interactúa y forma parte.

Esta confrontación a la que se ve expuesta el individuo, entre la que ha crecido durante toda su vida y la que le es impuesta por el sitio donde se emplea puede crear conflictos en el centro de trabajo. Además de que fomenta que éste sea, en mayor o menor grado, funcional o disfuncional para la organización.

Factores como la mala comunicación y los rumores provocan dentro de la institución un ambiente laboral tenso y de inseguridad el cual se reflejará en última instancia en la baja productividad del empleado o en una carencia de calidad en el servicio que se brinde por parte de éste, como se comprueba en el análisis realizado.

Cuando se presentan estos conflictos es cuando la comunicación organizacional es de gran ayuda para implementar mecanismos que ayuden a mejorar los canales de comunicación, hacerla clara y que cumpla con su objetivo de informar y hacer llegar los mensajes. Al existir este flujo

adecuado dentro de la institución serán menos constantes los conflictos pues habrá mayor certidumbre.

Otra tarea de la comunicación organizacional está relacionada con la motivación y la socialización de su personal ya que al existir elementos que estén a disgusto en algún aspecto de su trabajo se podrá incidir en su ánimo y así se evitará que se propague la inconformidad dentro de la organización disminuyendo de esta forma la rotación de personal, el ausentismo, la falta de motivación o de lealtad a la institución.

El Servicio de Administración Tributaria nació de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en específico de la Subsecretaría de Ingresos. Es por ello que gran parte de su personal proviene de esta última. Por esta razón es que se ha intentado inculcar en el personal una nueva cultura, por lo que se desarrollaron diversas campañas de concientización para crear nuevas formas de ver las cosas y sobre todo nuevas actitudes, aunque el paternalismo y otros matices muy arraigados en nuestra sociedad provocan que se sigan presentando el individualismo, la dependencia, el oportunismo y la búsqueda de beneficios mediante el compadrazgo.

Por otro lado cabe señalar que una organización, al invertir en el desarrollo y capacitación del trabajador, hace una inversión a sí misma pues la empresa crecerá al mismo tiempo. Esto es debido a que una institución como el SAT no es la cantidad de instalaciones que tiene y lo forman, su extensión territorial, su capacidad e inversión tecnológica de última generación o el número de personal que la integra, sino que se constituye, además, por las relaciones y actividades diarias efectuadas por su comunidad laboral.

Por lo tanto se debe tratar de integrar y comprometer al trabajador con los objetivos de la institución pues cuando éste adquiera la lealtad

hacia la organización se esforzará por realizar su labor en óptimas condiciones.

Si el empleado tiene la confianza de manifestar cualquier anomalía que esté entorpeciendo su trabajo es porque predomina un clima laboral favorable, confiable y seguro.

De esta forma se puede apreciar que existen una gran variedad de elementos que deben ser tomados en cuenta para que se pueda ofrecer al empleado un ambiente laboral sano y adecuado que permita trabajar con herramientas adecuadas para cada labor específica y que apoyen para incrementar la productividad. De nada sirve tener muchos o pocos recursos económicos en una organización si estos no son adecuadamente invertidos. Es necesario trabajar con base en proyectos y planes viables para incrementar la productividad y la calidad del trabajo, los cuales se deben fundamentar en el mejoramiento de la comunicación interna para que el área encargada de ésta transmita los mensajes de una forma clara y precisa.

En la actualidad la función de la comunicación interna va más allá de la comunicación inmediata de mensajes. Sus tareas son tan variadas que debe ser considerada como un área indispensable y estratégica dentro de una organización. Es una herramienta sumamente hábil y dúctil como para resolver problemas ya existentes que inciden en el ambiente laboral —hay que recordar que el SAT tiene un gran porcentaje de personal de base que puede hacer paro de labores— así como para evitar considerablemente que éstos surjan.

Con esto se quiere decir que los programas de comunicación organizacional (interna y externa) no son la panacea y que desaparecerán los problemas de la institución, pero sí son un decisivo factor para la integración y la creación de un ambiente laboral óptimo para la consecución de los objetivos del SAT.

Cabe recordar que el SAT, como cualquier otra institución de gobierno, maneja un tipo de organización formal en la que cuenta con una estructura de dirección y una rígida comunicación vertical descendente, lo cual describe la relación existente con la autoridad. Esta misma estructura define los canales de comunicación pues cuenta con puestos específicos, ordenados y definidos.

