



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL
PODER LEGISLATIVO FEDERALES, A TRAVÉS DE LA SUBSECRETARÍA DE
ENLACE LEGISLATIVO, EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

ESPECIALIDAD EN COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

PRESENTA

CELIA ISABEL DE LA CRUZ TORRES

DIRECTORA: DRA. ELVIRA HERNÁNDEZ CARBALLIDO

MÉXICO, D. F.

CIUDAD UNIVERSITARIA 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas aquellas personas que de alguna u otra forma han puesto su granito de arena para la conclusión de este trabajo. A todas ellas quiero expresar mi más sincero agradecimiento, porque con su valiosa aportación contribuyeron a este logro.

En memoria de mi madre porque de alguna manera me enseñó el camino para lograr objetivos.

A mis hermanos con mucho cariño por todo lo que hemos compartido. Sé que cuento con ellos siempre.

A esa persona especial que siempre estará en mi corazón y a mis amigos por su confianza y lealtad. Gracias Mary, Roberto, Adriana, por recordarme que hay personas valiosas en el mundo.

A mis profesores que compartieron sus conocimientos y a la Dra. Elvira Hernández Carballido por su colaboración, paciencia y apoyo.

ÍNDICE

Agradecimientos	
Introducción	5
CAPÍTULO 1. Organización y comunicación institucional	16
1.1 Conceptos de comunicación	17
1.2 Organización	20
1.3 Comunicación organizacional	24
1.3.1 Escuelas del comportamiento organizacional	28
1.4 Comunicación institucional	32
1.5 Comunicación gubernamental.	36
1.5.1 Comunicación política en la comunicación organizacional	37
CAPÍTULO 2. Perfil organizacional	40
2.1 La organización pública: los Poderes Federales	40
2.1.1 En la Secretaría de Gobernación	41
2.1.2 En la Subsecretaría de Enlace legislativo (SEL)	46
2.1.2.1 Estructura de la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL)	49
2.1.3 Cámara de Diputados	57
2.1.4 Cámara de Senadores	59
2.2 Estructura organizacional	62
2.2.1 La Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL)	62
2.2.2 Cámara de Diputados	65
2.2.3 Cámara de Senadores	66
2.3 La Comunicación organizacional: Secretaría de Gobernación (SEGOB) – Congreso de la Unión	72
2.3.1 De la organización y funciones	72
2.3.2 Secretaría de Gobernación (SEGOB)	72
2.3.3 Cámara de Diputados	77
2.3.4 Cámara de Senadores	82
CAPÍTULO 3. Características de la comunicación entre Secretaría de Gobernación y Congreso de la Unión	87
3.1 Medios de comunicación existentes: formales (SEGOB)	87
3.1.1 Oficios. Circulares	87
3.1.2 Lineamientos	89
3.1.3 Acuerdos	89
3.1.4 Sistema de Información Legislativa (SIL)	90
3.1.5 Intranet	97

3.2 Medios de comunicación existentes: plataforma base internet (CONGRESO DE LA UNIÓN)	100
3.2.1 Gaceta Parlamentaria	100
3.2.2 Canal del Congreso	103
3.2.3 Diario de los Debates	108
3.2.4 Versión Estenográfica	109
3.2.5 El cabildeo también conocido como <i>lobbying</i>	111
3.3 La propuesta para una comunicación institucional eficiente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	113
3.3.1 Optimización de los recursos tecnológicos	115
3.3.2 Uso eficiente del Sistema de Información Legislativa	116
3.3.3 La institucionalización de los medios de comunicación en las organizaciones analizadas	117
3.3.4 El desarrollo de los mecanismos de enlace y comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	119
3.3.5 Las aplicaciones prácticas de la comunicación institucional entre los Poderes	121
Conclusiones	122
Bibliografía	125
Otras fuentes de información	126

INTRODUCCIÓN

Este trabajo indaga sobre la comunicación y los niveles de eficiencia y efectividad en las relaciones Ejecutivo-Legislativas, a partir del concepto de comunicación organizacional. El propósito es plantear estrategias que mejoren la red de comunicación con base en algunos autores sobre comunicación y organización que implican el reconocimiento de diversas teorías y conceptos de las ciencias de la comunicación.

Hoy en día entender los fenómenos de comunicación pública requiere plantear las características de la comunicación organizacional y gubernamental, y su aplicación a organizaciones complejas donde operan varios subsistemas. Con base en estos conceptos se propone un esquema y así examinar la información recolectada, e interpretar su desarrollo ayudando a los cambios necesarios en este período de transición política y transformación de estas instituciones públicas.

Sin embargo, en ocasiones estos cambios y acuerdos no se desarrollan por la falta de entendimiento entre los poderes ejecutivo federal, a cargo del Presidente de la República, y el Congreso de la Unión, que representa a toda la población mediante las Cámaras de Diputados y Senadores.

En la actualidad, los medios de comunicación han hecho referencia reiterada de que la sociedad mexicana requiere de reformas estructurales para elevar el nivel de desarrollo del país. Por tal motivo, esta investigación tiene como objetivos de trabajo, determinar los niveles de eficiencia y efectividad de la comunicación en la Secretaría de Gobernación, perteneciente a la Subsecretaría de Enlace Legislativo, ya que a través de esta dependencia se establece la comunicación institucional con el Poder Legislativo Federal.

Por lo tanto, es importante analizar los mecanismos que afectan a la Comunicación gubernamental dentro del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Federales. En términos generales nos limitamos a explorar la estructura y los medios que apoyan las relaciones entre ambas dependencias para implementar cambios en instituciones públicas como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal en México.

La autonomía del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo tuvo su origen en la pérdida de la mayoría absoluta del partido del presidente Ernesto Zedillo, en 1997, lo cual derivó en una mayor pluralidad en las Cámaras ahora integradas por minorías parlamentarias. Es dentro de este contexto democrático donde debe replantearse la relación ejecutivo-legislativo para que exista coherencia entre la pluralidad política y la voluntad popular cuando sean diseñadas las relaciones de los órganos del poder político.

Se menciona el proceso de comunicación, comunicación organizacional y el concepto de organización pública ya que sin la comunicación la organización no existe, porque toda organización debe estar comunicada e interrelacionada para enfrentar los cambios en su medio ambiente. Por lo tanto, nos interesa conocer la forma como pueden integrarse el Poder Ejecutivo y el Legislativo para actuar con eficacia.

El surgimiento de las unidades de enlace generó la necesidad de establecer una coordinación que diera coherencia a la relación Ejecutivo – Legislativo y mayor eficacia a la negociación. En julio del 2002 se crea en la Secretaría de Gobernación la Subsecretaría de Enlace Legislativo, cuya misión es construir y operar los mecanismos e instrumentos institucionales que garanticen la buena relación entre los poderes para la generación de consensos y acuerdos políticos, jurídicos y sociales, a fin de lograr las reformas legislativas en las que se sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común.

En el primer capítulo se analizan los conceptos generales de comunicación y organización, y su aplicación teórica en la comunicación institucional de entidades

del gobierno, enfocando el estudio de la comunicación. La comunicación organizacional aparece así como una herramienta estratégica para integrar las partes de una organización y gestionar de manera eficaz la comunicación y la información que fluya dentro de la misma.

Los seres humanos nos caracterizamos particularmente porque todas nuestras acciones se basan en la comunicación; toda la vida social de un individuo tanto en las relaciones interpersonales como en las organizaciones se sustenta en el proceso de la comunicación. Así se habla de la relación comunicativa entre ambos actores del sistema político desde una perspectiva institucional haciendo énfasis en el poder legislativo mexicano, quien será, el actor principal de la nueva relación entre poderes.

En el segundo capítulo estudiaremos los procesos de Comunicación en las organizaciones públicas de gobierno, describiendo los mecanismos de comunicación interinstitucional existentes y los procedimientos generales, relacionándolos con el concepto de comunicación y de las organizaciones.

Las dependencias del gobierno se rigen mediante reglamentos y lineamientos con una estructura muy jerarquizada que a veces impide el buen funcionamiento de las mismas.

Dentro de las organizaciones públicas, en el tercer capítulo el cuerpo normativo institucional define las diferentes funciones, estructuras, responsabilidades de las diferentes entidades que están relacionadas y se integran de acuerdo a normas y procedimientos, así como los medios de comunicación utilizados. Conforme a estos lineamientos y normas se sustenta la información y el esquema conceptual propuesto. Siguiendo estas normas el Estado apoya la producción de servicios, mediante una estructura organizacional compuesta por sistemas verticales y horizontales.

Antes de entrar al desarrollo de los capítulos mencionados aprovecho este espacio para comentar la metodología que sirve como punto de partida para abordar el tema y explicar los fundamentos metodológicos sobre los que se desarrolla la presente tesis. Cabe mencionar que el método científico es un conjunto de procedimientos para validar los procesos y resultados de un trabajo de investigación. Como es la comunicación institucional entre el poder Ejecutivo y el Legislativo a través de la subsecretaría de enlace Legislativo.

La construcción del objeto de estudio, se realizó conforme las siguientes etapas:

- a) Las preocupaciones de investigación
- b) Jerarquización temática
- c) Los ámbitos de indagación
- d) Intencionalidad investigativa
- e) Objeto de estudio

Enseguida se describe cada etapa

- a) Las preocupaciones de investigación

Se identificó el tema de la disciplina de interés y se enlistaron sus preocupaciones investigativas. Estas preocupaciones se transformaron en preguntas de investigación para expresar con mayor claridad el contenido problemático de nuestro interés.

1. La comunicación es una herramienta útil que puede mejorar las relaciones Ejecutivo – Legislativas. Dentro de la Secretaría de Gobernación a través de la subsecretaría de enlace legislativo.
2. Por medio de la observación se identificarán las relaciones comunicativas Ejecutivo – Legislativas.
3. Precisar qué importancia tienen las relaciones de comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.
4. Cómo influyen las relaciones comunicativas en el cumplimiento de

los objetivos de cada dependencia para la que fue creada.

5. Descripción de la organización y estructura de la Secretaría de Gobernación, Congreso de la Unión y Subsecretaría de Enlace Legislativo para identificar el proceso comunicativo.

Estos puntos se convierten en preguntas de investigación:

-¿Mediante la observación se pueden identificar los procesos comunicativos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?

-¿Qué importancia tienen las relaciones Ejecutivo – Legislativas para la aprobación de nuevas leyes?

-¿Las relaciones comunicativas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo influyen y son determinantes para el buen funcionamiento de estas organizaciones institucionales?

-¿Cuáles son los factores que influyen en el proceso comunicativo entre estas dependencias públicas?

Lo siguiente es formular un enunciado de manera clara y precisa que exprese el contenido sustancial de cada enunciado interrogativo; con una frase breve y afirmativa que ayudará a responder las preguntas anteriores.

- Explicar que la comunicación organizacional es una herramienta útil para mejorar las relaciones entre dos dependencias de una organización pública.
- Observar los procesos comunicativos entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.
- Interpretar la importancia de las relaciones Ejecutivo – Legislativas para la aprobación de leyes.
- Identificar las condiciones y los medios que utilizan las dependencias públicas para comunicarse entre sí.
- Describir las condiciones y medios que influyen en el proceso comunicativo y proponer algunos puntos para el mejoramiento de los mismos.

b) Jerarquización temática

El enunciado temático básico que permitirá construir nuestro objeto de estudio, se toma a partir del cuadro anterior. Tomando en cuenta las posibilidades investigativas, la importancia social y científica para desarrollarlo.

Describir las condiciones y medios que influyen en el proceso comunicativo y proponer algunos puntos para el mejoramiento de los mismos.

c) Los ámbitos de indagación

Ya identificado el enunciado temático es necesario precisar si está relacionado con la disciplina a la que pertenecemos, si el tema elegido tiene reconocimiento académico, si existe una línea de investigación, si posee extensión espacial (lapso de desenvolvimiento de un proceso u objeto), condiciones en las que se da el proceso de desenvolvimiento en la sociedad y el grado de dificultad percibida en la apropiación teórica de un problema, ámbito u objeto.

Disciplina: Ciencias de la Comunicación

Tema: Comunicación Organizacional

Línea de inv.: Comunicación Organizacional

Extensión espacial: Organización Pública

Historicidad: no existen antecedentes parecidos en nuestro país sobre estudios con la delimitación y enfoque que nosotros estamos aplicando.

d) Intencionalidad investigativa

Luego de revisar las dimensiones en que podemos ubicar nuestro enunciado de investigación es necesario construir la intencionalidad investigativa. Para ello es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos.

Enunciado temático: Describir las condiciones y medios que influyen en el proceso comunicativo y proponer algunos puntos para el mejoramiento de los mismos.

Ámbitos de indagación: Comunicación, organización comunicación organizacional, institución, comunicación política.

Intencionalidad investigativa: De acuerdo al “Manual para el registro de tesis”.

e) Objeto de estudio

Finalmente, en una frase precisa se sintetiza el objeto de estudio que se ha construido:

Describir las condiciones de los mecanismos de enlace entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales dentro de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, para determinar los niveles de eficiencia y efectividad de la comunicación y realizar una propuesta de comunicación que ayude a lograr los acuerdos entre estas dos dependencias.

Objetivo general

Describir los mecanismos que afectan a la Comunicación gubernamental dentro del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federales y realizar una propuesta de comunicación.

Objetivos específicos

Analizar los conceptos generales de comunicación y organización, y su aplicación teórica en la comunicación institucional de entidades del gobierno, enfocando el estudio de la comunicación.

Describir los procesos de comunicación en las organizaciones públicas de gobierno, los mecanismos de comunicación interinstitucional existentes y los procedimientos generales, relacionándolos con el concepto de comunicación y de

las organizaciones.

Realizar una valoración de los mecanismos de Comunicación Organizacional en las instituciones públicas dedicadas a la creación de las leyes; describiendo la estructura y funciones de las instituciones seleccionadas y los medios de comunicación de que disponen para comunicarse entre sí.

Proponer elementos eficientes y eficaces de comunicación institucional que desarrollen potencialmente las relaciones entre las organizaciones públicas analizadas, a través de la aplicación de las teorías de la comunicación a los procesos gubernamentales que manejan.

Por lo tanto, la hipótesis se crea de la siguiente manera: si se mejora el proceso de comunicación institucional de la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo con el Congreso de la Unión, entonces se mejoraría el clima de negociación entre ambos poderes lo que favorecería la aprobación de la Agenda Legislativa que requiere el país.

Planteamiento del problema

La discusión nacional entre partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, legisladores y funcionarios del gobierno, y población en general que hemos escuchado en los últimos meses, mencionan que los cambios que la sociedad requiere, no se desarrollan por la falta de entendimiento entre los poderes ejecutivo federal, a cargo del Presidente de la República y el Congreso de la Unión, que representa a toda la población mediante las Cámaras de Diputados y Senadores.

En esta mencionada falta de entendimiento radica el objetivo principal de este estudio, pues solo la investigación y descripción del proceso comunicativo entre esos poderes del gobierno, nos permitiría mostrar la realidad en las relaciones y

comunicación que existe entre ellos y en su caso examinar las verdaderas causas de la falta de acuerdos y comunicación precisa para implementar los cambios que el país requiere.

Esta investigación tendría como objetivos de trabajo, determinar los niveles de eficiencia y efectividad de la comunicación de la Secretaría de Gobernación, dentro de ella en la Subsecretaría de Enlace Legislativo, ya que es a través de estas dependencias que se establece la comunicación institucional con el Poder Legislativo Federal.

La presente investigación es descriptiva, porque busca especificar las propiedades y características de las relaciones comunicativas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo a través de la subsecretaría de Enlace Legislativo.

Es un estudio no experimental, porque se realizó sin manipular variables independientes, dejándolas en libertad; por lo que no se tuvo control directo sobre ellas, observándose situaciones no provocadas intencionalmente.

El propósito fue describir y analizar las variables, en un tiempo determinado, durante el período (mayo-diciembre 2006). Mediante alguna hipótesis, encontrar variables que nos permitan entender cómo se producen los fenómenos en estudio. Dicho estudio se realizó en la subsecretaría de enlace legislativo que es una dependencia de la Secretaría de Gobernación. La oficina en la que se trabajó directamente es la oficina de Asesores del Subsecretario de Enlace Legislativo.

La información utilizada para el desarrollo de este trabajo es la siguiente:

- 1.- Trámite para acceso a la información en la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

- 2.- Revisión y análisis de información de los documentos que se encuentran en la

Subsecretaría de Enlace Legislativo siendo estos:

- a) Informe de labores desde que se creó la Subsecretaría (2003).
- b) Lineamientos para la Conducción y Coordinación de las Relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión.
- c) Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
- d) Informe de Gobierno
- e) Informe de Labores de cada dependencia

3.- Revisión y discusión del tema a desarrollar por las personas encargadas de la oficina, ya que no toda la información disponible es pública.

4.- Elaboración de fichas bibliográficas para clasificar la información analizada

5.- Integración de carpetas con separadores que contenga esa información para un fácil manejo.

6.- Pláticas de intercambio de información con los Asesores de la Subsecretaría de Enlace Legislativo para el manejo de la información a la que tuvo acceso.

7.- Desarrollo de un esquema preliminar

8.- La identificación y delimitación del tema se realizó en función de la información recopilada, y en la observación de deficiencias operativas de comunicación institucional.

Una vez definido el objeto de estudio, el objetivo fundamental consiste en proponer una estrategia para mejorar los mecanismos de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y hacerlos más productivos desde el punto de vista social, según los lineamientos de la política de gobierno en la cual se basan.

Lo que se intenta en esta oportunidad es demostrar que la comunicación puede equilibrar el sistema y hacer que las partes involucradas obtengan una retroalimentación, ya que un sistema tiene diferentes partes que son interdependientes y que además están integradas por normas y necesariamente deben comunicarse entre sí.

En un contexto organizacional las decisiones administrativas se toman y ejecutan dentro de una red de relaciones que afecta a todo el organismo gubernamental y por consiguiente a los mecanismos de Comunicación Organizacional en las instituciones públicas dedicadas a la creación de las leyes. Revisando la estructura y funciones de las instituciones seleccionadas y los medios de comunicación de que disponen para comunicarse entre sí se sugieren mecanismos eficientes y eficaces de comunicación institucional que desarrollen potencialmente las relaciones entre las organizaciones públicas analizadas, a través de la aplicación del conocimiento que se tiene de la comunicación a los procesos gubernamentales que manejan.

Debido a la importancia de esta relación, nuestra tarea fundamental es destacar los mecanismos de comunicación que existen dentro de la institución para realizar una propuesta de comunicación, sobre las relaciones de comunicación oficial de esas dependencias específicas con el Congreso de la Unión, que es donde se crean las leyes que transforman e impulsan los cambios que impactan a todos los grupos representados en México.

Se realizará una revisión de los mecanismos de Comunicación Organizacional en las instituciones públicas dedicadas a la creación de las leyes, la estructura y funciones de las instituciones seleccionadas y los medios de comunicación de que disponen para comunicarse entre sí.

CAPÍTULO 1. ORGANIZACIÓN Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se describirán las diferentes ideas de la comunicación, comunicación institucional y organización tomando en cuenta a algunos autores especialistas en el tema.

La comunicación es el primer campo que se debe reflexionar cuando se estudian las interacciones humanas dentro de la dinámica de la organización, es por eso que el proceso comunicativo es importante para que funcione una organización y debido a su importancia revisaremos la dinámica de la organización, ya que ésta funciona como un sistema y debe estar integrado mediante redes de comunicación para facilitar el funcionamiento de las partes que lo integran.

Además, cuando las personas se comunican e intercambian información y significados dentro de una organización y ésta información se mueve a través de estructuras formales e informales, estamos hablando de comunicación organizacional. Como sabemos la comunicación organizacional compete a las organizaciones y su sistema así como al proceso comunicativo que se desarrolla dentro de ellas.

Por otro lado, también comento sobre la comunicación institucional y hago uso de este término para referirme a la comunicación en las instituciones públicas y la manera en que se lleva a cabo el proceso comunicativo dentro de las mismas.

Asimismo, la comunicación gubernamental será descrita por la manera como la percibe el público externo. Sin profundizar en el tema porque considero que se requiere de otro estudio diferente al que nos ocupa, de manera superficial se revisará la imagen que proyecta el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo durante el proceso legislativo.