Por lo tanto resulta oportuno manifestar que la administración es comunicación. Con esto se quiere decir que cada estructura administrativa genera su propia cultura organizacional. Del caso que se presenta en esta investigación se desprende que el SAT tiene una estructura administrativa rígida basada en jerarquías que propician la impersonalidad, y se ve regida por un sistema complejo de reglas y controles racionales y de evaluación. Se controla y se dirige por medio del ejercicio de la autoridad formal. Se puede decir que el SAT tiene una estructura administrativa Tayloriana.

Tomando en cuenta lo anterior se puede advertir que relegar el factor humano a mero operario y productor de resultados a cambio de dinero da como resultado que impere entre los empleados un ambiente permanente de desconfianza, miedo y falta de comprensión hacia la autoridad. Se duda continuamente de los comunicados oficiales y se propicia el rumor para complementar las informaciones parciales o inexactas. Como resultado la moral disminuye, creándose un obstáculo en la mente del individuo para dar su máximo esfuerzo. Además de que dificulta las relaciones interpersonales.

También se debe decir que el SAT pese a que está sujeto a toda una serie de leyes, normas, códigos, ordenamientos y reglamentaciones que buscan erradicar los excesos y malos tratos en el quehacer cotidiano que se lleva a cabo entre el personal que labora en las instituciones gubernamentales, éstos quedan como meros instrumentos decorativos e

inoperantes debido a la rígida estructura administrativa tayloriana y a los usos y costumbres que se encuentran arraigados en la sociedad.

Estas situaciones de doble discurso, donde se dice algo pero se hace otra cosa, fomenta un ambiente turbulento dentro de la institución. Al hacer incuestionable el mal trato, los favoritismos y la vigilancia estrecha al personal se hace evidente que no se le tiene confianza. Si además nunca se les brinda a los empleados información fidedigna, oportuna y eficaz, excepto en forma de arengas o críticas, serán sujetos a los rumores e ignorarán las palabras amables de la autoridad.

Finalmente se debe decir que para la obtención adecuada de los objetivos del SAT, los empleados deben estar convencidos de su importancia estratégica dentro del intrincado proceso fiscal del organismo, así como estar satisfechos con el clima laboral y deben tener al menos un conocimiento general del acontecer y quehacer de las diversas áreas de la institución.

Por todo lo anterior se puede señalar que la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo, que señala: "en el Servicio de Administración Tributaria se menosprecia la importancia de tener una política de comunicación organizacional dirigida a su público interno con los beneficios de pertenencia, identidad y buen clima laboral que ésta aporta dentro de una institución, por lo que resulta necesario modificar los esquemas establecidos para conseguir una mejora dentro del servicio que se brinda y que con ello se cumpla con los objetivos de esta institución gubernamental", se corrobora, y que los elementos con que se argumenta tal aseveración se desarrollan a lo largo del texto.

Cabe recordar que esta es una investigación descriptiva donde se refiere y detalla una realidad. En este tipo de estudio la hipótesis general sirve como guía de investigación. El objetivo principal de este trabajo no es

comprobar¹ una hipótesis, sino describir y mostrar una realidad. Sin embargo, la hipótesis presentada se convalida² mediante los datos aportados, la descripción y el conjunto de argumentos que se desarrollan y sustentan a lo largo de este estudio.

Se observa en este trabajo la relación entre lo general y lo particular, no como situaciones opuestas mecánicamente, sino como dos aspectos de un mismo fenómeno que se interpenetran.

Resulta conveniente señalar que la exposición de la problemática aquí planteada se encuentra situado en un momento histórico del fenómeno que estudia, lo cual no significa que sea definitivo, absoluto,

¹ Entendido esto como el paso último del método científico cartesiano, pensado, en su momento, para la búsqueda de la verdad en una realidad física y natural y no como una necesidad ineludible dentro de las ciencias sociales. La idea de comprobación, en la actualidad, representa un elemento de debate no sólo en el área de las ciencias sociales, sino incluso en el área de las matemáticas, la astronomía, la física y otras ciencias consideradas tradicionalmente como "exactas". Se señala que todo conocimiento es relativo y no definitivo o incuestionable (Jean Lyotard, *La condición posmoderna*; Stephen Hawking, *Breve historia del tiempo*; Francois Dossè, *La historia en migajas. De "Annales" a la nueva historia*; Paul Ricoeur, *Hacia una hermenéutica de la conciencia histórica* (vol. 3, *Temps et récit*); Albert Einstein, *Fundamentos de la teoría general de la relatividad y Sobre la teoría especial y general de la relatividad*; Johan Huizinga, *Homo ludens*).

² Con respecto al espíritu de la validación se puede señalar que el conocimiento de la sociedad, de una organización o de los grupos "es, pues, aquí, esencialmente relativo, ya que se limita siempre a penetrar en la concatenación y en las consecuencias de ciertas formas de sociedad y de Estado que sólo se dan en determinadas épocas y en determinados pueblos, y que son, por su naturaleza misma, transitorias y perecederas. De tal suerte que quien salga por estos dominios a caza de verdades definitivas y de última instancia, no logrará reunir ningún botín, como no se contente con trivialidades y lugares comunes de la peor especie..." Carlos Marx y Federico Engels, *Obras*, t. 31, p. 209; citado por B. Kedrov y A. Spirkin, *Qué es la ciencia*, México, Quinto Sol, 1987, p. 93.

sino que es sólo un momento del desarrollo de la realidad, fragmentario, cierto es, pero no por eso asintomático.

Asimismo se puede decir que los objetivos expresados al inicio de la investigación han sido cubiertos, por lo que se espera que el material elaborado contribuya no solamente a plantear una mirada crítica al esquema de comunicación organizacional del SAT, sino que también auxilie para evitar que los errores evidenciados se repitan en instituciones en las cuales la comunicación organizacional se plantee como una de las partes imprescindibles para el funcionamiento de las mismas.

El manejo de personal resulta complejo; sin embargo es indispensable pues éste ayuda a crecer a la organización o puede ser la causa de su fracaso e ineficiencia. Es por esto que la creación de un sistema de comunicación eficiente dentro de una institución gubernamental ayuda a crear un clima de opinión favorable a los objetivos institucionales pues motivarán al personal a realizar un esfuerzo extra para alcanzar el logro de ellos.

Esto es muy importante si se toma en cuenta que en la actualidad existe una gran cantidad de personas que se suman al mercado laboral y que nacieron en un entorno permanente de crisis económica, pobreza extrema y conflictos sociales donde se ha generalizado un ambiente de insatisfacción, cuestionamiento y rechazo entre la ciudadanía a todo aquello que represente alguna forma de gobierno. Por ello es necesario buscar la comprensión, al menos del personal que integra la institución, sobre los problemas que enfrenta el gobierno mismo para luego pedir su colaboración y mejorar en lo posible, pues ello repercutirá en su propio beneficio.

Por lo anterior, es indispensable que el Servicio de Administración Tributaria fortalezca el acercamiento amable entre la alta dirección y sus empleados, lo cual se puede realizar mediante el incremento del uso de

diversos instrumentos de difusión, el aprovechamiento adecuado de las nuevas tecnologías, la capacitación constante, la instrumentación planificada de programas de acercamiento y de inducción y sobre todo llevarlas a cabo.

De esto se infiere que la comunicación organizacional del Servicio de Administración Tributaria ha resultado deficiente por varias causas pero puede ser esencialmente mejorada. La comunicación interna del SAT debe de tener como función crear un clima de entendimiento entre el personal en un ambiente de trabajo motivador, ser un factor de integración entre las personas con los objetivos de la institución, cuidar su imagen, crear un sentimiento de pertenencia y fomentar la ética laboral, entre otras, pero no ha sido así de manera constante.

De esta forma la comunicación interna se propone también hacer fieles a los empleados, motivarlos e implicarlos. Busca despertar en ellos la conciencia de pertenencia activa; estimular su responsabilidad individual, implicarlos con entusiasmo en sus objetivos y proyectos, hacer de ellos piezas clave en la gestión de calidad.

También del análisis realizado se concluye que para combatir eficientemente dentro del SAT la falta de identidad y pertenencia, el desgano y apatía, el rumor e incredulidad, el ausentismo y rotación de personal, el individualismo y favoritismo así como la falta de productividad y calidad en el trabajo es necesario que se establezca una sola estrategia institucional de comunicación interna; se evite la censura formal y discusivamente, puesto que la comunicación organizacional es en sí misma una forma de control y regulación; exista una política de puertas abiertas a recibir sugerencias y quejas del personal; se unifiquen los criterios de la imagen corporativa pues existe una falta de uniformidad y de apego a los lineamientos establecidos. De esto se desprende el hecho de que se debe fomentar la utilización y el respeto oportuno y eficaz de los

manuales, procedimientos y demás ordenamientos ya existentes o en su defecto actualizarlos y crear los que sean necesarios.