1.1 Concepto de Comunicación.

La ciencia de la comunicación estudia acontecimientos, hechos, mensajes, con un contenido concreto y el proceso comunicativo que se establece en los seres humanos. Nos permite entender mejor la naturaleza del fenómeno comunicativo de transmisión de mensajes entre seres humanos y para seres humanos, analiza esa necesidad comunicativa. El objeto de estudio es el qué, el por qué, el cómo y el para qué de fenómenos comunicativos; es una ciencia social, porque trata de comportamientos humanos en sociedad, la que ahora conocemos como sociedad de la información

Una de las necesidades prioritarias del ser humano es comunicarse con sus semejantes, lo cual es indispensable para la supervivencia y una de las características de los humanos es comunicarse a través de símbolos, palabras, cuadros, figuras y gráficas para transmitir ideas, impresiones, experiencias.

La palabra comunicación tiene la misma raíz que comunidad y común (del latín “*communis*” o “*communicare*”). De esta semejanza podemos inferir que la comunicación se relaciona con algún tipo de unión común entre las personas, una especie de forma de compartir lingüística o simbólica. La comunicación puede definirse como el establecimiento de una comprensión común; como la transferencia de representaciones significativas de una persona a otra; como la estimulación de símbolos comunes en varias mentes a través de la interacción simbólica; o como la creación de representaciones significativas en otros a través de actividades de estímulo y respuesta.¹

En este sentido, la comunicación es el proceso mediante el cual la información es común a dos o más personas, y el mensaje es intercambiado y comprendido.

¹ John C. Merrill et al, *Medios de Comunicación Social. Teoría y práctica en EEUU y el mundo*, Madrid, Gestión 2000, 1992, p. 40

Horacio Guajardo señala que “comunicar consiste en participar el conocimiento y la experiencia. Lo que nos rodea, lo que somos o lo que sabemos, se hace común.”² La comunicación es lo que enlaza cuando menos a dos personas, emisor y receptor para establecer relaciones a través de ideas, pensamientos y conocimiento.

De estas definiciones se deduce que comunicar significa compartir y comprender ideas, símbolos lingüísticos y gráficos entre las personas de manera dinámica. Debe existir retroalimentación para que sea completo el proceso comunicativo.

Ricardo Homs Quiroga apunta que: “la retroalimentación da sentido a la comunicación y certifica que el mensaje fue recibido, diferenciándose de esta manera del proceso meramente informativo. Desde el inicio del proceso de comunicación, se lleva implícita la existencia de un receptor, así como un objetivo a lograr en el mismo.”³ Esta retroalimentación se conoce como feed back y da sentido a la comunicación.

Por otro lado, David K. Berlo⁴ define seis elementos en los procesos de comunicación. Que a continuación se describen:

a) El mensaje tal y como será transmitido. El mensaje, según Berlo es el producto físico real del codificador fuente aquello que transmitimos a los demás. Para que podamos transmitirlo necesitamos cifrarlo en un código.

b) El canal que transmitirá el mensaje. Los canales:

1. La palabra oral o escrita
2. Señales (audibles, visuales o perceptibles por otros sentidos)

² Horacio Guajardo, Teoría de la comunicación social, México, Gernika, 1986, p. 30

³ Ricardo Homs Quiroga, *La comunicación en la empresa*, , México, Iberoamérica, 1998 p. 1

⁴ citado por Ricardo Homs Quiroga, Op. Cit., p.

3. Símbolos convencionales y comunicación gráfica.
4. Los medios mecánicos (impresos).
5. Los medios electrónicos.
6. La comunicación mixta (combina dos o más medios y utiliza total, o parcialmente medios mecánicos o electrónicos).

c) La fuente de comunicación, que es el origen del mensaje. El codificador, que es quien da forma al mensaje. El codificador-fuente. La fuente es el origen del mensaje, es decir, quien lo genera. El codificador es quien lo cifra en un código para su transmisión a un receptor.

d) Existen cuatro factores que pertenecen a la fuente y que pueden aumentar la fidelidad del mensaje:

1. Sus habilidades comunicativas
2. Sus actitudes
3. Su nivel de conocimientos
4. Su posición dentro del sistema cultural social.

e) El decodificador que lo interpretará. El receptor o decodificador, en el proceso de comunicación el papel de emisor y receptor es rotativo, pues van turnándose en base a la retroalimentación. El receptor puede convertirse en emisor en unos segundos y por lo tanto, participar ambos de las mismas características. Además, son afectados por los mismos factores y por lo tanto, como dice Berlo, también requiere de habilidades comunicadoras como leer, oír y pensar.

f) El destinatario del mensaje. La retroalimentación determina si la comunicación fue eficaz, es decir, si el destinatario tuvo una reacción ante el mensaje enviado. Si el receptor regresa el mensaje al emisor para confirmar que el mensaje fue recibido y comprendido.

El estudio de la comunicación y de la comunicación organizacional incluye el

estudio de las organizaciones, ya que son características específicas de las organizaciones. Las organizaciones forman parte de la sociedad y nos afectan en nuestra vida personal.

1.2 Organización

Las organizaciones dependen de las actividades que desempeñan las personas que colaboran en esa organización. De esta manera las organizaciones son importantes para el desarrollo económico y social de una nación mediante el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos, por el hecho de que las personas agrupadas se involucran en proyectos comunes.

No obstante, las organizaciones aparte de producir bienes y servicios, crean el ambiente en que la mayor parte de los individuos pasan toda su vida. Deben verse como una forma no como una función del proceso administrativo. En este caso consideraremos únicamente a la organización pública ya que una organización es una institución que ubica la vida en sociedad.

Kast y Rosenzweig⁵ describen los elementos que definen a las organizaciones:

1. Orientadas hacia objetivos, esto es, personas con un propósito.
2. Sistemas psicosociales: personas que trabajan en grupos.
3. Sistemas tecnológicos: las entidades se componen por individuos que utilizan sus conocimientos y sus técnicas.
4. Una integración de actividades estructuradas: individuos que trabajan en conjunto.

Robbins establece que el término organización es un trato ordenado entre personas para llevar a cabo un objetivo específico. Los medios a través de los cuales se lleva a cabo ese logro de objetivo concreto son la gente o miembros y la estructura.⁶

⁵ Citados por Ana María Arras Vota, *Comunicación organizacional*, México, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2002, p.111

⁶ Citado por Ana María Arras Vota, op. cit., p. 113

Se puede decir que la organización es un conjunto de individuos con relaciones formales e informales unidos por un objetivo en común, a través de actividades estructuradas; es decir, establecen una jerarquía de autoridad, así como un sistema social el cual considera la división del trabajo.

Katz y Kahn ⁷ entienden a la comunicación organizacional como el flujo de información dentro del marco de la organización. Sirviéndose del modelo general de los sistemas, desarrollado por von Bertalanffy, y otros, para las ciencias físicas, asimismo definen a las organizaciones como sistemas abiertos y discuten propiedades como la importación de energía procedente del medio ambiente, la transformación de dicha energía en algún producto o servicio, lo cual es característico del sistema, la exportación de este producto o servicio al medio ambiente, y el refortalecimiento del sistema por medio de fuentes de energía encontradas una vez más en el ambiente.

De acuerdo con la definición de los autores infero que la organización es un grupo de personas que mantienen relaciones formales e informales dentro y fuera de la organización para llevar a cabo un objetivo específico mediante una estructura jerárquica, en un espacio definido.

Arras Vota⁸ analiza las partes que componen esta definición:

Conjunto de individuos. Grupo de personas heterogéneas que comparte una actividad organizada y estructurada.

Formal. Si está fundamentada de manera directa en el aspecto laboral. Es lo que determina el deber ser de las relaciones, por lo que comprende los patrones de comunicación establecidos, las líneas de autoridad, la política, las normas y los reglamentos.

⁷ Citados por Gerald M. Goldhaber, *Comunicación Organizacional*, Diana, México, 1998, p. 21

⁸ Ana María Arras Vota, op. cit., p. 115

Informal. Son relaciones más personales, separadas del aspecto laboral; surgen de manera espontánea entre los miembros de un grupo de acuerdo a sus afinidades.

Objetivos en común. Comparten un fin, tienen un propósito que los impulsa para actuar en una dirección y de manera organizada. Es el para qué y el porqué de ella.

Acciones orientadas hacia el logro de objetivos. Se establecen programas en los cuales se encuentran el cómo, cuándo, cuánto, dónde y por qué de cada una de las actividades, así como los recursos materiales y humanos que se requieren para desarrollar cada una de las acciones.

Diferencias individuales. Este elemento está enfocado hacia las habilidades, actitudes, gustos, formación y conocimientos que aporta cada uno de los integrantes de la organización para lograr los objetivos.

Integración. La forma en que se genera la unidad en la organización y se señala quién va a realizar qué actividad y cómo es que dicha actividad contribuye al logro de los objetivos generales.

Ubicación en un espacio determinado. Una organización tiene fronteras identificables, que fijan el alcance de las actividades de aquélla. Unas pueden ser obvias, como los límites físicos, y otras no son tan fáciles de identificar, como el alcance de las funciones y actividades de la organización.

La teoría general de sistemas fue enunciada por Ludwing von Bertalanffy. En este escrito se representa a la organización como un todo que interactúa con el exterior, así como la interacción que existe entre las partes internas que la integran.

Un sistema es un todo organizado, integrado por dos o más partes denominadas subsistemas, que guardan una relación de interdependencia e interacción entre sí y que se distinguen de su ambiente. Las partes que componen el sistema de una organización son las siguientes.

Información. La información es el mecanismo que se opone a la entropía. Puede decirse que es una medida de organización y se define como el contenido del intercambio con el exterior, con el ambiente del sistema que le permite a este último adaptarse al cambio y permanecer.

La información oportuna permite que el sistema maneje de forma pertinente los cambios que se generan en el medio ambiente, para que pueda evolucionar con dinamismo y tomar las decisiones adecuadas para manejar el cambio requerido por el nuevo contexto.

Homeostasis. Se define como un estado de equilibrio que proporciona estabilidad al sistema. Aquélla se genera como resultado del encuentro de dos fuerzas en oposición, que son: la información contra la entropía. La retroalimentación se produce cuando el sistema capta el resultado de su acción pasada para saber cómo proceder o actuar en el futuro.

Sinergia. En el contexto de los sistemas sociales se considera la sinergia como un resultado del trabajo en equipo que combina creatividad, eficacia y eficiencia.

Simbiosis Se genera cuando los organismos, al unirse y poner sus esfuerzos y recursos en común, obtienen mayores beneficios que los que se lograrían por aislado.

Algunos teóricos afirman que los sistemas tienen una tendencia natural hacia la degradación o desorganización lo que los lleva a desaparecer a este fenómeno se le llama entropía. Esto suele sucederle a los sistemas cerrados los cuales tienden a deteriorarse y perder características propias.

Podemos decir que un sistema está integrado por varias partes que interactúan entre sí y deben ser abiertos para que puedan retroalimentarse del medio que les rodea. La información oportuna es importante porque ayuda con el intercambio exterior para adaptarse y permanecer, ayuda al equilibrio del mismo y así poder actuar en el futuro. Así un sistema fuerte puede unirse a otro igual para lograr mejores beneficios. Existen diferentes tipos de sistemas:

Sistemas abiertos. Son aquellos que reciben información del exterior. Procesará la transformación adecuada para adaptarse a los cambios.

Sistemas cerrados. Son aquellos que se encuentran aislados por completo de su ambiente externo. Por lo que tienden a desaparecer al no contar con una retroalimentación que les dé información sobre el resultado de sus acciones pasadas.

Ninguna de estas definiciones invalida cualquier otra definición y no habría conflicto, cada una nos dice algo distinto acerca de las organizaciones humanas. Sin embargo, un sistema necesita del proceso comunicativo para que funcionen y se interrelacionen sus partes.

La función de la comunicación en los sistemas, es un factor que integra las partes del sistema, es esencial y determinante para su desarrollo. Una característica del sistema es la interdependencia de los subsistemas que lo integran, por lo que dichas partes se integran a través de relaciones de la constante comunicación, pues a través de ella se definen, establecen, comparten y retroalimentan la misión, visión, valores, programas, planes y proyectos, estrategias, objetivos, políticas, normas, reglas, actividades y resultados. La comunicación es la pieza que integra a las partes del sistema.

En el siguiente apartado revisaremos la comunicación organizacional.

1.3 La Comunicación Organizacional

Para las personas que interactúan en organizaciones la comunicación se ha convertido en una herramienta importante para el mejor funcionamiento y lograr un fin común dentro de ellas. Del adecuado uso de la comunicación depende el éxito de una organización ya que un requisito importante para que exista una institución es la comunicación organizacional. La comunicación debe ser entendida como un gran apoyo para coordinar las actividades de sus miembros y mejorar el desarrollo de la organización.

Por otro lado, el concepto de organización y de comunicación integran el proceso de comunicación en las relaciones interpersonales e institucionales, ya que este proceso se entiende como un elemento de apoyo en los cambios que se dan dentro de las organizaciones combinando elementos sociales y técnicos. Entonces la comunicación entre miembros de una organización se traduce como la creación, intercambio, proceso y almacenamiento de mensajes dentro de una red para cumplir objetivos específicos. Por ello se entiende que todas las organizaciones son sociales y cumplen una función social debido a que se encuentran dentro de la sociedad en su conjunto.

“La comunicación organizacional, se centra en la conducta de la comunicación de aquellos individuos que trabajan, rezan, estudian y juegan en las organizaciones.”⁹ En la misma obra Goldhaber propone su definición de comunicación organizacional es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes.

Lo que se entiende de la definición que propone Goldhaber es que toda organización representa un sistema de individuos que trabajamos en torno a posiciones de mayor o menor nivel de mando, y división de labores con los otros, para alcanzar objetivos específicos. El buen funcionamiento va a depender de la manera en que son dirigidas y de los criterios bajo los que se elige, organiza y prepara al personal. Es importante considerar las actitudes que adoptamos al comunicarnos y relacionarnos, es decir, la colaboración y cooperación de los individuos que trabajan en equipo.

Goldhaber apunta que recientemente varios escritores han intentado ofrecer sus percepciones para marcar los límites de esta disciplina relativamente nueva.

⁹ Gerald M. Goldhaber, *Comunicación Organizacional*. México, Diana, 1998, p. 9

Redding y Sanborn¹⁰ definen a la comunicación organizacional como el hecho de enviar y recibir información dentro del marco de una compleja organización. Su percepción del campo incluye a las comunicaciones internas, las relaciones humanas, las relaciones gerencia-sindicatos, las comunicaciones ascendentes, descendentes y horizontales, las habilidades de comunicación (hablar, escuchar, escribir), y los programas de evaluación de las comunicaciones.

Thayer¹¹ explica basándose también en el método general de los sistemas de la comunicación, como “aquel flujo de datos que sirve a los procesos de comunicación e intercomunicación de la organización”. Dentro de la organización identifica tres sistemas de comunicación: operacionales (datos relacionados con tareas u operaciones); reglamentarios (órdenes, reglas, instrucciones); y de mantenimiento/desarrollo (relaciones públicas y con los empleados, publicidad, capacitación).

Entonces definiremos que la comunicación organizacional es un conjunto de programas tendientes a coordinar la interdependencia e interacciones por medio de la comunicación, a las personas que están relacionadas. Así la fluidez de los mensajes en una organización hace posible un mejor funcionamiento para las fuerzas productivas. En toda organización la comunicación es un elemento importante, porque a través de ella se guía el comportamiento organizacional interno y sus relaciones con el exterior de esa organización.

Esta percepción de la comunicación organizacional que hace Goldhaber, incluye cuatro conceptos clave: mensajes, red, interdependencia y relaciones. A continuación se explican:

1.- Mensaje: La comunicación organizacional se centra en el mensaje; los mensajes se derivan de la información. La información que es percibida y a la que

¹⁰ Citado por Goldhaber, op. cit., p 21

¹¹ Idem, p. 22

los receptores le dan un significado (quienes también podrían ser la fuente) recibe el nombre de mensaje.

En los supuestos receptores se incluyen a las personas que se encuentran tanto dentro como fuera de la organización. La conducta de los roles de una organización dicta quién la ocupa, qué posición o trabajo específico.

2.- 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. La dirección de la red ha sido tradicionalmente dividida en comunicaciones ascendentes, descendentes y horizontales, dependiendo de quien inicia el mensaje y de quien lo recibe.

Las comunicaciones descendentes son aquellos mensajes que fluyen desde los superiores hasta los subordinados. Las comunicaciones ascendentes son aquellos mensajes que fluyen desde los subordinados hasta los superiores. La comunicación horizontal es el intercambio lateral de mensajes entre individuos que se encuentran en el mismo nivel de autoridad dentro de la organización.

3.- Interdependencia. La organización como un sistema abierto cuyas partes están relacionadas entre sí y con su medio ambiente. La naturaleza de estas relaciones era interdependiente debido a que todas las partes del sistema afectan y son afectadas mutuamente.

4.- Relaciones. Las relaciones humanas dentro de la organización pueden estudiarse centrandó nuestra atención en las conductas de comunicación de las personas implicadas en la relación, ya sean relaciones individuales, de grupo u organizacionales.

Entonces se dice que la comunicación organizacional en las organizaciones modernas es una herramienta viva que genera información y alcanza todo lo relacionado con la organización dentro y fuera de ella y contribuye al logro de los objetivos comunes de la misma. En el transcurso de este proceso comunicativo la empresa debe mantener una identidad propia, única y sensible para con sus miembros.

La comunicación organizacional es un recurso estratégico dentro de la organización o dependencia pública, facilita la interacción, desarrollo y convivencia del personal que labora, estableciendo compromisos en el correcto ejercicio de funciones y reconocimiento de capacidades para una mejor calidad en la prestación de servicios.

La comunicación es un proceso social del hombre en sociedad, y es sustancial en la organización ya que por medio de ésta se intercambian mensajes entre los integrantes de una organización y su entorno, ya que influye en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos. El proceso comunicativo que se da dentro de las organizaciones se llama comunicación organizacional y dentro de esta se encuentran las escuelas del comportamiento organizacional.

1.3.1 Escuelas del Comportamiento Organizacional.

El desarrollo y evolución de las teorías de la organización se deben a la búsqueda de métodos y procedimientos para lograr que las organizaciones sean más eficientes, sobre todo a partir del inicio del siglo XX con las ideas de Frederick Taylor y Max Weber. A partir de estos estudios se definieron algunas de las características más importantes en este campo. La mayoría de estas teorías crea principios acerca de la comunicación en las organizaciones eficientes.

Sin embargo para que se logre esta eficiencia organizacional, las escuelas del comportamiento organizacional difieren entre sí, por lo que es necesario conocer

las principales escuelas y sus respectivas teorías para revisar los diferentes puntos de vista y contribuciones de los autores de cada una de estas teorías ya que se basan en una gran variedad de experiencias y observaciones.

Según Idalberto Chiavenato¹², existe una gran cantidad de enfoques, corrientes y escuelas dentro del estudio de las organizaciones que pueden resumirse en cuatro apartados:

a) La escuela de la Administración Científica, creada por Frederick Winslow Taylor, estableció procedimientos para lograr mayor eficiencia en el trabajo, al aplicar el método científico en el taller de producción. Concibe al trabajador como una pieza más en el engranaje de la maquinaria de producción; entre más produzca el individuo, más logra percibir. Taylor estudió el trabajo y los implementos utilizados para realizarlo; ello trajo como consecuencia mayor efectividad. Contribuyeron al desarrollo de esta escuela también los esposos Gilbreth con sus estudios de tiempos y movimientos, por medio de los cuales lograron desechar los movimientos que no contribuían a una mayor efectividad.

Entonces para esta escuela la comunicación es formal, descendente y ascendente, sin tomar en cuenta la comunicación formal, horizontal ni la comunicación informal. Sólo se enfocó en la sistematización de la actividad organizada para determinar la mejor manera de trabajar.

b) Henry Fayol, teórico francés quien visualizó a la administración bajo cinco funciones –prever, organizar, coordinar, dirigir y controlar-, realizó sus estudios de administración en la misma época que Taylor. Fayol adoptó los principios generales de la administración que se basa en la comunicación formal aquella que permitiera a la alta jerarquía tomar decisiones sobre cómo alcanzar una máxima eficiencia.

¹² Idalberto Chiavenato, *Comportamiento organizacional*, México, Thomson, 2004, p. 80-101.

c) Escuela de Relaciones Humanas. Mary Parker Follet fue una de las primeras personas en observar a la organización desde el punto de vista del trabajo en equipo. Considera al trabajador como ser social y establece la importancia de los grupos informales para el éxito del trabajo ordenado. Surge la idea del hombre en grupos formales e informales como factores que contribuyen al logro de los objetivos de una manera global. Elton Mayo vinculó la productividad con la satisfacción de los trabajadores, ya que la eficiencia de la organización tiene que ver con la satisfacción de los empleados. En esta escuela se destaca la comunicación informal y la integración del trabajador en la organización a través de la comunicación.

La Teoría Humanista pretendía crear individuos con una alta moral su enfoque procura que los empleados de niveles jerárquicos bajos participen en la toma de decisiones de la organización, que exista una comunicación abierta y de confianza esto lleva a un desarrollo y satisfacción de los empleados, lo que provoca una menor resistencia a las autoridades jerárquicas.

d) Por otro lado la Teoría de Sistemas considera importante la apertura al medio ambiente que rodea a la organización. La organización como sistema y es identificada como una unidad económica, social y técnica; puede ser cerrada o abierta, cerrada es inalterable y tiene límites, abierta es dinámica y permite la comunicación con el medio. Los autores de esta teoría se interesan por la interrelación y la interacción entre los elementos que componen a la organización.

El papel de la comunicación en esta escuela de sistemas es el que se le da a la entrada de información y retroalimentación constante para la evolución del sistema. Ello implica que la organización deberá estar al tanto y cuidar con especial atención la información recibida del entorno.

Todas estas teorías comparten el mismo objetivo de encontrar los medios que contribuyan a lograr una organización eficiente.

Por otro lado, existen dos factores que también forman parte de la comunicación organizacional y son la comunicación interna y comunicación externa para una mayor eficacia tenemos que:

A) Comunicación externa son los mensajes emitidos al público externo para proyectar una imagen favorable, mediante la retroalimentación de los diferentes públicos.

B) Comunicación interna son las actividades efectuadas por cualquier organización para que circule la información y exista una adecuada coordinación y entendimiento. “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.”¹³

C) La comunicación formal son todos los mensajes que se envían o reciben en la organización a través de los canales de comunicación establecidos por la misma organización. Mantienen la imagen formal y social de la organización. Los canales por los que fluye la comunicación formal son: ascendente, descendente y horizontal.

1. Comunicación ascendente, se generan de abajo hacia arriba, a través de la estructura jerárquica de una organización.

2. Comunicación descendente, fluyen de arriba hacia abajo a través de un nivel jerárquico alto.

3. Comunicación horizontal se lleva a cabo entre las personas de un mismo nivel jerárquico, facilitan la solución de los problemas.

4. Comunicación informal ésta no tiene relación con el aspecto laboral, no se

¹³ Ricardo Homs Quiroga, op. cit. p 152.

realizan a través de los canales formales. Mantienen a la organización informal y existen entre personas de un grupo determinado, fuera de las actividades del marco de sus responsabilidades y deberes.

En resumen la comunicación interna trabaja para las buenas relaciones laborales dentro de la organización sea una organización pública o privada y se orienta a conseguir la estabilidad de la organización promoviendo con ello el cumplimiento de los objetivos finales.

Ahora bien organización es la interacción social de personas, con determinados fines de producción de bienes y/o servicios. Por otro lado una institución pública es una organización cuya actividad gira entorno a la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad. De esta manera la comunicación entre las personas ha adquirido una gran importancia en este siglo, es un elemento vital dentro de las organizaciones y el medio a través del cual las sociedades definen y eligen entre sí lo que consideran importante y bueno. Asimismo la comunicación dentro de las instituciones públicas no se ha quedado fuera de este precedente. A través del siguiente apartado analizaremos la comunicación institucional.

En toda organización se lleva a cabo un proceso de comunicación para el logro de los objetivos de la misma, y la comunicación organizacional se encarga de revisar las estructuras a través de las cuales este mensaje transita para llegar a su destino y cumplir su función. Dentro de las dependencias gubernamentales en análisis, la comunicación organizacional será un instrumento para examinar su estructura y funcionamiento como elemento fundamental de cambio en la estructura y procesos de comunicación.

1.4 La Comunicación Institucional

Cabe destacar que el proceso de comunicación que se está generando dentro de la Administración Pública Federal entre ellos la comunicación institucional entre el

Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, participa en la construcción de las buenas relaciones de comunicación para alcanzar la misión de enlazar a estas dos dependencias.

En este sentido es importante puntualizar que las instituciones públicas, son organizaciones sin ánimo de lucro. Donde los públicos se constituyen por otros organismos oficiales, el personal de todos los niveles y la opinión pública nacional. Por otro lado, hemos dicho que la organización es un grupo de personas con un objetivo en común con determinados fines de producción y/o servicios. En tanto que una institución pública debe buscar una producción de servicios de calidad para satisfacer a la sociedad que la rige.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más representativamente son las obligaciones, creadas por la misma sociedad para delinear la interacción humana en lo político, social o económico.

Definir qué es una Institución es algo complejo, y el término, además, tiene diferentes connotaciones. J. H. Fichter,¹⁴ para quien una institución es “una estructura relativamente permanente de pautas, roles y relaciones que las personas realizan según determinadas formas sancionadas y unificadas, con objeto de satisfacer necesidades sociales básicas”.

La función de las instituciones consiste en gestionar unos recursos, que vienen asignados por presupuesto, para dar un servicio al propio estado o a los ciudadanos. Y esta gestión viene enmarcada por dos coordenadas: Joan Elías y José Mascaray, señalan estos dos puntos:

- a) El procedimiento burocrático: todo está minuciosamente regulado por normativas y procedimientos que ningún funcionario puede modificar y, por tanto, no se dan las condiciones necesarias para que surjan y se desarrollen iniciativas de mejora.

¹⁴Citado por María Luisa Muriel y Gilda Rota. *Comunicación Institucional: Enfoque Social de Relaciones Públicas*, CIESPAL [en línea] Dirección URL: [http:// www.centro-de-semiotica.com.ar](http://www.centro-de-semiotica.com.ar), (consulta: 2 de noviembre de 2006).

- b) La aceptación universal de que esto ha sido siempre así y, por tanto, va a ser muy difícil cambiar este estado de cosas.

Por lo que la comunicación institucional tiene dos vertientes que determinan el servicio y la imagen que observa el ciudadano al ser tratado como cliente del partido o administrado por el aparato burocrático. Esta doble vertiente en la comunicación institucional incide en dos lógicas: la política, vinculada al Gobierno y la administrativa de servicio, generada desde la Administración Pública. Asimismo incide en un sector expansivo y estratégico sobre la sociedad y la propia organización, mediante la información. A pesar de tener un vínculo esta doble vertiente, existe una desconexión de información que afecta al espacio interadministrativo entre Gobierno y Administración Pública. “La deficiente comunicación interna se advierte en la ausencia de mecanismos regulares de conexión entre el Ejecutivo y la Administración, así como en la insuficiente canalización informativa que se proyecta en el ámbito administrativo (ascendente, descendente, horizontal).”¹⁵

Es verdad que los servicios de la administración no deben tener como objetivo el reparto de utilidades y por tratarse de recursos públicos, es demandante que su gestión sea lo más eficaz posible y, no es posible ni justificable que un servicio de peor calidad le cueste al ciudadano más caro que si lo prestase una organización privada; al gestor de los recursos públicos se le puede y se le debe exigir que preste un servicio de calidad. Por lo contrario, se deben adaptar las oportunas medidas tendentes a corregir y mejorar el funcionamiento de la administración.

El peso de las instituciones en la sociedad y en la vida de un país es tan importante que de su correcto o deficiente funcionamiento depende, en gran parte, la vitalidad, la prosperidad y que un país pueda alcanzar una posición de ventaja en el conjunto de países de similares características. Asimismo debe ser un servicio de calidad y al menor costo posible.

¹⁵ José Ignacio Aranes Usandizaga, La comunicación institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental,[en línea] 98pp., Dirección URL: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/mediatika/06051098.pdf> [consulta: 6 de mayo de 2007].

Por otro lado, los administradores públicos actúan en un contexto organizacional complicado. Tienen la responsabilidad de realizar las tareas de la administración y aplicar las leyes de una entidad asimismo llevan a cabo los decretos ciudadanos de la sociedad en que viven.

El administrador público cumple con diferentes funciones en una variedad de ambientes organizacionales, las cuales están reunidas en tres grupos generales:

“El campo interorganizacional, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. Este campo suele cargarse porque el lenguaje empleado para describirlo es el del encuentro entre dos organizaciones, más que el del trato entre personas.”¹⁶

El segundo campo es el intraorganizacional, donde la relaciones comunicacionales suelen ser a través del organigrama.

El tercer campo es el de la organización frente al individuo, en el que el administrador público enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos por ejemplo colaboradores, subordinados, superiores y clientes, ciudadanos.

“En el campo interorganizacional el administrador trata con representantes de otras unidades de su dependencia fuera de su control inmediato, así como con otras dependencias, cuerpos legislativos y judiciales y grupos de interés y clientela. En todos los casos, estas relaciones se dan a final de cuentas de organización a organización y afectan, definen y modulan la idea que la dependencia tiene de su misión y, por ende, las actividades de sus administradores.”¹⁷

Este campo exige una amplia experiencia desempeñando funciones

¹⁶ Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de las Organizaciones para la Administración pública*, p. 56

¹⁷ Idem p. 57

administrativas y de comunicación.

Dentro de las reformas a las instituciones públicas en México, se le está dando importancia a la comunicación organizacional para transformar las instituciones y contar con mecanismos que permitan fluir los procesos que se generan dentro de las dependencias de gobierno y producir acuerdos que concluyan en acciones concretas para resolver los problemas nacionales.

En este contexto es que debemos estructurar una buena comunicación que facilite el acuerdo y la colaboración entre los poderes de gobierno buscando un equilibrio del poder y permita, el desempeño eficaz en la ejecución de políticas públicas que el país demanda.

En el siguiente apartado se puntualizarán algunos aspectos de la comunicación gubernamental.

1.5 Comunicación Gubernamental

El apogeo de las comunicaciones ha sido definitivo a la hora de imaginar las organizaciones en las últimas décadas.

El Gobierno y la Administración Pública, supone enfrentarse con las funciones asignadas a ambas instituciones y, desde luego, con el modo en que son desarrolladas, son estas instituciones las que asignan a la sociedad un papel determinado, las que detentan y ejercen el poder. Ambas instituciones participan decisivamente en la construcción de la realidad.

Es importante destacar que a medida que una sociedad se democratiza, crece el espacio que tienen los diversos actores del campo de la comunicación. Entonces, la comunicación se mueve, en un gran escenario donde se presentan quienes aportan las ideas, la autoridad, la capacidad de organización y de mediación, la opinión disidente y la voluntad de cambio.

La comunicación institucional intenta personalizar, distinguir y hacer conocer a una institución. Destinada a interconectar tanto a los públicos internos como externos y a ambos entre sí. Desde el punto de vista estratégico, las organizaciones e instituciones deben precisar su propósito o misión en el medio ambiente en el que se desenvuelven. Porque esto es un elemento decisivo para lograr una mejor gestión general de la Institución en el aspecto interno organizativo.

Entonces podemos tomar una definición de comunicación gubernamental como un conjunto de mecanismos con el objetivo de difundir las actividades y obtener respuesta de otras dependencias. Así como el intercambio de información entre las dependencias públicas. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo involucran a todo el aparato organizacional de estas dos dependencias por lo que es necesario mantener una buena comunicación interna con todo el personal que la integra. Una proyección social de las instituciones públicas que fomente el conocimiento y la participación de la ciudadanía. Todo ello será básico en las ocasiones cada vez más frecuentes en que resulte clave llegar al acuerdo social respecto a determinadas actuaciones de la Administración Pública; como es el caso de la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL).

La comunicación institucional es el resultado de un doble razonamiento que se origina en la intervención del Ejecutivo y la Administración Pública.

La comunicación organizacional – institucional, se constituye como un elemento fundamental en las relaciones institucionales de los Poderes Federales ya que a través de ella se pueden vincular a dos organizaciones del Estado para la buena marcha del proceso Legislativo con el Ejecutivo.

1.5.1 Comunicación política en la comunicación organizacional

La comunicación política forma parte de la comunicación gubernamental e institucional y se ocupa del comportamiento de los medios de comunicación en la

vida política. Aunque las definiciones de comunicación política son diversas, existe un relativo consenso en que ésta cumple un papel fundamental en el funcionamiento de los sistemas políticos en las organizaciones públicas.

En la comunicación política intervienen además factores de tiempo, lugar, acontecimientos y lo más importante, las intenciones de quienes participan en ella dentro de un orden político establecido. María José Canel nos dice que “después de haber revisado las distintas definiciones, entiendo que la comunicación política es el campo de estudio que comprende la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que se produce un intercambio de información, ideas, actitudes en torno a los asuntos públicos.”¹⁸

Como anteriormente se apuntó, la administración de los servicios públicos está ligada al Gobierno, y en el proceso de cambio y adaptación puede inducir a los poderes a intentar mantener su popularidad buscando una constante y favorable atención de los medios de comunicación; las prioridades institucionales y gubernamentales se concentran en el papel político ya que gobernar se convierte en una actividad ejercida a la vista del público.

Es así como la comunicación política se encuentra más expuesta a las exigencias de la sociedad, es decir, el gobierno tiene que dar cuenta de sus hechos en una forma casi sistemática, y es aquí donde queda mejor demostrado la relación acción-comunicación.

Finalmente, después de revisar los conceptos descritos, deduzco que a través de la comunicación se organiza una institución para una mejor eficacia organizativa y el buen logro de los objetivos comunes. Asimismo la comunicación política dentro

¹⁸ María José Canel Crespo, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 1999, pág. 23-24

de la comunicación organizacional es una parte importante en las organizaciones públicas debido a que estudia la actividad en los asuntos públicos.

Por lo tanto, en el siguiente capítulo describiremos a las dependencias del poder Ejecutivo y el poder Legislativo, entiéndase los poderes federales como organizaciones públicas con actividad política y organizacional.

CAPÍTULO 2. PERFIL ORGANIZACIONAL

En este capítulo describiremos la forma en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas que estamos estudiando. Estas dependencias públicas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante y por su relación con los temas y asuntos nacionales que entre ellas discuten. Sin embargo ninguna de ellas puede sobrepasar las leyes, reglamentos y lineamientos mediante los cuales se conducen. Las órdenes y la toma de decisiones mediante las estructuras jerárquicas, del órgano mayor al inferior y entre ellas. Estas estructuras funcionales y jerárquicas de la organización forman una compleja trama de relaciones entre los actores involucrados en la toma de decisiones y en el accionar organizativo, donde se tejen relaciones formales e informales, a través de las cuales se da vida y continuidad al sistema.

Las atribuciones y lineamientos determinan las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en ciertas áreas de la administración, así como determinan la estructura organizacional mediante la cual funcionan las dependencias.

2.1 La Organización Pública: los Poderes Federales.

La organización pública. Aquí sintetizamos un contexto general de toda organización pública, leyes, reglamentos, lineamientos, útiles para comprender el contexto normativo en el que se ubica cada una de las dependencias involucradas.

Se describirá la estructura de estas dependencias y de las Unidades Administrativas que la integran, mediante las cuales se conducen las actividades entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Destacando las principales atribuciones legales que fundamentan el funcionamiento de las mismas.

Así cada dependencia tiene la responsabilidad en sus mandos medios y superiores que integran la organización técnica y administrativa de difundir el conocimiento de su estructura y responsabilidades, vigilar su aplicación, así como establecer y mantener abiertos los canales de cooperación y comunicación intrainstitucional.

2.1.1 La Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación se rige mediante el Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Gobernación – publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 2004-; la estructura orgánica básica de la Secretaría de Gobernación se integra por 32 unidades administrativas y una Contraloría Interna en su ámbito central, con 11 órganos desconcentrados y tres entidades sectorizadas.¹⁹

En oficinas centrales la Secretaría de Gobernación cuenta con:

- Cinco subsecretarías: De Gobierno, De Enlace Legislativo, De Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, De Población, Migración y Asuntos Religiosos, De Normatividad de Medios.
- Una Coordinación General de Protección Civil, una Oficialía Mayor.
- Siete unidades: De Gobierno, De Enlace Federal, Para la Atención de las Organizaciones Sociales, De Enlace Legislativo, De Asuntos Jurídicos, Para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Para el Desarrollo Político.
- Por lo que respecta al órgano Interno de Control, lo integran el Contralor Interno y los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, mismos que dependen jerárquicamente y funcionalmente del C. Secretario de la Función Pública. Sin embargo, dicha unidad administrativa se refleja en la estructura orgánica para efectos de

¹⁹ Informe de labores, 1 de septiembre 2006, Talleres Gráficos, p. 21,

representación gráfica en el organigrama anexo.²⁰

- Por otro lado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es autónomo en el marco de lo dispuesto por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 123 señala que los gastos del Tribunal se consignan en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.
- La Unidad para el Desarrollo Político, que tiene entre sus funciones apoyar al titular de la Secretaría de Gobernación en las tareas de planeación del desarrollo político del país y el fortalecimiento de las relaciones con las organizaciones políticas, sociales y civiles.

La Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Enlace legislativo (SEL) es el enlace entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo.

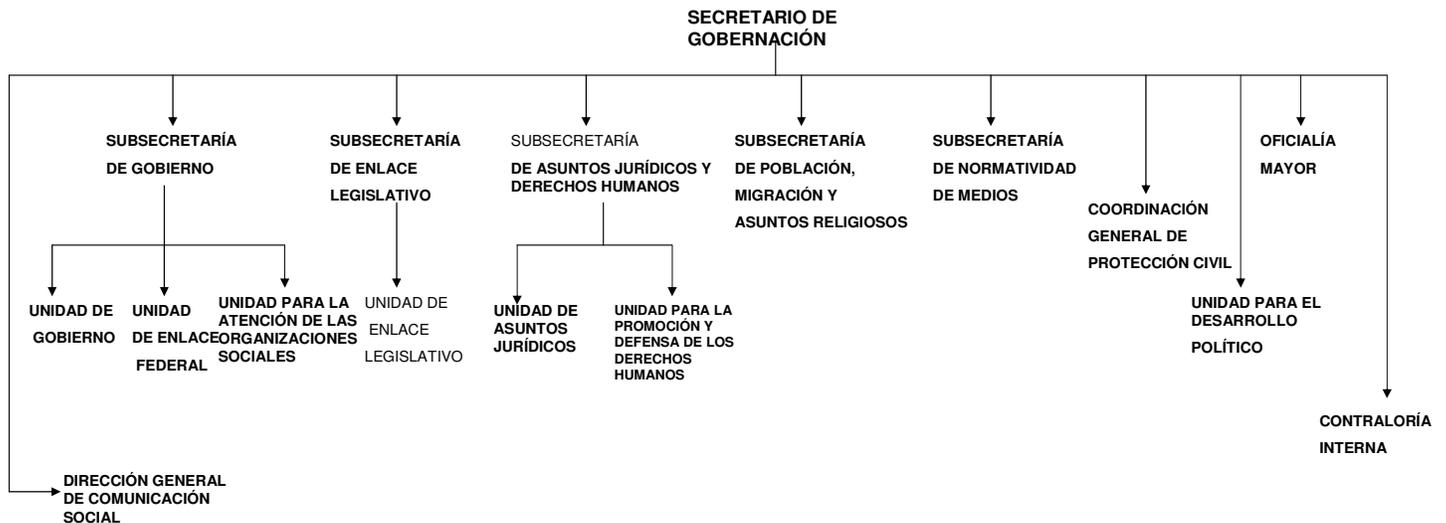
Como se describe en el Sexto Informe de Gobierno, la SEGOB tiene como misión fundamental propiciar condiciones favorables para el desarrollo político del país y de sus instituciones. Asimismo también se encarga de la seguridad nacional; establecer y fomentar relaciones con los 3 poderes de gobierno; federación, entidades federativas y municipios, ejerce una parte rectora sobre la radio y televisión, otra de sus tareas es informar sobre programas y acciones de gobierno.

Para una eficiente atención en el despacho de los asuntos que competen a la SEGOB además, cuenta con once órganos administrativos desconcentrados, así como tres entidades sectorizadas: Talleres Gráficos de México, Notimex, S. A. de C. V., y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Esta estructura organizacional se refleja en el siguiente organigrama:

²⁰ Informe de labores, Op., Cit, p. 23

Estructura orgánica vigente en la Secretaría de Gobernación



Así la estructura orgánica y ocupacional de la SEGOB ha sufrido diferentes modificaciones para fortalecer el servicio de enlace entre los funcionarios públicos y la sociedad. La responsabilidad más importante de la SEGOB es generar condiciones favorables para el desarrollo político de país.