Se debe buscar fortalecer la imagen corporativa al proporcionar criterios que muestren la cohesión existente entre las diversas Administraciones Generales que comprenden al SAT pues desde que desapareció la Unidad de Comunicación Social cada área sustantiva ha instrumentado, o ha dejado de hacerlo, sus propios criterios para hacer llegar sus mensajes a los empleados que la integran. Se puede decir que "cada quien tira para su lado" por lo que se evidencia una falta de uniformidad, coordinación y rumbo común.

También es fundamental evitar que se presenten virajes extremos en la toma de decisiones políticas por parte de la alta dirección pues éstas repercuten directamente no sólo en la administración de la institución y en las actitudes de los empleados, sino también en la existencia o no de áreas enteras que pueden ser tan importantes como la dedicada a la comunicación interna.

Lo más cuestionable es la falta de una política de comunicación interna que sea clara en esta institución gubernamental, que vele y coadyuve a la obtención de los objetivos para los que está creado este organismo. De esta forma se lleva a cabo, en los hechos, un desdén por la labor de comunicación y por la búsqueda de cohesión entre los trabajadores y las diversas áreas que componen al SAT.

En esta investigación se reconoce que existen distintos canales de comunicación, pero el trabajo que hacen es de manera aislada o dirigida a ciertos sectores del universo de trabajadores, por lo que hace falta una visión integral de comunicación dentro de la institución que proponga una estrategia para unificar criterios y objetivos de los distintos esfuerzos que actualmente se hacen. Referente a este aspecto, los dos únicos intentos serios de comunicación interna son la Intrasat y la revista interna de la

Administración General de Aduanas denominada "Aduana México Hoy". Lamentablemente esta revista es de circulación restringida y sólo la puede adquirir el personal de esa administración general.

La comunicación es la base fundamental para que se dé la organización dentro de una institución; sin ésta no hay entendimiento y es imposible que se pueda poner de acuerdo un grupo y menos aún toda una corporación. Para que una empresa pública como el SAT pueda cumplir con sus objetivos es necesario que maneje una comunicación adecuada dentro de la misma.

La mejor forma de cerrar la distancia entre cualquier institución y su personal es manteniendo una comunicación veraz. La honestidad en el manejo de la información crea un clima de colaboración y credibilidad. La información continua, fluida y oportuna evita rumores, apatía y malos entendidos entre el personal.

Por otra parte se debe comentar que como egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y perteneciente a la carrera de Ciencias de la Comunicación del plan de estudios anterior al de 1997, que carecía de la especialización de Comunicación Organizacional, la comunicación brinda un espacio inmenso en el cual se pueden desarrollar muchas cosas y donde no todo está escrito. Es un área donde se pueden realizar investigaciones específicas y generales con todo el rigor científico, se puede desarrollar la creatividad y la imaginación en la producción de programas de radio o de televisión, se puede desdoblar el espíritu aventurero, creativo y valeroso a través de la investigación periodística, etc.

La inclusión de materias de comunicación organizacional y de otras especialidades representa brindar las herramientas y los conocimientos necesarios al estudiantado y al egresado para desarrollarse en ciertas disciplinas laborales requeridas en estos momentos dentro de la sociedad en la que vivimos, aunque la especialización también puede cerrar

posibilidades de trabajo pues se carece de otra serie de elementos para enfrentar adecuadamente otras situaciones profesionales.

Este trabajo puede aproximar a estudiantes de la carrera o a cualquier individuo a la realidad que se vive dentro de una institución gubernamental tan grande y que tiene una importancia estratégica para el país, que presenta problemas en su seno que pueden ser solucionados mejorando la comunicación organizacional, en específico la interna y que pueden pasar desapercibidos no sólo por los directivos sino también para muchos ciudadanos que no han tenido la oportunidad de laborar dentro de una organización compleja llena de elementos que entorpecen la comunicación, la productividad, la calidad del trabajo desarrollado y con ello los objetivos de la organización.