Otra de las áreas estratégicas adscritas a la SEGOB es la Dirección de comunicación Social que informa de manera oportuna y eficaz a la ciudadanía en general; facilitando el acceso a la información que genera la SEGOB.

Las Atribuciones de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la conducción y coordinación de las relaciones con el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo de la Unión son las siguientes. (Lineamientos publicados el miércoles 1 de octubre de 2003, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)).

Resumiendo dichos lineamientos veremos que:

- I. Tienen por objeto establecer los mecanismos para que la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito de su competencia, conduzca la presentación de iniciativas de leyes o decretos del Poder Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo de la Unión;
- II. Conduzca el motivo del desahogo de procedimientos legislativos, que se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo de la Unión, y
- III. Establezca los procedimientos institucionales para que la Secretaría de Gobernación coordine en unión con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la propuesta de agenda legislativa que se someta a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.
- IV. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) conducirá y coordinará, siempre que no esté conferida esta facultad a otra dependencia, las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el H. Congreso de la Unión, sus Cámaras, sus órganos e integrantes;
- V. Fungirá como coordinadora y enlace entre las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal con los integrantes del Poder Legislativo, a efecto de configurar y establecer la opinión del Poder Ejecutivo Federal en torno a cualquier asunto de naturaleza legislativa.
- VI. La Secretaría de Gobernación en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, someterán a consideración del Titular del Ejecutivo Federal la propuesta de agenda en materia legislativa del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a los planteamientos que las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulen.

VII. Realizará las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de las iniciativas de leyes o decretos que pretendan incorporarse a la agenda legislativa del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en el numeral séptimo de los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal.

Por conducto del Subsecretario de Enlace Legislativo, se encargará de:

- a) Recibir los requerimientos y solicitudes que el Poder Legislativo de la Unión a través de los órganos que lo componen o de cualquiera de sus integrantes formule, canalizando su contenido a la instancia de la Administración Pública Federal competente para, de resultar procedente, obsequiar la petición, utilizando para ello el mismo conducto por el que le fue remitida;
- b) Conducir, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en los casos en que así proceda, los trabajos que para generar la opinión única del Poder Ejecutivo Federal en torno a cualquier asunto legislativo, se lleven a cabo al interior de la Administración Pública Federal;
- c) Coordinar las acciones que lleve a cabo la Administración Pública Federal en los trabajos que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, sus Cámaras, órganos e integrantes y, en los casos de reformas constitucionales, con las legislaturas de los estados, y
- d) Coordinar las acciones necesarias para la debida atención de las comparecencias o reuniones de trabajo de servidores públicos de la Administración Pública Federal ante las Cámaras y órganos del Poder Legislativo Federal.

Conforme a dichos lineamientos, la SEGOB conduce las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La unidad encargada de ejecutar estas disposiciones y darle seguimiento es la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL).

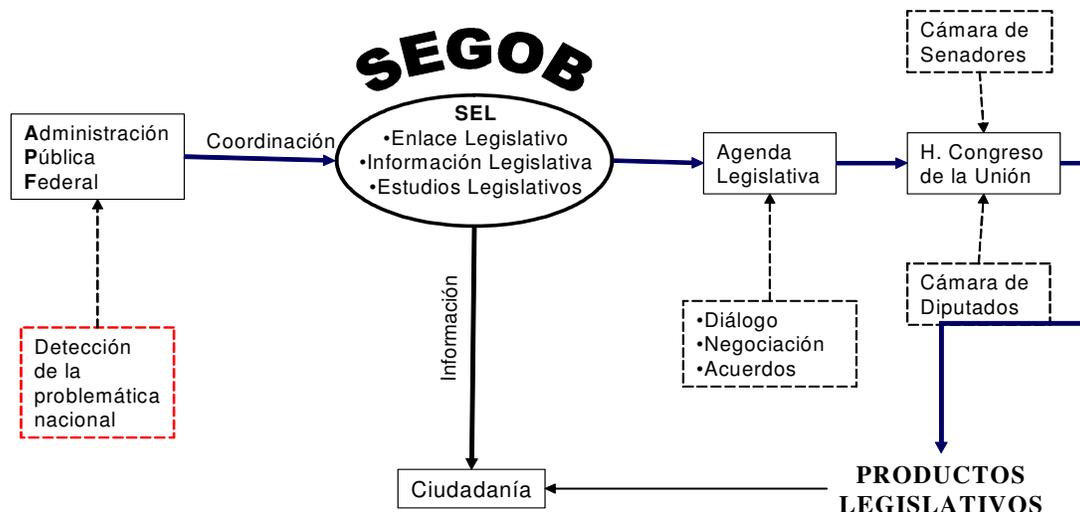
2.1.2 En la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL)

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de julio de 2002 del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se da vida institucional a esta Subsecretaría que depende directamente del Secretario de Gobernación.

A través de la SEL, la SEGOB promueve el diálogo entre los Poderes de la Unión y en generar una relación respetuosa entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, orientada a impulsar la agenda legislativa del país para responder al nuevo orden social de nuestra nación.

Con La reestructuración que se dio en septiembre de 2002, se ejecutaron cambios específicos. El propósito fundamental de estos cambios es hacer de esta institución una organización eficiente cumpliendo con las atribuciones que las leyes, reglamentos y lineamientos le atribuyen.

Como se ha dicho la SEL fue creada precisamente para dar seguimiento al proceso legislativo de manera efectiva, y enlazar los diferentes trabajos legislativos con las actividades de la Administración Pública Federal, lo que ha permitido acuerdos entre los diferentes grupos políticos, que integran la Cámara de diputados dichos acuerdos benefician a la sociedad en general.



Dentro de los objetivos y Metas de la SEL que se encuentran descritos en la página web de la SEGOB,²¹ destacan los siguientes:

- 1.- Impulsar la agenda estratégica del Ejecutivo Federal, mediante la negociación con los grupos parlamentarios en comisiones y en el Pleno de ambas cámaras.
- 2.- Proporcionar la información legislativa generada a través de la cobertura de comisiones y discusiones en el Pleno de ambas cámaras. Contribuir a que los intereses superiores del país sean objeto de la debida atención como resultado de una interacción fructífera de los poderes Ejecutivo y Legislativo, mediante la coordinación de los temas legislativos al interior de la Administración Pública Federal (APF) y de la conducción de las relaciones de ésta con el H. Congreso de la Unión y sus cámaras.
- 3.- Asegurar una comunicación eficiente del Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión y con los gobiernos de las entidades federativas, mediante el procesamiento y la entrega pertinente de las comunicaciones formales dirigidas al H. Congreso de la Unión, a las dependencias del Ejecutivo Federal y a los poderes

²¹ página de la SEGOB[en línea], Dirección URL: www.segob.gob.mx , fecha de consulta: 26 de agosto de 2006.

Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas.

4.- Coordinar a las dependencias de la APF para la elaboración de la Agenda Legislativa del Ejecutivo, la construcción de acuerdos en los temas legislativos estratégicos y su impulso y negociación ante las Legislaturas.

5.- Coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en temas legislativos para impulsar la Agenda Estratégica del Ejecutivo Federal y lograr posiciones únicas sobre los temas legislativos en el H. Congreso de la Unión.

6.- Promover -en el marco de acción que la Constitución y las leyes determinan para el Ejecutivo dentro del proceso legislativo- la aprobación tanto de iniciativas de reforma constitucional por el Poder Constituyente Revisor como de iniciativas de Ley o decreto ya sea por el Poder Legislativo de la Unión o por una de sus cámaras.

7.- Promover la aprobación de la agenda estratégica del Ejecutivo Federal mediante una actuación ordenada, articulada y homogénea. Impulsar la ratificación por el H. Senado de la República de los instrumentos internacionales suscritos por el titular del Ejecutivo.

8.- Tramitar las gestiones que el Ejecutivo debe realizar ante el H. Congreso de la Unión y sus cámaras en las materias correspondientes.

9.- Promover la ratificación por el H. Senado de la República de los nombramientos hechos por el titular del Ejecutivo que la requieren.

10.- Gestionar otros trámites vinculados al Poder Legislativo. Tramitar las gestiones que el Ejecutivo debe realizar ante el H. Congreso de la Unión y sus cámaras en las materias correspondientes.

11.- Uniformar criterios con las áreas jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal, para posicionar al Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión con apego a la Constitución, a los tratados internacionales y, en general, al orden jurídico nacional. Apoyar las labores de enlace del Poder Ejecutivo con el H. Congreso de la Unión a través de estudios y diagnósticos técnico-jurídicos sobre propuestas e iniciativas en discusión.

De acuerdo a estos objetivos y metas la SEL tiene por encargo asegurar una comunicación eficiente del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión; especialmente con el Poder Legislativo y para cumplir con estas disposiciones se auxilia de las unidades administrativas que a continuación se describen.

2.1.2.1 Estructura de la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL).

Las dependencias que estructuran a la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL) son la Unidad de Enlace Legislativo, la Dirección General de Estudios Legislativos y la Dirección General de Información Legislativa.

De esta manera, con la creación de la SEL, se dio origen a una nueva estructura, la hoy Dirección General de Información Legislativa, que marca el inicio de la existencia del sistema informático que lleva el nombre de: Sistema de Información Legislativa (SIL).

Este proceso de reestructura interna en la Secretaría de Gobernación y que trajo como resultado la actual estructura orgánica, se realizó a partir de las propias recomendaciones del Poder Legislativo, para dar a las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo un cause único y más eficiente, a partir de tres principios fundamentales: la alineación de funciones, la concentración de atribuciones y el costo cero.

Con estos principios, la actual SEL surgió a partir de la conversión de estructuras existentes, y el reciclaje de puestos en función de los nuevos requerimientos y la creación de una nueva Dirección General, todo con transferencias de plazas laborales existentes en otras unidades administrativas de la propia Secretaría de Gobernación.

En el siguiente organigrama se expresa la manera en que está organizada la SEL y las diferentes subsecretarías que dependen de ella y ayudan en el desempeño de sus actividades.

Organigrama de la SEL



1.2.2 Atribuciones de la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²² a través de la SEGOB le confiere una serie de atribuciones para cumplir con su cometido, mismas que se ejecutan a través de las distintas unidades administrativas de la propia Secretaría, que en el caso de la SEL se llevan a cabo por medio de tres áreas distintas, que de manera específica y de acuerdo con el propio Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación son las que se muestran enseguida.

Atribuciones de la Unidad de Enlace Legislativo.

Hasta antes de la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, las relaciones de trabajo y vínculos de comunicación entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo se realizaban a través de unidades individuales de enlace de cada una de las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados con las Cámaras de Diputados y Senadores por separado.

A partir de la expedición del Reglamento Interior de la SEGOB²³, estas relaciones se desarrollan ejerciendo:

1. Apoyo al titular del ramo en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo de la Unión que, con motivo de procesos legislativos, se susciten con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones civiles y demás instituciones sociales;
2. Diseñar mecanismos de enlace y diálogo permanente con los partidos y agrupaciones políticos nacionales y locales;
3. Instrumentar líneas de acción para promover consensos y acuerdos que puedan traducirse en acciones legislativas;
4. Desahogo de procedimientos legislativos, (que) se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, con sus Cámaras y órganos, con la Comisión Permanente o con las legislaturas de las entidades

²² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976.

²³ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 30 de julio de 2002.

federativas;

5. Establecer y desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal, con sus órganos y con los grupos parlamentarios que lo integran;
6. Establecer un programa integral y sistemático de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo del Ejecutivo Federal, con el propósito de prever los tiempos adecuados para su presentación ante el Congreso de la Unión.

Siguiendo con las facultades que le confiere dicho reglamento a esta dependencia, puede:

7. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su comisión permanente en su caso, las iniciativas de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ley o decreto, los tratados internacionales y, en su caso, los nombramientos para su ratificación, así como las demás comunicaciones que suscriban el titular del Ejecutivo Federal o las dependencias o entidades de la administración pública federal;
8. Dar seguimiento, por lo que hace a las legislaturas de los estados, al procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional;
9. Recibir, atender, tramitar y dar respuesta a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que, en términos del artículo 93 constitucional y de las leyes aplicables, formulen el Congreso de la Unión, sus Cámaras, sus órganos o sus comisiones y miembros al Presidente de la República o a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
10. Tramitar la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión, de algunas de sus dos cámaras o de su comisión permanente, y las demás que determine el Secretario dentro de la esfera de sus facultades.

La Unidad de Enlace Legislativo atiende tramita y da seguimiento a todas las actividades del Congreso de la Unión.

1.2.3 Dirección General de Estudios Legislativos.

Esta Dirección forma parte de la SEL y entre sus funciones destacan las de uniformar criterios con las áreas jurídicas de las dependencias y entidades de la APF, para posicionar de manera consolidada al Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, siempre en apego a la Constitución, y en general de manera congruente con el orden jurídico nacional, contribuyendo así al equilibrio entre los poderes de la Unión. Lo anterior llevando acabo las siguientes:

Atribuciones de la Dirección General de Estudios Legislativos:²⁴

- I. Coadyuvar en la elaboración y análisis de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo, en materias relacionadas con la competencia de las secretarías y de las entidades del sector, a fin de garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales y evitar contradicciones o duplicidades con otros ordenamientos jurídicos
- II. Realizar estudios proyectos y propuestas jurídicas, que coadyuven con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, a la búsqueda de consensos, en el Congreso de la Unión, en coordinación con la Unidad de enlace legislativo.
- III. Elaborar estudios de derecho comparado y anteproyectos y proyectos de iniciativas tipo, para sugerirse y presentarse, con estricto respecto a la normatividad aplicable, a los gobiernos de las entidades federativas y municipales o delegacionales, con el objeto de procurar un orden jurídico nacional homogéneo.
- IV. Participar en la realización de estudios y diagnósticos que contribuyan a la modernización de las instituciones del Estado para fortalecer el equilibrio entre sus Poderes y órganos, así como la gobernabilidad democrática;

²⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 30 de julio de 2002

- V. Auxiliar al titular del ramo en las resoluciones que por su conducto dicte el Presidente de la República, en los casos extraordinarios o cuando haya duda sobre la competencia de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para conocer de un asunto determinado, y
- VI. Las demás que determine el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

En resumen esta Dirección se encarga del análisis y estudio de las diferentes propuestas jurídicas que se presentan como iniciativas de reforma legislativa.

1.2.4 Dirección General de Información Legislativa.

La Dirección General de Información Legislativa es el área encargada de crear y administrar el acervo de información de todo lo relacionado con el Poder Legislativo y sus procesos de trabajo sustantivo, desde el acopio hasta la sistematización de todos los procesos para crear y modificar leyes.

Atribuciones de la Dirección General de Información Legislativa²⁵:

- I. Recopilar y sistematizar la información que considere relevante dentro del ámbito del proceso legislativo o de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Analizar e interpretar la información que respecto del proceso legislativo obtenga en términos de la fracción anterior;
- III. Construir escenarios de prospectiva legislativa a partir de la información y datos de que disponga;
- IV. Establecer, desarrollar y poner en operación un sistema de información legislativa, que permita agilizar, en el marco de los procesos legislativos, las relaciones institucionales de la dependencia con el Congreso de la

²⁵Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 30 de julio de 2002

Unión, con sus Cámaras, órganos y miembros, así como con la Comisión Permanente;

- V. Integrar, actualizar, mantener y sistematizar el acervo de información y documentación necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones, y
- VI. Las demás que le señale el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

Esta dirección se encarga de recopilar y sistematizar la información que se genera en el congreso de la Unión mediante el Sistema de Información Legislativa (SIL).

Asimismo, es importante señalar que a partir de 1997, el Congreso de la Unión también experimenta cambios que rompen con la mayoría absoluta de algún partido en las Cámaras, lo que trae como beneficio que las iniciativas presentadas por el ejecutivo ya sean ahora discutidas, enriquecidas por el Legislativo y aprobadas según se consigan los consensos necesarios para su aprobación, históricamente se marca con estos hechos el inicio de una vida democrática con autentica división de poderes.

En el siguiente esquema se revisa la composición y facultades del H. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

De acuerdo al CAPÍTULO II del apartado Poder Legislativo y en la Sección I de la elección e instalación del Congreso. Artículos 51 al 70 de la Constitución Política Mexicana,²⁶ se describe la composición del Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año

²⁶ Constitución Política Mexicana de 1917, texto vigente.

para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica, tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla,... En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)". El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de

Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

2.1.3 Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. Estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos²⁷:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 55 fracciones I a la VII.

residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros; los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59. (Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.)

Órganos de gobierno.

Para su gobierno interior cuenta con dos instancias principales, que son:

Mesa Directiva: Conformada por un Presidente, tres Vicepresidentes y ocho Secretarios, electos para cada periodo de sesiones ordinario de la Cámara, su Presidente lo es a su vez de la Cámara de Diputados y es el máximo responsable y representante de la Cámara.

Junta de Coordinación Política: Está conformada por los Coordinadores de cada una de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos Políticos con representación legislativa. Es un órgano de discusión y negociación política en la cual se deciden gran parte de los asuntos legislativos.

Legislaturas

El periodo que un Diputado ejerce el cargo al que fue electo es de 3 años y es llamado Legislatura y tiene un número ordinal a partir 1857, cuando se instaló la I Legislatura.

Cada legislatura se instala el 1 de septiembre del año de su elección y termina su periodo el 31 de agosto después de haber transcurrido 3 años.

Desde el 1 de septiembre de 2006 se encuentra instalada la LX Legislatura, que culminará su periodo el 31 de agosto de 2009.

Comisiones

Para el despacho de los asuntos legislativos los Diputados se integran en Comisiones que se dedican a un asunto en particular, las más importantes son las de: Gobernación y Puntos Constitucionales, Defensa Nacional, Contaduría Mayor de Hacienda y Concordia y Pacificación en Chiapas, cada Diputado pertenece a tres comisiones diferentes, y cada comisión elige un Presidente y un Secretario que coordinan sus trabajos.

La conformación de la Cámara de Diputados da cuerpo y sentido a la parte legislativa del Congreso de la Unión y se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.4 Cámara de Senadores

La composición de la Cámara de Senadores se describe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de donde se retoman los puntos de mayor relevancia.

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 30 años cumplidos el día de la elección. No podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los Diputados y Senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

La misma regla se observará con los Diputados y Senadores suplentes, cuando

estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Órganos de gobierno

Para su gobierno interior cuenta con dos instancias principales, que son:

Mesa Directiva: Conformada por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, electos para cada periodo de sesiones ordinario de la Cámara, su Presidente lo es a su vez de la Cámara de Senadores y es el máximo responsable y representante de la Cámara.

Junta de Coordinación Política: Considerada el auténtico órgano de gobierno de la Cámara, está conformada por un presidente y seis miembros, que siempre incluyen a los Coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Senado.

El periodo que un Senador ejerce su cargo para que fue electo es de 6 años y es dividido en dos Legislaturas y tiene un número ordinal a partir de 1857, cuando se

instaló la I Legislatura. Cada legislatura se instala el 1 de septiembre del año de su elección y termina su periodo el 31 de agosto después de haber transcurrido 3 años.

2.2 Estructura Organizacional.

Cuando México decidió optar por la pluralidad política en 2000, el poder ejecutivo empezó a establecer mecanismos de entendimiento entre los tres poderes y muy en particular con el Legislativo. Las dependencias involucradas hicieron cambios organizacionales.