Esta investigación es una tarea que pretende alejar la ignorancia o el conocimiento superficial sobre lo que acontece en una institución gubernamental en términos de la comunicación interna, y que abre nuevas interrogantes que requieren resolverse. La realidad es infinita, algo que no tiene una estación final. Lo mismo sucede con esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Alvear Acevedo, Carlos, *Breve historia del periodismo*, México, Jus, 1982.
- Andrade Rodríguez de San Miguel, Horacio, "Hacia una definición de la comunicación organizacional", en *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 1991.
- — "Cultura organizacional, administración de recursos simbólicos y comunicación", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003.
- — "Definición y alcance de la comunicación organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003.
- Arrieta Erdozain, Luis, "La dimensión del propósito en la comunicación organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 1991.
- Baena Paz, Guillermina, *Instrumentos de investigación, manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales*, México, Editores mexicanos unidos, 1980.
- Bateson, Gregory, "Comunicación", *La nueva comunicación*, Barcelona, Kairós, 1987.
- Berlo, David K., *El proceso de la comunicación. Introducción a la teoría y a la práctica*, Buenos Aires, El Ateneo, 1976.
- Bonilla Gutiérrez, Carlos, *La comunicación, función básica de las relaciones públicas*, México, Trillas, 2001.
- Bunge, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Siglo Veinte, s/f.
- Burleigh, Michael, *El Tercer Reich. Una nueva historia*, Madrid, Taurus, 2002.

- Cázares Hernández, Laura, et al., *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Trillas, 1992.
- Corral Corral, Manuel, *La ciencia de la comunicación en México*, México, Trillas, 1986.
- Duverger, Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel, 1980.
- Esteinou Madrid, Javier, *La comunicación y la cultura nacionales en los tiempos del libre comercio*, México, Fundación Manuel Buendía, 1993.
- Fernández Collado, Carlos, et. al. *La comunicación y las organizaciones*, México, Trillas, 2003.
- — *La comunicación humana, ciencia social*, México, McGraw Hill Interamericana, 1988.
- — *La comunicación y las organizaciones*, México, Trillas, 1991.
- Ferrer, Eulalio, *Información y comunicación*, México, FCE, 1997.
- Fromm, Erich, *El miedo a la libertad*, México, Planeta, 1985.
- Goldhaber, Gerald M., *Comunicación organizacional*, México, Diana, 1989.
- González Calleja, Eduardo, "Conflictos y guerras", *Historia de la humanidad*, (tomo 28, "El siglo XX"), Barcelona, Arlanza, 2000.
- González Reyna, Susana, *Manual de redacción e investigación documental*, México, Trillas, 1994.
- Goode, William J. y Paul K. Hatt, *Métodos de investigación social*, México, Trillas, 1980.
- Guinsberg, Enrique, *Control de los medios, control del hombre. Medios masivos de difusión y formación psicosocial*, México, Nuevomar, 1985.

- Homs Quiroga, Ricardo, *La comunicación en la empresa*, México, Iberoamérica, 1990.
- Homs, Ricardo, *La crisis comunicacional de una sociedad en transición*, México, Planeta Mexicana, 1995.
- Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1980.
- Kedrov, B. y A. Spirkin, *Qué es la ciencia*, México, Quinto Sol, 1987.
- Kerlinger, Fred N., *Investigación del comportamiento*, México, McGraw-Hill, 1988.
- Martínez de Velasco Arellano, Alberto, "Escuelas de comportamiento organizacional", en: *La comunicación en las organizaciones*, México, Trillas, 2003.
- Mayntz, Renate, et al., *Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Madrid, Alianza, 1975.
- McQuail, Denis, *Sociología de los medios masivos de comunicación*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Moles, Abraham y Claude Zeltman, *Diccionario del saber moderno, la comunicación y los mass media*, Bilbao, Mensajero, 1975.
- Moscovici, Serge, *La era de las multitudes, un tratado histórico de psicología de las masas*, México, FCE, 1993.
- Nosnik, Abraham, et. al., *Comunicación organizacional práctica. Manual gerencial*, México, Trillas, 1999.
- Padua, Jorge, *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, México, FCE / Colegio de México, 1979.
- Parra Hernández, Jorge, *Comunicación social: Una experiencia práctica (Tesis)*, México, FCPyS - UNAM, 1997.
- Pasquali, Antonio, *Comprender la comunicación*, Caracas, Monte Avila, 1990.
- Pirenne, Jacques, *Historia Universal, las grandes corrientes de la historia (tomo 1)*, Barcelona, Éxito, 1973.