2.2.1 La Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL).

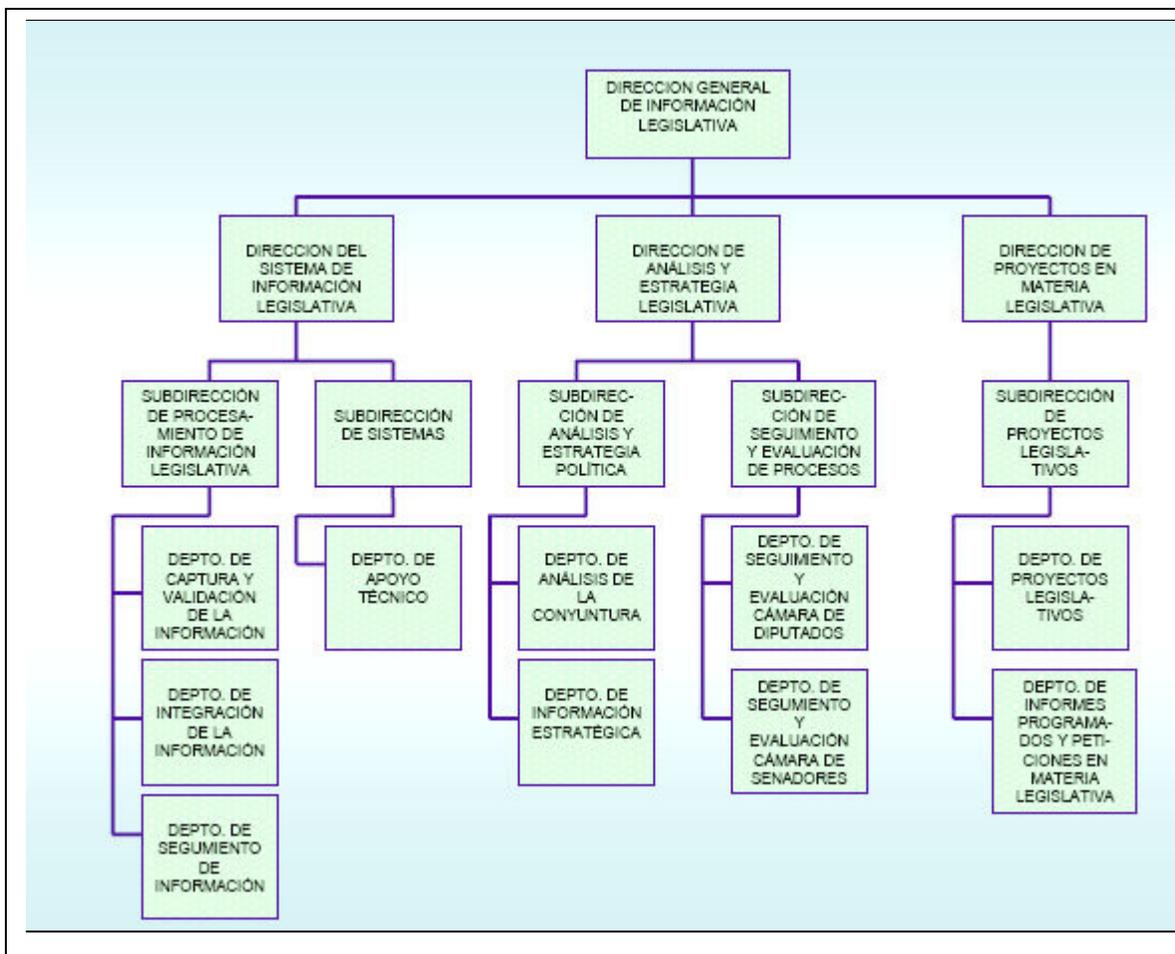
La subsecretaría de Desarrollo Político creada el 4 de julio de 1993 (ahora Subsecretaría de Enlace Legislativo) es la principal afectada en un proceso de reestructuración a partir de 1997. Esta reestructuración se justificó en el ahorro presupuestal y particularmente, en lo referente a la relación entre los poderes Ejecutivo–Legislativo esto se tradujo, en la creación de cinco subsecretarías: la de Gobierno, Enlace legislativo, Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Población, Migración y Asuntos Religiosos.

De esta manera la subsecretaría de Enlace Legislativo, encargada de establecer relaciones estrechas con el poder Legislativo, fue reestructurada y se creó una Unidad de Enlace Legislativo, las Direcciones generales de Estudios Legislativos e Información Legislativos. A su vez la Unidad de Enlace Legislativo alberga en su interior una Dirección General Adjunta de enlace con Gobierno Federal y Sociedad Civil que a la vez cuenta con las direcciones de enlace con el Gabinete de Crecimiento con Calidad; Gabinetes de Desarrollo Humano y Social y de Orden y Respeto; de Enlace con Estados y Sociedad. Otra de las Direcciones Generales adjuntas son la de Enlace con Cámara de Diputados; la Enlace Legislativo con el Senado; y la de Procesos Legislativos. La Dirección General de Estudios Legislativos tiene dos direcciones más: la de Estudios Jurídicos y la de Estudios

Legislativos.

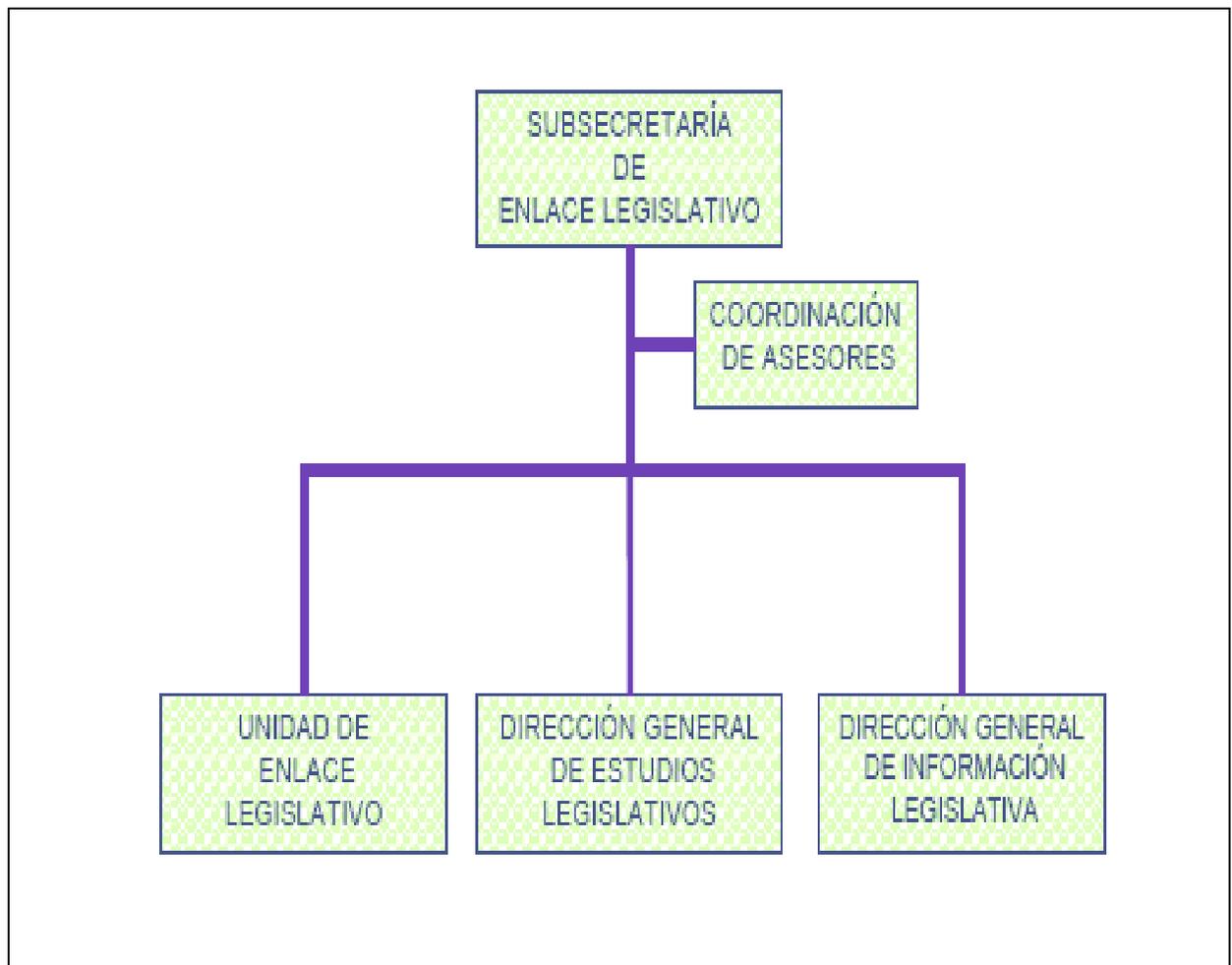
En lo que respecta a la Dirección General de Información Legislativa de igual manera a la anterior solo esta constituida por las direcciones de Sistema de Información Legislativa y por la de Análisis y Estrategia Legislativa. Cada una de esta direcciones generales adjuntas cuentan con un número irregular de subdirecciones y departamentos que monitorean los trabajos legislativos.

Organigrama de la Dirección General de Información Legislativa



Sin embargo, la SEL se ha avocado a enlazar al Ejecutivo Federal con los diferentes grupos políticos representados ante el Congreso de la Unión. En cuanto a la relación de los poderes ejecutivo y legislativo, existen cambios organizacionales tanto en la SEGOB como en el Congreso.

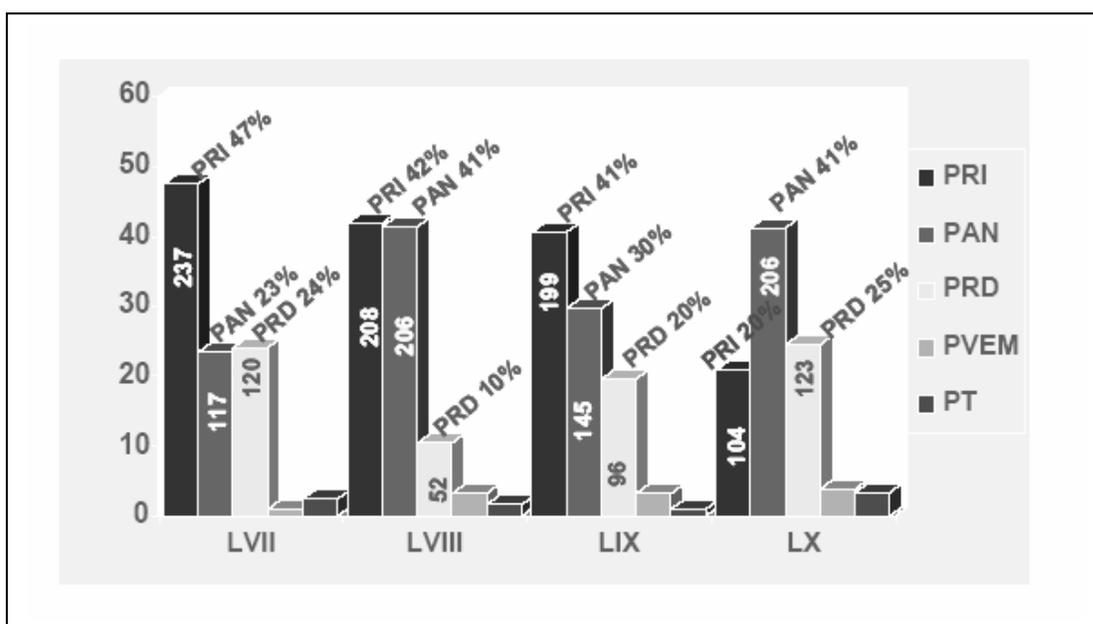
Organigrama de la Subsecretaría de Enlace Legislativo



2.2.2 Cámara de Diputados

La integración de la Cámara de Diputados durante las últimas cuatro Legislaturas ha transformado radicalmente el escenario legislativo favorable a la Agenda Legislativa de Ejecutivo Federal, toda vez que refleja un carácter plural y no existe una mayoría absoluta en esta Cámara afín al partido del presidente en turno, se torna antagónica y sumamente dividida, así con la mayoría absoluta del partido del Presidente, era fácil predecir la aprobación prácticamente automática de las iniciativas del Ejecutivo Federal.

Integración de la Cámara de Diputados de la LVII a la LX legislaturas.²⁸



Como se representa en la gráfica, hasta hoy la LX Legislatura, de la Cámara de Diputados está dividida sin mayoría absoluta y por tanto con la obligatoriedad expresa de elaborar consensos para lograr aprobaciones legislativas en ella. La

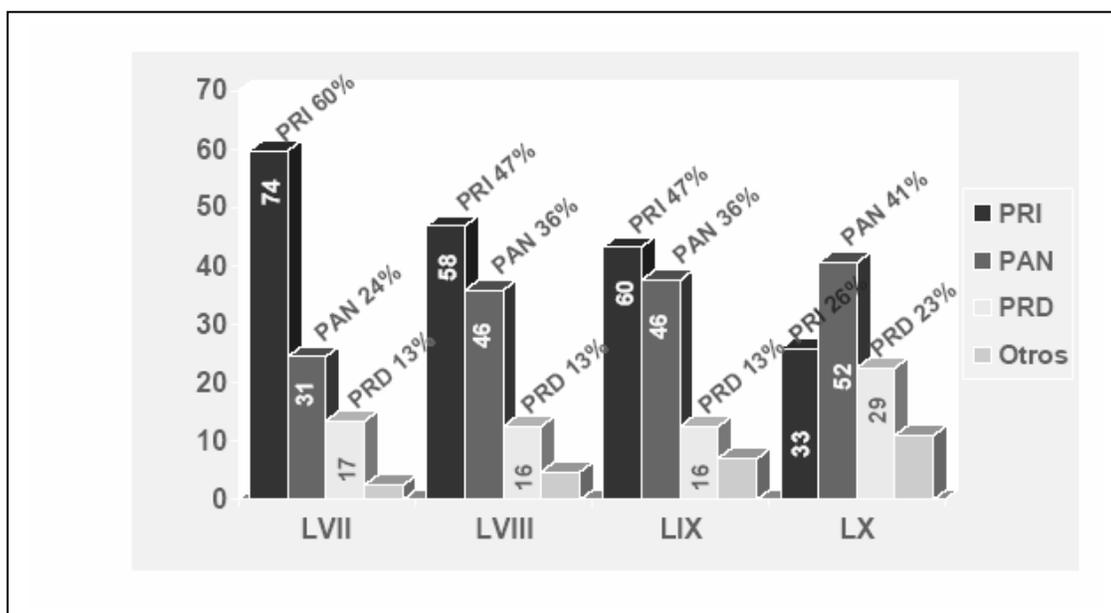
²⁸ Elaborada con información publicada en el Sistema de Información Legislativa (SIL). Dirección URL: www.sil.gob.mx [consulta: 10 de noviembre de 2006]

tendencia podría ser previsible para próximas legislaturas de una división cada vez más repartida entre las tres principales fuerzas políticas del país.

2.2.3 De la Cámara de Senadores

La integración de la Cámara de Senadores en las últimas cuatro legislaturas muestra una evolución similar en su integración a la de la Cámara de Diputados.

Integración de la Cámara de Senadores de la LVII a la LX legislaturas.²⁹

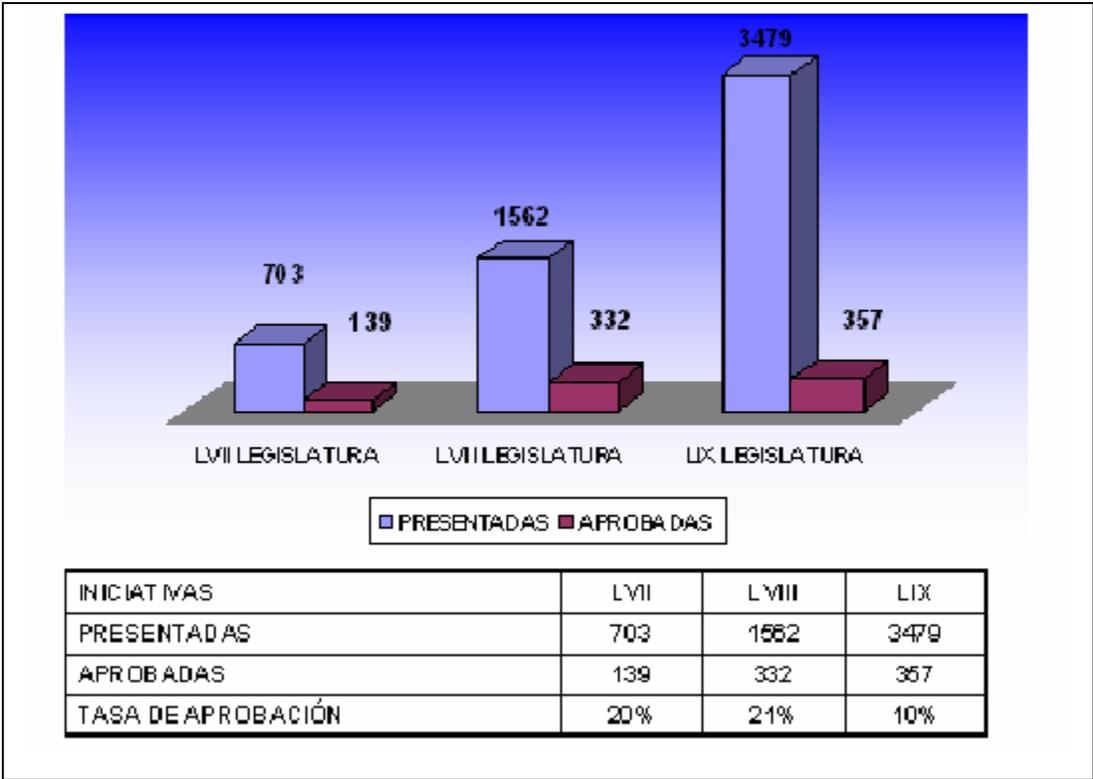


La integración de las Cámaras en su conjunto han demandado por consiguiente una mayor profesionalización, especialización y dinamismo en las áreas correspondientes de Enlace Legislativo en la Secretaría de Gobernación.

²⁹ Elaborada con información publicada en el Sistema de Información Legislativa (SIL). Dirección URL: www.sil.gob.mx [consulta: 10 de noviembre de 2006]

Con la nueva integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, se aprecia un aumento cuantitativo muy significativo en la Presentación de Iniciativas de Ley por parte de Diputados, Senadores, Congresos Locales y Comisiones Legislativas desde la LVII Legislatura, primera en la que ningún partido por si sólo podía aprobar leyes y lograr reformas constitucionales.

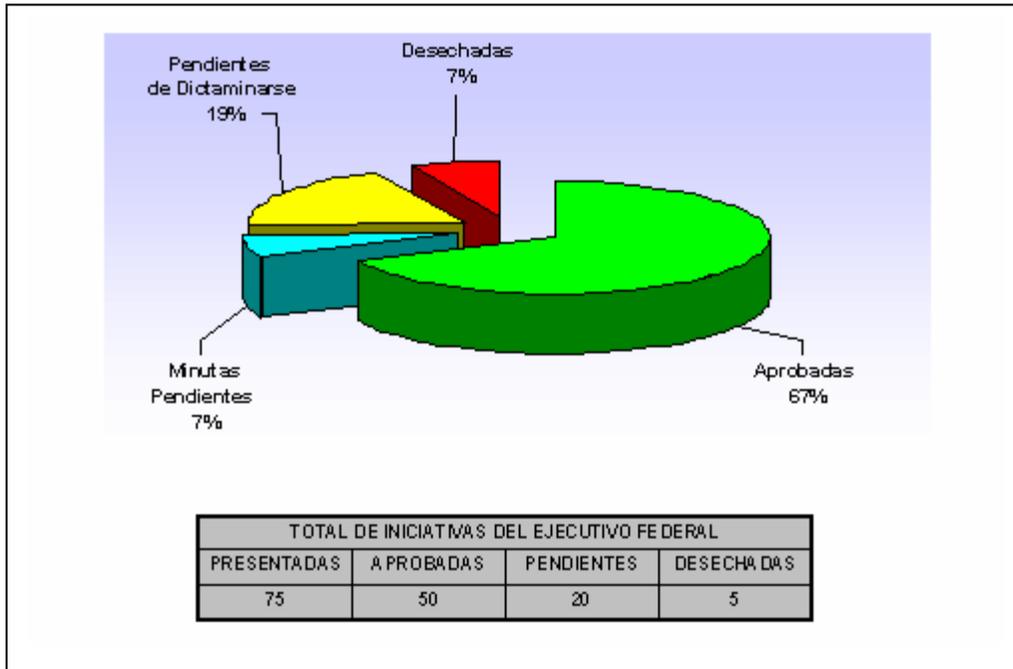
Iniciativas de Legisladores, Congresos Locales y/o Comisiones presentadas y aprobadas a partir de la LVII Legislatura³⁰



En esta gráfica se ilustra cómo a partir de la LVII legislatura se deja de aprobar en automático toda iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, es en esta legislatura donde se empieza a consolidar una auténtica división de poderes.

³⁰ Elaborada con información publicada en el Sistema de Información Legislativa (SIL). Dirección URL: www.sil.gob.mx [consulta: 10 de noviembre de 2006]

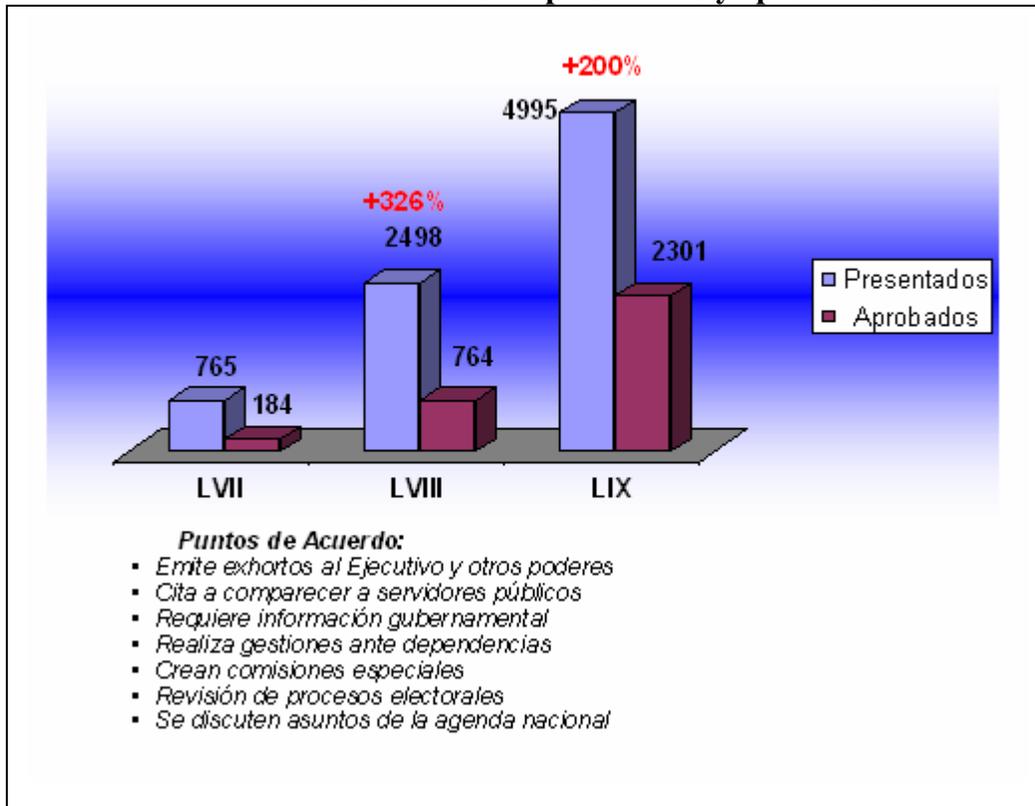
Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura³¹



Con esta incipiente división de poderes se llega a un número histórico sin precedentes en la presentación de iniciativas ante el Congreso de la Unión no provenientes del Ejecutivo Federal, incluso siendo rebasado en número de presentación de iniciativas en la actual LIX Legislatura llegando a 3, 479, cantidad que multiplica en cinco veces el trabajo que venía realizando la propia Secretaría de Gobernación y sus áreas de administración legislativa en tan sólo seis años, lo que obligó entre otras cosas a crear la SEL y desarrollar novedosos procedimientos de estudio, información y procesamiento de leyes en su interior, además del seguimiento para cada uno de sus trámites correspondientes.

³¹ Idem

Puntos de Acuerdo presentados y aprobados³²

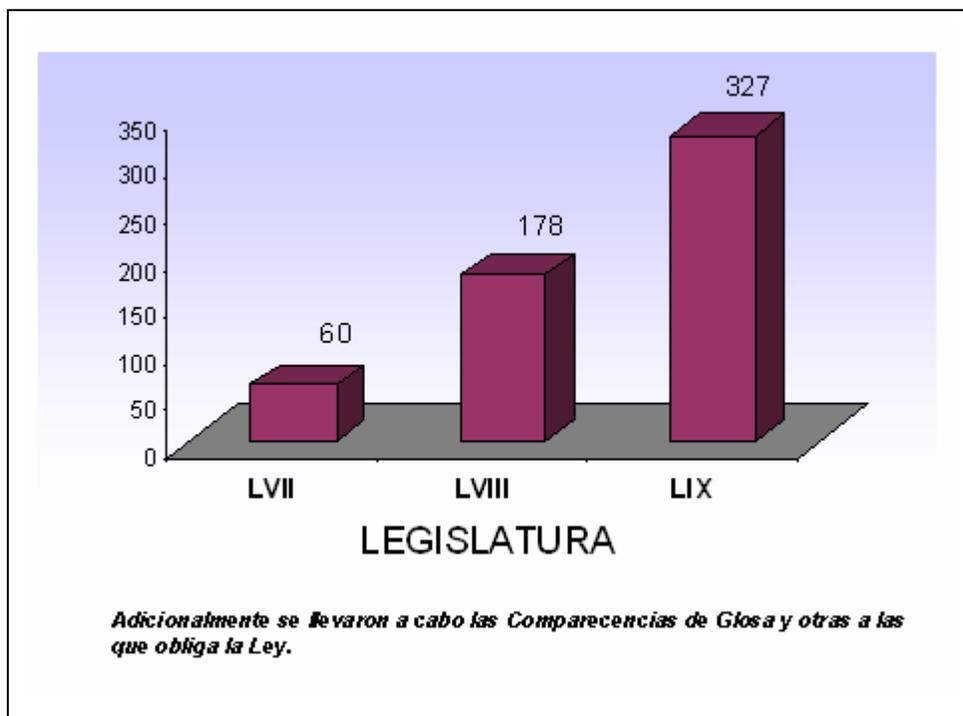


El incremento de Asuntos Legislativos presentados y tramitados en el Congreso de la Unión desde la LVII Legislatura y hasta el final de la LIX, nos muestra que al igual que el crecimiento de iniciativas presentadas por Diputados, Senadores, Congresos Locales o Comisiones Legislativas, fue rebasado con un porcentaje muy alto en lo que se refiere a los puntos de acuerdo presentados y aprobados en los plenos de las Cámaras del Congreso de la Unión; es preciso decir que de los 4,995 puntos de acuerdo presentados en la LIX Legislatura, se tuvo un incremento de casi siete veces el número que en el mismo rubro tuvo la pasada LVII Legislatura, y su aprobación se vio incrementada en diez veces en relación a las mismas legislaturas, lo que incrementó la carga de trabajo para atender desde la Administración Pública Federal dichos puntos de acuerdo aprobados, esto confirma una nueva relación entre los poderes legislativo y Ejecutivo Federal.

³² Elaborada con información publicada en el Sistema de Información Legislativa (SIL). Dirección URL: www.sil.gob.mx [consulta: 10 de noviembre de 2006]

Como resultado de los 2, 301 puntos de acuerdo aprobados en la LIX Legislatura resultaron 327 de ellos para determinar comparecencias de funcionarios públicos ante legisladores federales, comparecencias que casi duplican las realizadas durante la LVIII Legislatura y que se incrementan en cinco veces el número de las realizadas en la LVII, lo que muestra la gran necesidad de desarrollar y consolidar nuevos procesos en la Secretaría de Gobernación para la atención de comparecencias ante un escenario en el que las Secretarías de Estado y los Organismo descentralizados han dejado en la SEL la responsabilidad de coordinar todas las comparecencias de funcionarios públicos de la Administración Pública Federal ante los legisladores.

Estos porcentajes reflejan la intensidad del trabajo realizado en la SEL, ya que nos habla de negociaciones complejas ante escenarios adversos y ante necesidades apremiantes de comunicación, dada la importancia y temática de proceso legislativo. **Comparecencias de Funcionarios Públicos**³³



³³ Elaborada con información publicada en el Sistema de Información Legislativa (SIL). Dirección URL: www.sil.gob.mx [consulta: 10 de noviembre de 2006]

La SEL se creó para darle coordinación y seguimiento al proceso legislativo y proveer al Poder Ejecutivo Federal de una instancia de comunicación especializada y eficaz, para vincular el trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública con las actividades legislativas del Congreso de la Unión.

En la realidad democrática que vive el país, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se reconocen distintas posturas adoptadas en torno a los temas abordados durante los períodos ordinarios y extraordinarios de ambas Cámaras y por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

A partir de la LVII Legislatura, en la que el partido del Presidente de la República ya no tiene mayoría, se deja de aprobar en automático toda iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal; es en esa legislatura donde se empieza a consolidar una auténtica división de poderes y el legislativo va convirtiéndose en un centro de decisión alterno al Poder Ejecutivo para los destinos de la nación. Asimismo se requiere de herramientas de comunicación que faciliten las comunicaciones y beneficien el proceso comunicativo para el logro de los objetivos de las dos dependencias relacionadas.

En resumen es a través de estas dependencias donde se lleva a cabo la comunicación institucional y la información fluye diariamente para el beneficio común. Como vimos la comunicación de dichas dependencias está regida por leyes, lineamientos y reglamentos que ayudan al flujo de la información y al proceso de la misma.

2.3 La Comunicación Organizacional: Secretaría de Gobernación (SEGOB)– Congreso de la Unión.

La comunicación organizacional se ha posicionado como elemento estratégico en la gestión de las instituciones públicas, es la encargada de interconectar a los diferentes públicos relacionados con la institución porque de la buena relación con las demás organizaciones depende el éxito de la gestión y de garantizar buenos resultados del enlace que mantienen el Poder ejecutivo y el Legislativo para el beneficio del país.

En los dos capítulos anteriores revisamos el concepto de comunicación la estructura, los organigramas y los lineamientos que forman a la SEGOB y el Congreso de la Unión. En esta sección revisaremos el funcionamiento de la comunicación de cada una de las dependencias así como la estructura y los medios para llevarla a cabo.

También veremos si estas herramientas facilitan la coordinación entre los representantes de la SEGOB y el Congreso de la Unión para desarrollar las funciones encomendadas, como son proporcionar el acceso y apoyar el cabildeo con los legisladores de todos los partidos políticos.

2.3.1 De la organización y funciones.

En este apartado se describirán las funciones, organización y los medios de comunicación que utilizan las dependencias para relacionarse entre sí y las estructuras a través de las cuales se transmiten los mensajes de una dependencia con otra.

2.3.2 Secretaría de Gobernación (SEGOB).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se describen las

funciones de la Secretaría de Gobernación en el Capítulo II, de la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo una amplia variedad de funciones de gobierno, su origen se remonta al Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, que dividió a la Administración Pública Federal en cuatro ámbitos: relaciones exteriores e interiores, justicia y negocios eclesiásticos, hacienda pública y marina. Esta estructura se mantuvo hasta abril de 1853, cuando Antonio López de Santa Anna emitió las Bases para la Administración de la República y dividió en dos a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En 1861, durante la guerra de Reforma, Benito Juárez decretó la reunión de las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobierno, pero en 1867 volvieron a separarse. En 1917 ambas Secretarías se fusionaron para formar la Secretaría de Estado. Sin embargo, antes de terminar ese año se dividieron y así permanecen hasta el día de hoy.³⁴

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de 1934, confirió a la Secretaría de Gobernación una serie de funciones que se pueden clasificar en los siguientes aspectos: 1) política interior, 2) seguridad pública, 3) diversiones públicas, 4) elecciones generales, 5) vigilancia del orden legal, 6) política demográfica, 7) cultos religiosos, 8) publicaciones del gobierno, 9) nombramientos y remociones de funcionarios, 10) resguardo del Archivo General de la Nación, 11) expropiación, en casos que no competieran a otra Secretaría, 12) auxilio al Poder Judicial, 13) protección civil, 14) conducción del servicio de identificación personal y 15) tareas de seguridad nacional. Esta Ley fue la primera en conferir a la Secretaría la función de presentar ante el Congreso las iniciativas de leyes y decretos del Poder

³⁴Manuel González Oropeza, *Funciones y facultades del secretario de Gobernación* [en línea], Inst. de Inv. Jurídicas de la UNAM, dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt4.>, [consulta: 10 de noviembre de 2006].

Ejecutivo, así como de intervenir en los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, administrar las islas de jurisdicción federal y redactar el informe anual del Presidente ante el Poder Legislativo. Esta Ley de 1934 reconoció a la Secretaría, por primera vez, labores de seguridad nacional, entre ellas la creación de un servicio confidencial de investigación, antecedente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). También se le dio al secretario del ramo la facultad para aplicar el artículo 33 constitucional contra extranjeros que representaran un peligro para la estabilidad del país. Asimismo la facultad para mantener un servicio de investigación desapareció de la Ley en 1939 y se restauró hasta las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2000.

Sin embargo, se agregaron dos tareas a la competencia de la Secretaría: fomentar el desarrollo político en el país y reivindicar la propiedad de la nación por conducto del Procurador General de la República. Finalmente, la reforma de 2000, retiró de la Secretaría las funciones de seguridad pública que había desempeñado desde su creación, a principios del siglo XIX, le restituyó la capacidad para establecer y operar un sistema de investigación e información de inteligencia y sustituyó sus facultades para intervenir en los procesos electorales por la tarea de “contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales” para mantener la gobernabilidad democrática (artículo 27, fracción XVII).

Desde su creación, la Secretaría de Gobernación ha tenido competencia para participar en un extenso sector del gobierno nacional. Durante las reformas a las leyes sobre la administración pública federal se le han retirado y otorgado diferentes funciones que administrar. El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo la política interior del Poder Ejecutivo.

La vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales y de las garantías individuales, la seguridad nacional, el fomento a la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana, la política demográfica, las políticas y programas de protección civil, los sistemas de identificación personal, Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales; Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; la administración y manejo del Archivo General de la Nación y del Diario Oficial de la Federación y algunas funciones administrativas.

El Poder Legislativo, es el órgano fundamental de representación política. El Poder Legislativo no sólo existe para el impulso y creación de las leyes, también funciona como Institución de equilibrio entre los otros poderes, los que simultáneamente participan en el fortalecimiento y decisiones esenciales que delimitan la vida de nuestro país.

Es en este contexto donde la comunicación organizacional adquiere importancia para el buen proceso legislativo.

Conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. Cualquier proyecto de ley o decreto cuya sentencia no sea única de alguna de las cámaras debe pasar por el proceso legislativo para su aprobación.

El proceso legislativo es una serie de actos jurídicos enlazados en un tiempo, donde intervienen pluralidad de órganos sujetos de derecho público exactamente facultados con competencia constitucional con objeto de crear, modificar, derogar o abrogar leyes o decretos, mediante la observancia de los procedimientos descritos en la Constitución Política, Ley Orgánica del Congreso, Reglamentos y demás ordenamientos aplicables. Y como describe Jacobo Mendoza Pérez³⁵

³⁵ Jacobo Mendoza Pérez, *La cámara de diputados del Congreso de la Unión como factor de gobernabilidad en el marco de la transición política*. México, 2005, p. 94.

consta de diferentes etapas:

a) Iniciativa: diferentes órganos del Estado, someten a consideración del Congreso de la Unión, un proyecto de ley o decreto.

b) Turno: se refiere al trámite que habrá de dárseles a las iniciativas o decretos una vez que haya sido presentada, ya sea por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos pasarán a comisiones, así como las presentadas por los diputados y senadores.

c) Dictamen: el deber de los integrantes de una Comisión a la cual ha sido remitida la iniciativa, para deliberar en relación con el Proyecto de decreto o ley propuesto, introduciéndole las modificaciones o adiciones que se consideren pertinentes. El dictamen deberá ser firmado por la mayoría de sus integrantes, permitiendo que los que no estén de acuerdo con la opinión de la mayoría presenten su voto particular por escrito. Posteriormente se turnará al pleno para su discusión.

d) Discusión: acto por medio del cual, las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a efecto de poder formarse, cada legislador, una opinión con base en la cual pueda emitir su voto.

Esta parte del proceso está reglamentada en los artículos 95 hasta el 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso:

Primera lectura: entrega por escrito de los proyectos de ley y dictámenes y votos particulares a los legisladores, para que los conozcan detalladamente y puedan preparar sus intervenciones, en pro o en contra.

Segunda lectura: se efectúa durante la realización de las discusiones en lo general y en lo particular, sobre el proyecto de ley y dictamen correspondiente.

Moción de orden: es la facultad de los legisladores para reclamar por medio del Presidente de la Cámara el orden durante la etapa de discusión, en cuyo caso, se interrumpirá al legislador en uso de la palabra, para que el legislador solicitante ilustre el debate con la lectura de algún documento, o cuando se infrinjan artículos del Reglamento Interior, o cuando se viertan injurias contra alguna persona o

corporación, o cuando el orador se aparte del tema a discutir.

Moción suspensiva: las causas por las cuales se suspenderá una discusión son: por haber concluido el tiempo reglamentario de la sesión, excepto que por acuerdo de la cámara se prorrogue la sesión, por dar preferencia a otro negocio calificado de mayor urgencia o gravedad, previo acuerdo de la cámara, graves desórdenes en el recinto legislativo y por falta de quórum.

e) Aprobación: es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de dictamen de ley o decreto que les ha sido presentado. Según el asunto que se vote puede ser aprobado por mayoría simple o relativa.

f) Sanción o veto: es la etapa jurídico-legislativa posterior a la aprobación, y cuya vigencia comienza a partir de que el proyecto aprobado por ambas cámaras pasa al Poder Ejecutivo para que lo sancione o para que el titular de éste pueda ejercer el derecho de veto si así lo decide, se reputará aprobado el proyecto, si dentro de los diez días posteriores a su recepción no es devuelto a la cámara de origen con observaciones. Si el proyecto fuese devuelto, se volverá a discutir en la cámara de origen, posteriormente lo turnará a la cámara revisora previa confirmación por las dos terceras partes del número total de votos, y si ésta lo confirma por la misma mayoría, se devolverá al Ejecutivo para su promulgación.

g) Publicación: acto por el cual, el decreto o ley ya aprobado y sancionado, se da a conocer a los habitantes de la República Mexicana. A través del Diario Oficial de la Federación.

2.3.3 Cámara de Diputados

Las funciones de la Cámara de Diputados que le otorga el artículo 74 constitucional son las siguientes:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

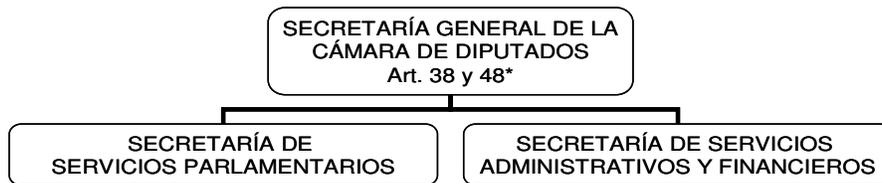
II. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el

Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

III. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110³⁶ de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

La Cámara de Diputados se apoya en sus diferentes unidades administrativas y de gobierno para llevar a cabo una buena comunicación y cumplir con las diferentes funciones encomendadas.

Unidades Administrativas Cámara de Diputados



*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 38 y 48 de esta ley orgánica establecen que la Secretaría General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

³⁶ Referente al juicio político contra los servidores públicos.

Entre las funciones que tiene el Secretario destacan las siguientes:

a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por esta ley;

b) Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones

d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;

Asimismo conforme al artículo 49 la Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;

b) Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;

c) Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;

d) Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;

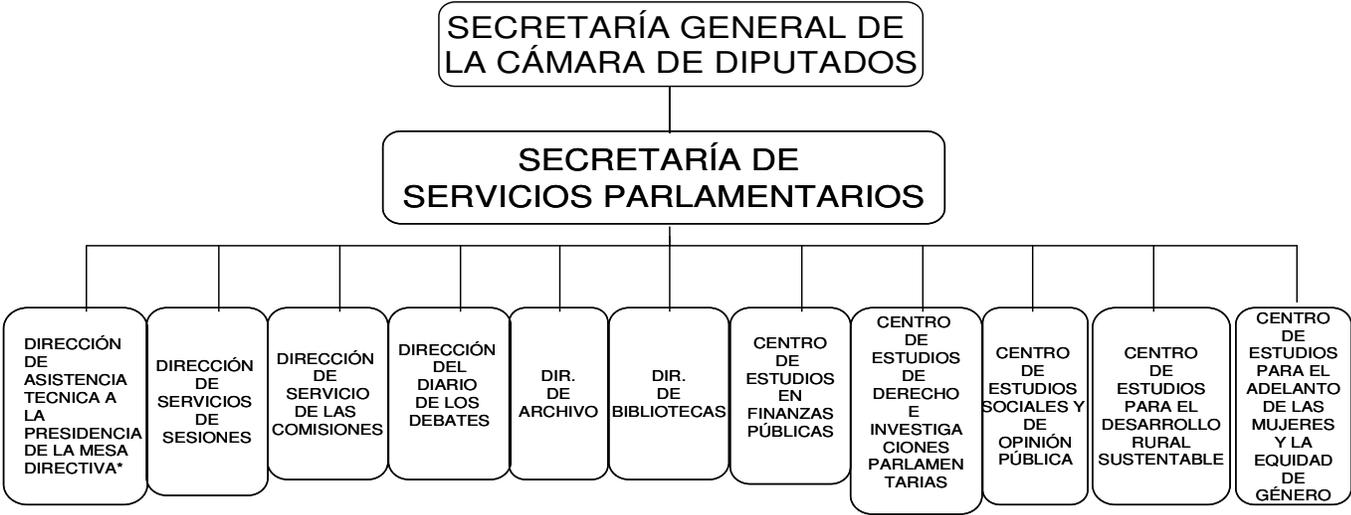
e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y

f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

De acuerdo al artículo 51 la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes: Servicios de Recursos Humanos, Tesorería, Recursos Materiales, Servicios Generales y de Informática, Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso; Servicios de Seguridad, Médicos y de Atención a Diputados.