- Piccini, Mabel y Ana María Nethol, *Introducción a la pedagogía de la comunicación*, México, Trillas, 1997.
- Robbins, Stephen P., *Comportamiento organizacional. Conceptos, controversias y aplicaciones*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, 1994.
- Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, UNAM, 1979.
- Rosaslanda, Octavio, "Internet: instrumento estratégico de las tecnologías de comunicación", *La Tecnología como instrumento de poder*, México, El Caballito/IIE, 1998.
- Schramm, Wilbur, *La ciencia de la comunicación humana*, México, Grijalbo, 1982.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Código de conducta*, México, SHCP, s/f.
- Selltiz, Claire, et al., *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, RIALP, 1980.
- Servicio de Administración Tributaria, *Crónica gráfica de los impuestos en México*, México, SAT, 2003.
- — *Manual de Inducción al Servicio de Administración Tributaria del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal del SAT*, México, Incafi/SAT, s/f.
- — *Memoria del año 2000 de la Administración General de Recursos del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2000.
- — *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2001.
- — *Manual de Bienvenida de la Administración General de Innovación y Calidad*, México, SAT, s/f.

- — *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 2001.
- — *Manual de identidad del Servicio de Administración Tributaria*, México, SAT, 1997.
- — *Código de ética del servicio fiscal de carrera*, México, SAT/SECODAM, s/f.
- Shannon, Claude. E., *Teoría matemática de la comunicación*, México, SCT / Dirección general de telecomunicaciones, 1976.
- Shaw, Marvin E., "Dinámica de grupo" en: *La comunicación humana. Ciencia social*, México, McGraw Hill, 1988.
- Shultz, Uwe, "Fascinación y Manipulación", *La fiesta: una historia cultural desde la antigüedad hasta nuestros días*, Madrid, Alianza, 1994.
- Turnbull, Arthur T., *Comunicación gráfica: tipografía, diagramación, diseño, producción*, México, Trillas, 1999.
- Vargas, Victoria, "El proceso de comunicación", en: *Comunicación organizacional práctica. Manual gerencial*, México, Trillas, 1999.
- Villegas Sánchez, Matilde Alejandra, *Campaña de promoción gráfica: Reserva especial de la biosfera mariposa monarca*, Tesis, México, Escuela de diseño del Instituto Nacional de Bellas Artes, 1996.
- Weisberger, Bernard A., *Evolución del periodismo*, México, Letras, 1966.
- Winkin, Yves, *La nueva comunicación*, Barcelona, Kairós, 1987.
- Zavala Ruiz, Roberto, *El libro y sus orillas: tipografía, originales, redacción, corrección de estilo y de pruebas*, México, UNAM, 1998.

HEMEROGRAFÍA

- Aguilar Zinser, Adolfo, "Medios masivos de comunicación: ¿función ideológica o función económica?" en *Revista Estudios del Tercer Mundo*, Vol. III, No. 3, septiembre, 1980.
- Cabrera Parra, José, "Ilimitada libertad de expresión", *Excelsior*, 07 de enero de 1979.
- Cardoso, Victor, "El desempleo, en su nivel más alto de los últimos tres años: INEGI", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2003
- Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo que crea la Dirección de Publicidad y Propaganda", México, 17 de agosto de 1936.
- Diario Oficial de la Federación*, "Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda", México, 31 de diciembre de 1936.
- Diario Oficial de la Federación*, "Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria", México, 23 octubre de 2000
- Diario Oficial de la Federación*, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria", México, 12 de junio de 2003.
- Servicio de Administración Tributaria, *ExpréSATel*, número 1, julio-agosto, México, 1988.
- Flores Ramírez, Maria Luisa, *Las oficinas de prensa: ¿apoyo u obstáculo a la labor del periodista?* (Tesis), México, Escuela de Periodismo Carlos Septián García, 1987.