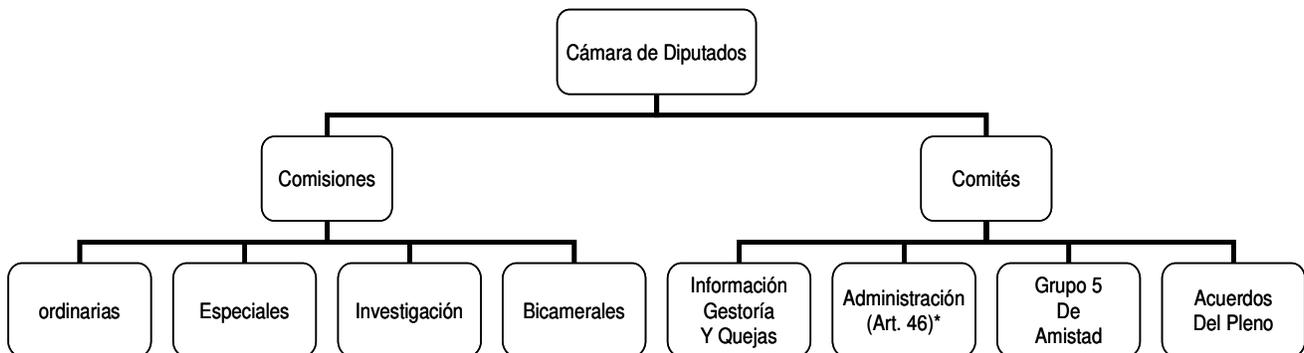
Conforme al artículo 52 al Secretario le corresponde: Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; Realizar estudios de carácter administrativo y financiero de la Cámara.

**Unidades Administrativas
Cámara de Diputados**



*Nombramientos que hace el Secretario General (Art. 50, Fracc. I)

Órganos de Apoyo



*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Según el artículo a que se hace mención (46) de la ley orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Para la orientación informativa y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

Comité de Administración, para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas.

Junta de Coordinación Política, para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

Asimismo, el artículo 39 establece que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

2.3.4 Cámara de Senadores.

Se ha descrito el Congreso de la Unión y hemos dicho que se divide en dos partes la cámara de diputados y la cámara de senadores, la primera ya mencionada, y las funciones de la segunda se refieren a continuación conforme lo establece el artículo 76.

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un

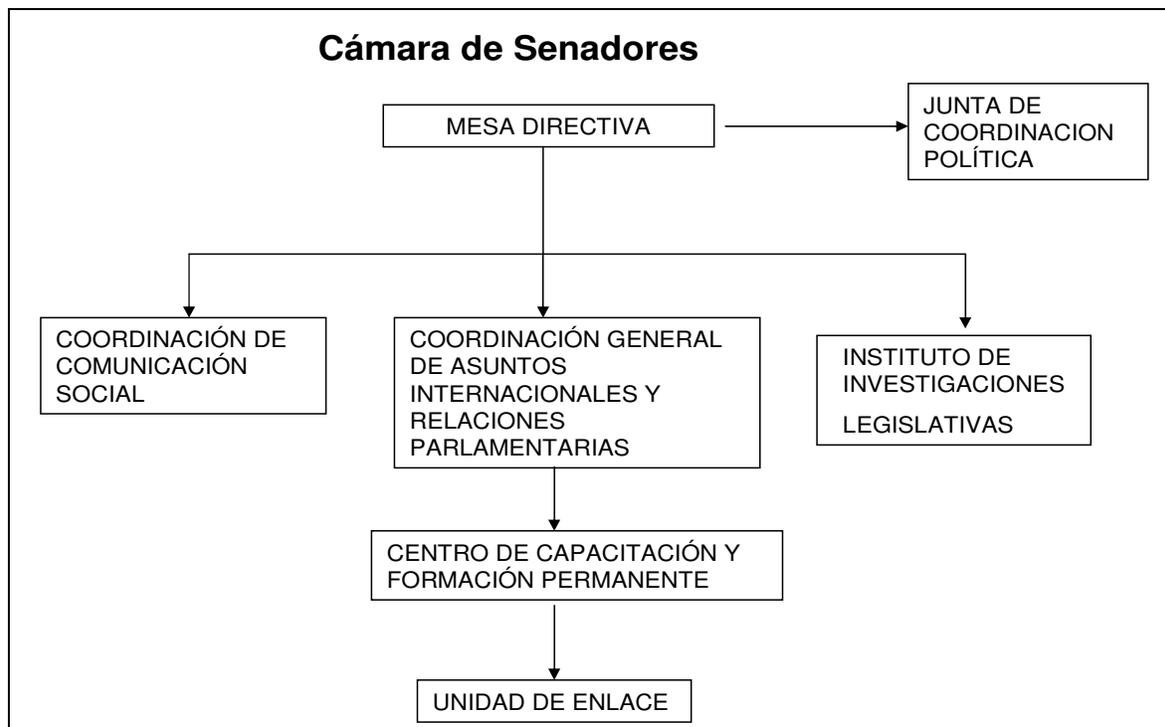
Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

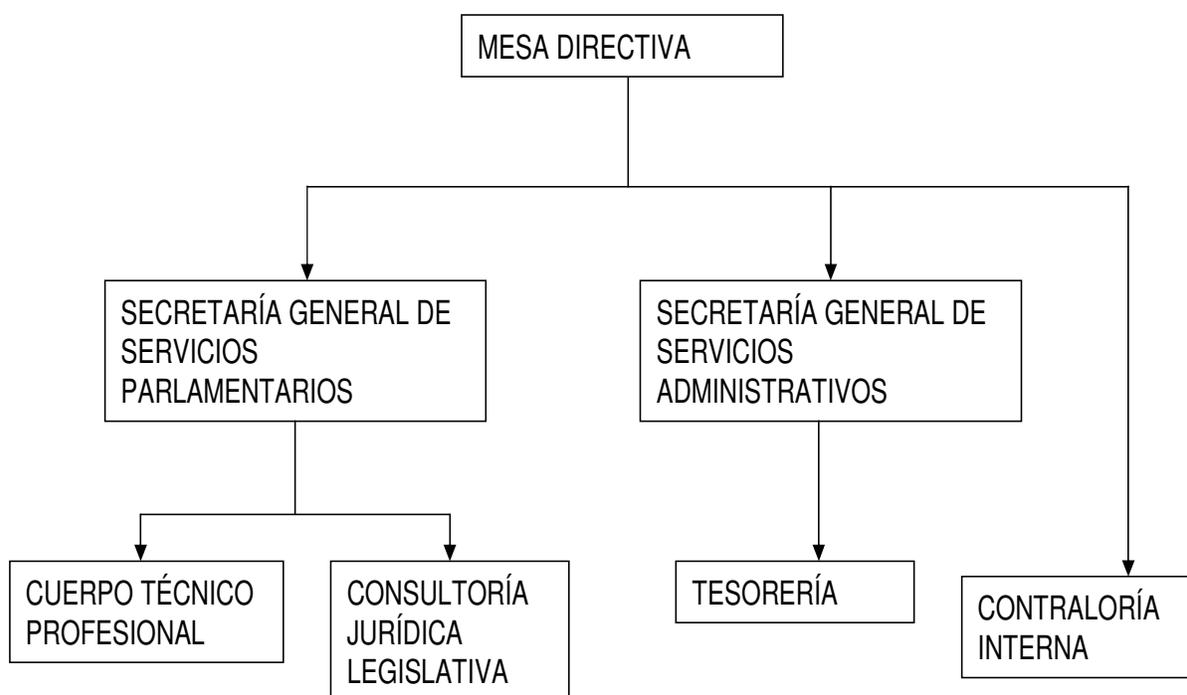
VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

En el siguiente organigrama veremos la estructura administrativa a través de la cual funcionan las partes que apoyan a la Cámara de Senadores.



Para apoyar a los órganos de gobierno en su tarea de administrar los Recursos de la Cámara la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Secretaría General de Servicios Administrativos la responsabilidad de encabezar, dirigir y prestar los servicios humanos, materiales, financieros, jurídicos, de seguridad, de atención a Senadores, informáticos, de apoyo a reuniones de trabajo legislativo y los servicios generales.

Órganos administrativos y de apoyo. Cámara de Senadores³⁷



³⁷ Tomado de la página del Senado de la República, Congreso de la Unión, [en línea], dirección URL http://www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/manual_organizacion/index.htm, [consulta: 10 de noviembre de 2006.]

Para concluir este capítulo se presenta un cuadro tratando de relacionar la teoría vista en el capítulo uno y el contexto presentado en el segundo capítulo, describiendo el ambiente y la forma en que trabajan las dependencias públicas en análisis.

DESCRIPCIÓN DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL EN DEPENDENCIAS PÚBLICAS³⁸

Categoría	Funciones	Cómo trabajan	Mensajes	Red	Interdependencia	Relaciones
Definición Comunicación Organizacional	La comunicación organizacional es un recurso estratégico dentro de la organización o dependencia pública, facilita la interacción, desarrollo y convivencia del personal que labora, estableciendo compromisos en el correcto ejercicio de funciones y reconocimiento de capacidades para una mejor calidad en la prestación de servicios.	La comunicación entre miembros de una organización se traduce como la creación, intercambio, proceso y almacenamiento de mensajes dentro de una red para cumplir objetivos específicos.	La comunicación organizacional se centra en el mensaje; los mensajes se derivan de la información; la información que es percibida y a la que los receptores le dan un significado (quienes también podrían ser la fuente) recibe el nombre de mensaje.	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. La dirección de la red tradicionalmente se divide en ascendente, descendente y horizontal, dependiendo de quien inicia el mensaje y de quien lo recibe.	La organización funciona como un sistema abierto cuyas partes están relacionadas entre sí y con su medio ambiente. La naturaleza de estas relaciones era interdependiente debido a que todas las partes del sistema afectan y son afectadas mutuamente.	Las relaciones humanas dentro de la organización pueden estudiarse centrandose en las conductas de comunicación de las personas implicadas en la relación.
Organizaciones Estudiadas: Secretaría de Gobernación – Congreso de La Unión	La comunicación organizacional sí ayuda a que el flujo de información funcione dentro de éstas dependencias debido a que se mantienen informadas mediante un moderno Sistema de Información Legislativa.	Las dependencias públicas trabajan dentro de espacios delimitados por leyes, reglamentos y lineamientos, contribuyendo a que la comunicación sea muy formal.	Los mensajes dentro de la SEGOB y el Congreso fluyen de acuerdo a la información que se maneje ya sea clasificada o general. Así es como llega al personal de alto nivel jerárquico o subordinado.	En estas organizaciones existe una marcada red de comunicación descendente.	La interdependencia se da entre la SEGOB - SEL - CONGRESO. Esta necesidad de información demanda el uso intensivo de la comunicación ya que a través de ella se mantiene el enlace; por eso la disposición de la información debe ser confiable y actualizada para llevar a cabo la toma de decisiones.	Las conductas de comunicación dentro de este tipo de organizaciones se manejan de manera muy formal aunque estas relaciones no dejan de tener aspectos informales.

³⁸ Elaboración propia con base en la información analizada

**DESCRIPCIÓN DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL EN DEPENDENCIAS
PÚBLICAS³⁹**

Categoría	Comunicación Interna	Comunicación Externa	Comunicación Horizontal	Comunicación Vertical
Definición Comunicación Organizacional	Son las actividades efectuadas por cualquier organización para que circule la información y exista una adecuada coordinación y entendimiento. Ricardo Homs Quiroga comenta que esto se logra "A través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantenga informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales."	Son los mensajes emitidos al público externo para proyectar una imagen favorable, mediante la retroalimentación de los diferentes públicos.	Se lleva a cabo entre las personas de un mismo nivel jerárquico alto.	Fluye de arriba hacia abajo a través de un nivel jerárquico alto
Organizaciones Estudiadas: Secretaría de Gobernación – Congreso de La Unión	Actualmente en las dependencias públicas cuentan con modernos sistemas de comunicación lo que permite el flujo de la información de manera rápida y actualizada.	Se necesita de una mayor difusión de los trabajos y servicios que realizan las dependencias involucradas para mejorar su imagen.	Existe mucha comunicación horizontal y flujo de información en los niveles horizontales pero no a los demás niveles.	La comunicación vertical sólo fluye para solicitar información, dar órdenes, avisos pero no hay retroalimentación.

En el siguiente apartado revisaremos los medios de comunicación que utiliza la SEGOB y el Congreso de la Unión para llevar a cabo las funciones que se le atribuyen a estas dependencias y que le ayudan a cumplir con los objetivos para los que fueron creadas.

³⁹ Elaboración propia con base en la información analizada.

CAPÍTULO 3. CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL ENTRE SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y CONGRESO DE LA UNIÓN.

La comunicación organizacional contribuye al desarrollo de las actividades dentro de las organizaciones. En las partes que interactúan de manera armónica y equilibrada de una organización el intercambio de información fluye de manera constante alcanzando de manera eficiente sus objetivos. Por lo tanto, la comunicación organizacional ayuda a coordinar las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo de manera respetuosa. En este capítulo revisaremos los medios de comunicación que utiliza el poder Ejecutivo y el legislativo para el desarrollo de sus actividades.

3.1 Medios de Comunicación Existentes: Formales. (SEGOB)

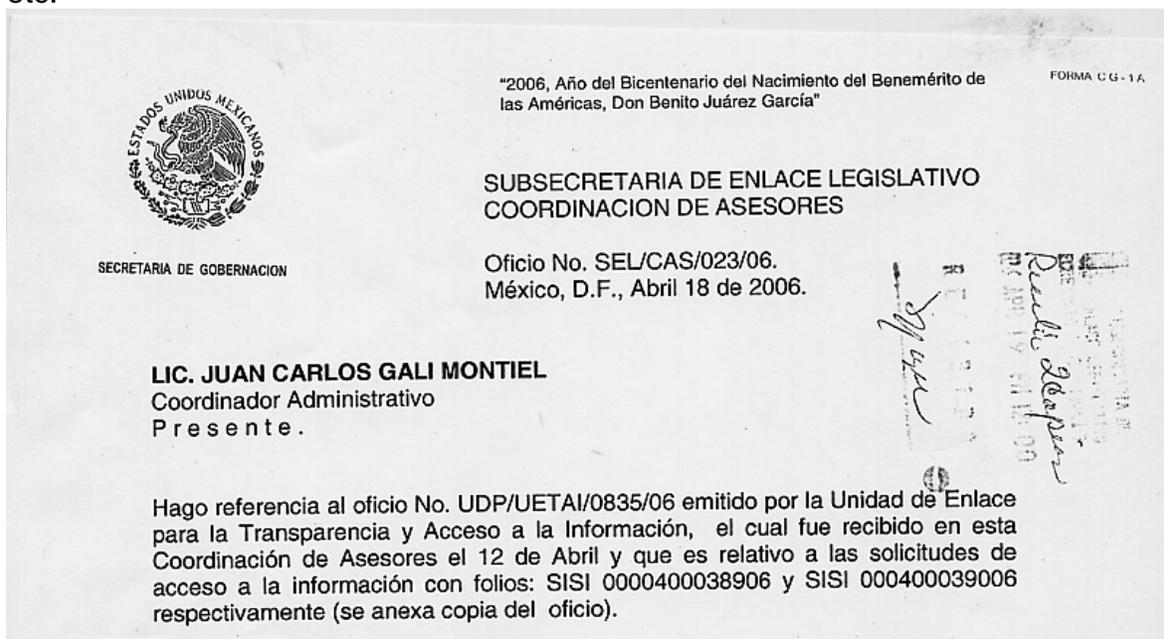
Los medios de comunicación formales apoyan a cualquier institución para cubrir las necesidades de comunicación de la organización, y permite que el personal tenga acceso a la información que requiere para trabajar de manera inmediata. Los medios son buenas herramientas formales para apoyar el intercambio humano, así como las actividades operativas y de administración. De esta manera, la comunicación interna juega un papel preponderante en el alcance de objetivos y metas. Por eso es importante la generación de distintos apoyos de comunicación interna para que circule la información.

El proceso de comunicación, a partir de una orientación sistémica, permite a la organización mantener la coordinación entre sus distintas partes. De este modo, la comunicación incrementa la posibilidad de coordinación y participación, favorece las iniciativas y moviliza la creatividad, se convierte en un factor de integración, motivación y desarrollo personal.

3.1.1 Oficio. Circulares

Una de las herramientas que utiliza la SEL para comunicarse de manera formal es el **oficio**, “es el documento que más se emplea en las oficinas gubernamentales.

Algunos autores afirman que la característica primordial del oficio consiste en la sobriedad del estilo. Como cualquier carta, el oficio puede tratar los más diversos temas, no sólo entre personas sino entre departamentos. El objetivo de este documento es informar de un hecho, regular una situación, agilizar un trámite, etc.”⁴⁰

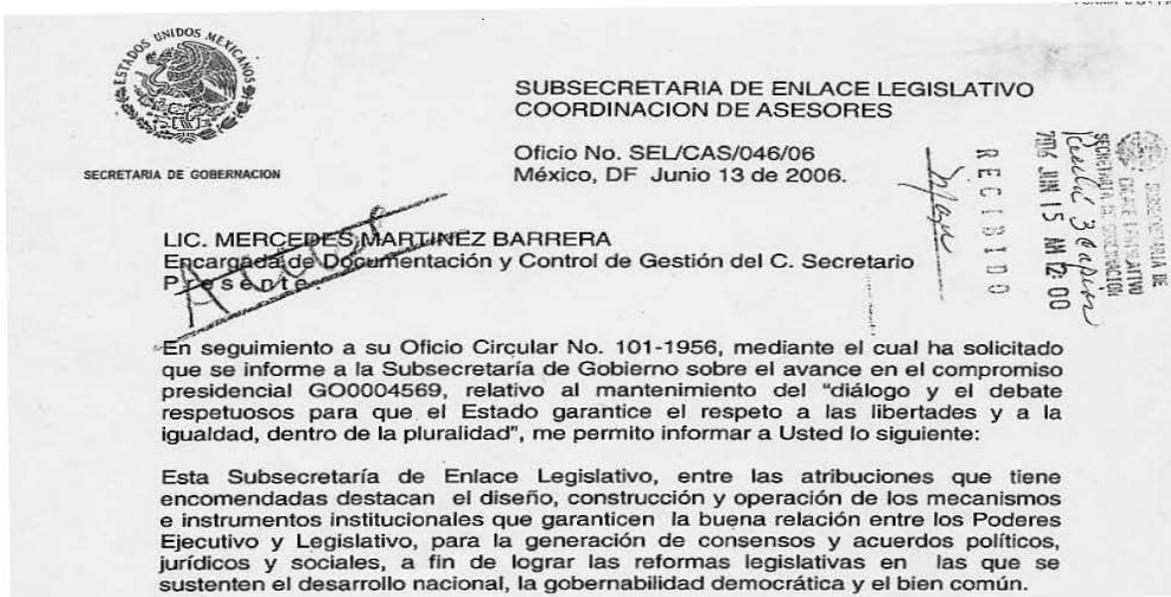


En este ejemplo vemos un extracto de un oficio interno de la SEL dirigido a la coordinación administrativa con referencia a una solicitud de información, este tipo de documento tiene las siguientes características: durante todo el año pasado (2006) deberían llevar la leyenda con motivo de una fecha importante en este caso la celebración del natalicio de Don Benito Juárez García; llevan el escudo nacional del lado izquierdo; la secretaría a la que pertenece, el número de oficio y todos deben tener el sello de recibido con fecha y firma, estos oficios se emiten con 3 y 4 copias para el acuse de las dependencias a donde se dirigen.