- Gandásegui, Marcos A., "Estructura Social y Medios Masivos de Comunicación", *Revista Casa de las Américas*, número 96, mayo-junio, 1976.
- Garduño, Roberto, "\$317 mil 421 millones, gasto corriente del gobierno federal para el próximo año", *La Jornada*, 22 noviembre de 2003.
- Macías Macías, Ma. Magdalena, *Creación de una unidad de comunicación social dentro de una institución educativa* (Tesis), México, FES-Zaragoza, 1997.
- Marcuse, Herbert, *El Hombre unidimensional*, México, Joaquín Mortiz, 1991.
- Martínez de Souza, José, *Diccionario general del periodismo*, Madrid, Paraninfo, 1981.
- Mayoral Jiménez, Isabel, "Duplicaron ganancias las casas de bolsas", *El Financiero*, 18 de noviembre de 2003.
- Prendes, Amador, "7 de febrero de 1885. El primer Jefe de Prensa", *Novedades*, 07 de febrero de 1985.
- Reed Torres, Luis y María del Carmen Ruiz Castañeda, *El periodismo en México: 500 años de historia*, México, EDAMEX, 1995.
- Rodríguez Castañeda, Rafael, "El gobierno compra silencio o halago y la prensa se somete", *Proceso*, número 586, 25 de enero de 1988.
- S/n, "Sin empleo formal, 2.8% de la PEA", *El Financiero*, 18 de noviembre de 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: acciones y resultados al tercer trimestre de 2003", *Boletín 119/2003*, 04 de noviembre de 2003.

Uribe Navarrete, Jorge, "Palabras de Marshall McLuhan", *Excelsior*, 24 de enero de 1979.

Bibliografía adicional

Althusser, Louis, *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*, México, Quinto Sol, 1970.

Baudrillard, Jean, *El Sistema de los objetos*, México, Siglo XXI, 1995.

Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza / CNCA, 1977.

Biblioteca Salvat de grandes temas, "Teoría de la imagen", Barcelona, Salvat, 1974.

Bunge, Mario, *Seudociencia e ideología*, México, Alianza, 1986.

Caloca Carrasco, Eloy, *El proceso de la difusión oficial*, Tesis, México, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1982.

Delarbre, Raúl Trejo, "La expresión pública", *México a fines de siglo* (Tomo II), México, FCE/CONACULTA, 1993.

Flores Olea, Víctor y Rosa Elena Gaspar de Alba, *Internet y la revolución cibernética*, México, Océano, 1997.

Fromm, Erich, *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, México, FCE, 1987.

González Llaca, Edmundo, *La opinión pública*, México, UNAM, 1977.

Gubern, Román, *Mensajes icónicos en la cultura de masas*, Barcelona, Lumen, 1988.

Heller, Agnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Barcelona, Península, 1977.

Moddie, Greame y Gerald Sttudert Kennedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*, México, FCE, 1975.

- Pasquali, Antonio, *Comunicación y cultura de masas*, Caracas, Monte Avila, 1977.
- Ríos Alvarado, Ramón, *Las oficinas de prensa como alternativa para el periodista* (Tesis), México, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1988.
- Rivadeneira Prada, Raúl, *Periodismo: la teoría general de los sistemas y la ciencia de la comunicación*, México, Trillas, 1983.
- Secanella, Petra María, *El periodismo político en México*, México, Prisma, s/f.
- Steinber, Charles y William Bluem, *Los medios de comunicación social*, México, Roble, 1969.
- Touraine, Alaine, "Comunicación política y crisis de la representatividad" en *El Nuevo Espacio Público*, México, Gedisa, 1989.
- Young, K., *La opinión pública*, México, Paidós, 1993.

Documentos consultados en Internet

- S/n, "Controlan cinco instituciones el sistema financiero nacional", www.proceso.com.mx, consultada el 18 de noviembre de 2003.
- Presidencia de la República, "Presentación de motivos para la Reforma Fiscal 2004", www.sat.gob.mx, consultada el 18 de noviembre pp. 53.
- Servicio de Administración Tributaria, Intranet, páginas consultadas el 29 de septiembre de 2003.
- <http://intrasat>
- <http://00.004..00/entrada.htm>
- <http://intrasat/SSI/>

- <http://intrasat/Presidencia/presidencia.htm>
- <http://intrasat/Presidencia/risat.htm>
- <http://intrasat/Voluntariado/Vountariado.htm>
- <http://intrasat/Dgti/dgti.htm>
- <http://intrasat/Dgti/AtencionUsuarios.htm>
- <http://99.90.4.180/Agaproxima.htm>
- <http://99.90.4.180/Agaff/agaff.htm>
- <http://99.90.4.180/Agj/agji.htm>
- <http://99.90.4.180/Agr/agr.htm>
- <http://99.90.4.180/cgr/cgr.htm>
- <http://99.90.4.180/Contraloria/>
- <http://99.90.4.180:8086>
- <http://99.90.4.180/Aggc/proxima.htm>
- <http://99.90.4.180/Agac/agac.htm>
- <http://99.83.248.20C/>
- <http://99.90.4.180/Agcet/agcet.htm>