La **circular** interna de la empresa, “es el escrito o memorando que se emplea para comunicar simultáneamente un mismo asunto a varias personas o a numerosas personas a quienes por igual interesa, se dividen en dos grupos: de aviso y de transmisión de órdenes”.⁴¹ Es relativamente frecuente en instituciones y grandes empresas.

⁴⁰Mayra González Alcalá, *La secretaria efectiva*, México, Limusa, segunda reimpresión 1986, p. 88.

⁴¹ Idem p. 89



En el caso de las circulares para informar asuntos internos tienen el mismo formato que se utiliza en los oficios con sus respectivas copias.

3.1.2 Lineamientos

Lineamientos son el mecanismo jurídico por el cual se guían estas instituciones, departamentos y secretarías para llevar a cabo sus actividades. Son importantes porque marcan la referencia dentro de la cual pueden moverse y relacionarse con las demás instituciones con las cuales tiene trato. En el caso que estamos viendo, la SEL maneja sus relaciones de comunicación con el Congreso de la Unión a través de las normas que le dictan los lineamientos para esta actividad y que se describen en el segundo capítulo.

3.1.3 Acuerdos

Los **acuerdos** son el resultado de las reuniones entre estas dos dependencias donde conjuntamente toman decisiones sobre asuntos determinados. Otra de las herramientas que utiliza la SEGOB para el enlace con el Congreso de la Unión es el Sistema de Información Legislativa (SIL).

En la siguiente página se adjunta un ejemplo de un punto de acuerdo para persuadir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a que el Canal del Congreso tenga una mayor difusión en televisión y radio y llegue a un amplio

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE SE EXHORTA A LOS TITULARES DE LA SCT Y DE LA COFETEL A OTORGAR PERMISO AL CANAL DEL CONGRESO PARA EL USO DE BANDA RADIOFÓNICA, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO BARREIRO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal en la LX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo estipulado en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a esta Asamblea el presente punto de Acuerdo, bajo las siguientes:

Consideraciones

En septiembre de 1999 se creo el Canal del Congreso. Se estableció en la Ley Orgánica del Congreso General, como el medio de comunicación del Poder Legislativo federal. Surge con el objetivo de difundir la actividad legislativa de las colegisladoras en su conjunto y ser un medio de comunicación del Estado.

A través de estos siete años, la importancia del Canal del Congreso ha ido en aumento, caracterizado por transmitir la información de la actividad legislativa en un marco de objetividad y pluralidad. Se ha posicionado como un referente en la comunicación política.

En este marco y reconociendo el papel que juega la información y difusión del trabajo legislativo que día a día se realiza, es necesario que se fortalezca al Canal del Congreso para que se consolide como un medio público de Estado.

Tal como lo establece la Ley Federal de Radio y Televisión, corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Actualmente existen muchos distritos en los que se desconoce el trabajo que realizan los legisladores a favor de toda la población mexicana. Esto es debido, a que hoy día el Canal del Congreso, únicamente se transmite en el sistema de televisión de paga.

En estos términos, se niega, a un amplio sector de la población, el derecho a estar informado sobre el trabajo que realizan los legisladores que ellos eligieron, Violentando lo que establece la Ley Federal de Radio y Televisión en el artículo 4 y en las fracciones III y IV del quinto artículo.

Por otra parte es importante señalar que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso del Ejecutivo federal. Por ello y objeto del presente punto de acuerdo, con fundamento en el artículo 6 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es exhortar tanto al secretario de Comunicaciones y Transportes como al presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que asignen y otorguen el permiso de la banda radiofónica para que se transmita tanto por radio como por televisión abierta la señal del Canal del Congreso.

De igual forma el artículo 21-A de la multicitada ley establece que la secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la administración pública federal centralizada, a entidades paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas. De igual forma es importante destacar que buscamos cumplir con la fracción I que transcribo a continuación:

I. Que dentro de los fines de la estación se encuentra:

sector de la población.

3.1.4 Sistema de Información Legislativa (SIL)

El fundamento legal de este sistema se basa en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación concretamente el artículo 18: "La Dirección General de Información Legislativa tendrá las siguientes atribuciones: Recopilar, sistematizar, analizar, interpretar información dentro del ámbito del proceso legislativo y

construir escenarios de prospectiva legislativa a partir de la información y datos de que disponga”.

El SIL desarrollado por la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL), a través de la Dirección General de Información Legislativa (DGIL)⁴² es una herramienta enfocada a contribuir al mejoramiento de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ley, es la SEGOB, a través de la SEL, la responsable de realizar la función de enlace entre estas dos instancias del Estado mexicano.

El principal objetivo del SIL radica en proporcionar al Ejecutivo federal de un instrumento informático eficiente, ya que presenta información integrada, sistematizada y vinculada para su consulta de esta manera la información se encuentra en un solo sitio para su oportuna revisión. Este proceso lo lleva a cabo la Dirección General de Información Legislativa encargada de recopilar toda la información que se genere en el Congreso para mantener actualizado el sistema de información.

Las unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación involucradas en el funcionamiento y operación del Sistema de Información Legislativa (SIL) son: la SEL y la Dirección General de Información Legislativa (DGIL) como creadoras, administradoras y operadoras del Sistema. La Unidad de Enlace Legislativo (UEL) y la Dirección General de Estudios Legislativos (DGEL) y la propia DGIL son las principales unidades usuarias internas del Sistema por pertenecer a la estructura de la SEL y también son fuente de retroalimentación para el sistema.

Siendo importantes estas unidades administrativas para el desarrollo y funcionamiento del SIL se describen sus atribuciones según el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación⁴³ donde el artículo 16 establece que la **Unidad de Enlace Legislativo** deberá:

Apoyar en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo de la

⁴² Descrita en el segundo capítulo de este trabajo.

⁴³ Publicado el 30 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

Unión que, con motivo de procesos legislativos, se susciten con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones civiles y demás instituciones sociales; diseñar mecanismos de enlace y diálogo permanente con los partidos y agrupaciones políticos nacionales y locales que puedan traducirse en acciones legislativas.

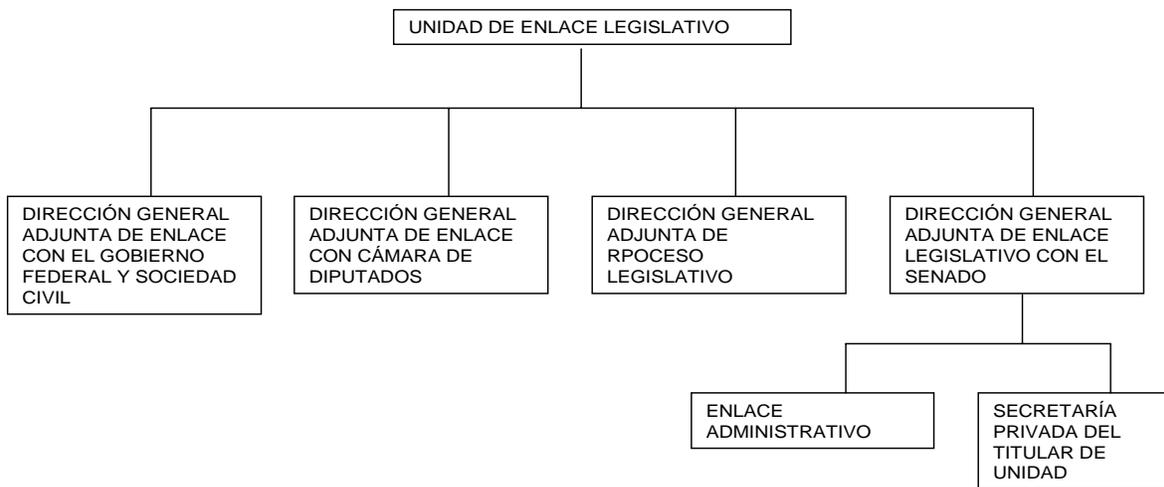
Apoyar en el desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, con sus Cámaras y órganos, con la Comisión Permanente o con las legislaturas de las entidades federativas.

En el ámbito de su competencia, establecer y desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal, con sus órganos y con los grupos parlamentarios que lo integran.

Coadyuvar con la dependencia o entidad que corresponda, en el establecimiento de un programa integral y sistemático de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo del Ejecutivo Federal, con el propósito de prever los tiempos adecuados para su presentación ante el Congreso de la Unión.

Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, en su caso, las iniciativas de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ley o de decreto, los tratados internacionales y, en su caso, los nombramientos para su ratificación, así como las demás comunicaciones que suscriban el titular del Ejecutivo Federal o las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

ORGANIGRAMA UNIDAD DE ENLACE LEGISLATIVO



Asimismo el artículo 17 destaca las atribuciones de la **Dirección General de Estudios Legislativos**

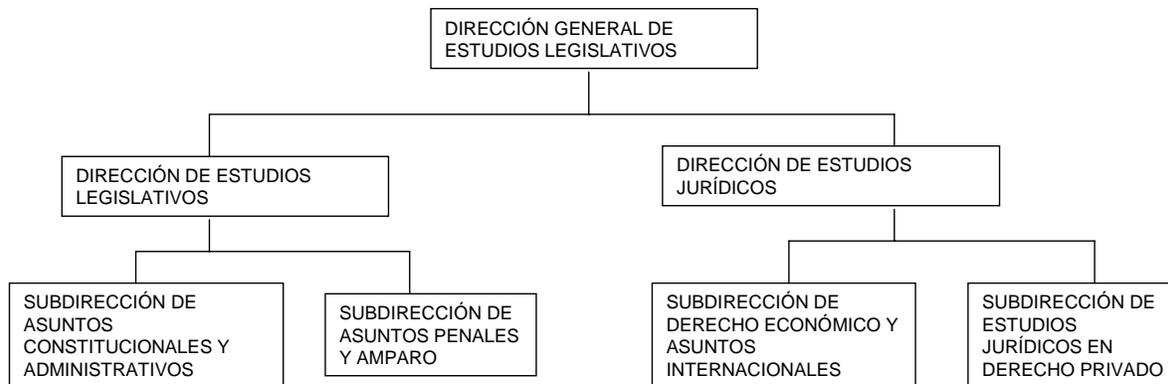
Coadyuvar en la elaboración y análisis de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo, en materias relacionadas con la competencia de la Secretaría y de las entidades del sector, a fin de garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales y evitar contradicciones o duplicidades con otros ordenamientos jurídicos.

Realizar estudios, proyectos y propuestas jurídicas, que coadyuven con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, a la búsqueda de consensos, en el Congreso de la Unión, en coordinación con la Unidad de Enlace Legislativo.

Elaborar estudios de derecho comparado y anteproyectos y proyectos de iniciativas tipo, para sugerirse y presentarse, con estricto respeto a la normatividad aplicable, a los gobiernos de las entidades federativas y municipales o delegacionales, con el objeto de procurar un orden jurídico nacional homogéneo.

Participar en la realización de estudios y diagnósticos que contribuyan a la modernización de las instituciones del Estado para fortalecer el equilibrio entre sus

Poderes y órganos, así como la gobernabilidad democrática.



ORGANIGRAMA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

El 19 de agosto del 2003 el Sistema de Información Legislativa se dio a conocer a funcionarios del gobierno y legisladores en un acto público, asimismo se abrió al público en general a través de la página de Internet de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de promover entre la ciudadanía el interés por los asuntos legislativos.

La base de datos del SIL contiene información histórica desde 1997 al inicio de la LVII legislatura de tal manera que la actualización de la información es permanente y se encuentra al día. El SIL es un sistema informático para la búsqueda rápida de información legislativa. A través de este sistema es posible dar puntual seguimiento a los múltiples pasos del proceso legislativo que se realiza en las diversas instancias del Congreso de la Unión debido a esto, el usuario puede conocer en qué momento del proceso legislativo se encuentra cualquiera de los asuntos que se presentan para trámite en el Congreso de la Unión.

En la siguiente página vemos un ejemplo de los reportes que se pueden obtener en la base de datos del SIL. Se observa que la información es clara, reporta el origen de la iniciativa, fecha de presentación, a qué legislatura pertenece, quien la presenta, los detalles del asunto que se está discutiendo y en este caso se

considera la reforma a diversas disposiciones de la Ley General de Salud con referencia a la comercialización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Asimismo se examina el Código Penal Federal en los artículos relacionados a la iniciativa presentada. también se obtiene a manera de resumen una cronología del estatus en que se encuentran las discusiones hasta su aprobación o rechazo.



Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos

Clave del Seguimiento: 2216980

Cámara Origen	Cámara de Senadores
Cámara Revisora	Cámara de Diputados
Fecha de Presentación	07/01/2004
Legislatura	LIX
Año	I
Periodo de sesiones	1er Receso
Iniciativa	De decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.
Presentador	Ejecutivo Federal
Aspectos Relevantes	La iniciativa propone un marco legal para que los tres órdenes de gobierno participen en la prevención y erradicación de la comercialización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Propone reformar los artículos 3, 13, 204, 473 al 479 de la Ley General de Salud con el propósito de establecer la corresponsabilidad de las autoridades de las entidades federativas en materia de investigación, persecución y sanción de delitos relacionados con el narcotráfico. Asimismo, reforma los artículos 195 y 199 del Código Penal Federal para incrementar la sanción a las personas que posean algún tipo de narcóticos sin autorización y que cualquier persona sentenciada que sea fármaco dependiente quedará sujeta a tratamiento médico.
Último Trámite	Túrnese a Comisión (es): Estudios Legislativos - Segunda de Cámara de Senadores. Dictamina. Ver todos los trámites
Último Estatus	PLENO / CAMARA DE ORIGEN TURNADO AL EJECUTIVO FEDERAL 27/04/2006

Cronología del Asunto

No.	Lugar	Estatus	Fecha
1	COMISIONES / CAMARA DE ORIGEN	APROBADO CON MODIFICACIONES EN COMISIONES	08/12/2005
2	PLENO / CAMARA DE ORIGEN	APROBADO EN PLENO	13/12/2005
3	PLENO / CAMARA DE ORIGEN	TURNADO A CÁMARA DE DIPUTADOS	13/12/2005
4	COMISIONES / CAMARA REVISORA	RECIBIDO	13/12/2005
			25/04/2006

5	COMISIONES / CAMARA REVISORA	APROBADO CON MODIFICACIONES EN COMISIONES	(Publicación en Gaceta)
6	PLENO / CAMARA REVISORA	APROBADO EN PLENO CON MODIFICACIONES	25/04/2006
7	PLENO / CAMARA REVISORA	DEVUELTO A CÁMARA DE ORIGEN	25/04/2006
8	COMISIONES / CAMARA DE ORIGEN	RECIBIDO	26/04/2006
9	COMISIONES / CAMARA DE ORIGEN	APROBADO EN COMISIONES	26/04/2006
10	PLENO / CAMARA DE ORIGEN	APROBADO EN PLENO	27/04/2006
11	PLENO / CAMARA DE ORIGEN	TURNADO AL EJECUTIVO FEDERAL	27/04/2006

Ver Historial

El contenido que aquí se presenta es de carácter informativo. Carece de validez oficial.
 Secretaría de Gobernación | Derechos Reservados 2005

El Sistema de Información Legislativa tiene su fundamento legal en las siguientes leyes y reglamentos:

El Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación establece mediante el artículo 18 que la Dirección General de Información Legislativa tendrá las siguientes atribuciones⁴⁴:

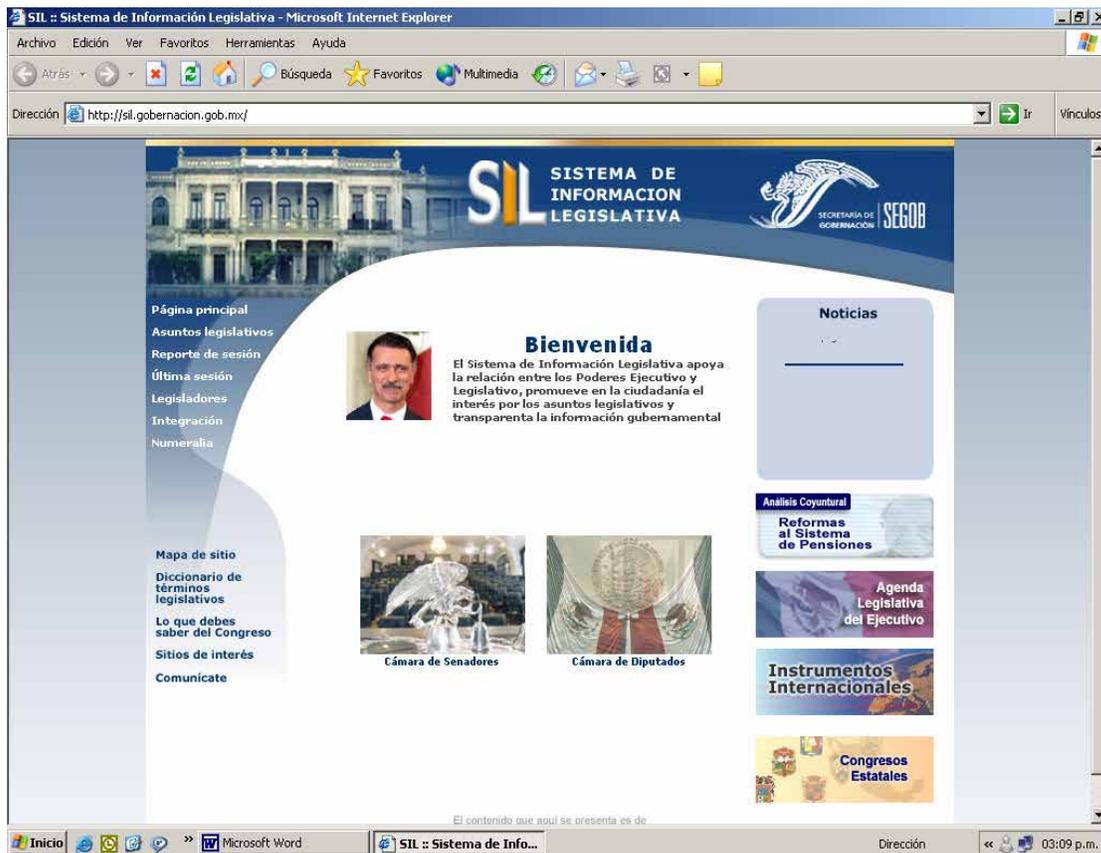
1. Recopilar y sistematizar la información que considere relevante dentro del ámbito del proceso legislativo o de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Analizar e interpretar la información que respecto del proceso legislativo obtenga en términos de la fracción anterior;
3. Construir escenarios de prospectiva legislativa a partir de la información y

⁴⁴ Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, martes 30 de julio de 2002, quinta sección, p. 14.

datos de que disponga.

4. Establecer, desarrollar y poner en operación un sistema de información legislativa, que permita agilizar, en el marco de los procesos legislativos, las relaciones institucionales de la dependencia con el Congreso de la Unión, con sus Cámaras, órganos y miembros, así como con la Comisión Permanente;
5. Integrar, actualizar, mantener y sistematizar el acervo de información y documentación necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones

Página principal del SIL



3.1.5 Intranet

El instrumento interno que tiene el personal de la SEL para apoyarse en sus

labores es la **intranet**. “Una intranet está compuesta de hardware y software. Es una copia de internet dentro de una empresa o institución permitiendo al sistema crecer en un espacio abierto como lo es internet. Es un medio con el cual la gente produce, encuentra y utiliza información, permite hacer mejor y más rápidamente cualquier tarea, ayuda a superar más fácilmente todos los problemas que nos encontramos en el trabajo diario.”⁴⁵

Ya sea en una Intranet o en una Extranet, los protocolos y tecnologías de Internet han reducido fundamentalmente el costo para crear aplicaciones de cómputo para una organización, y le han dado al mismo tiempo una enorme flexibilidad a las aplicaciones desarrolladas ya que en cualquier momento pueden ser utilizadas por los miembros de una organización, en cualquier lugar y a cualquier hora. Dentro de los principales usos que tienen las Intranets, podemos destacar los siguientes:

- Publicación organizacional de políticas, normatividad, campañas, y en general cualquier información que se necesite poner accesible a todos los miembros de la misma.
- Comunicación organizacional, donde se usa el tradicional e-mail vinculado a agendas electrónicas. Todos los mandos medios y superiores disponen de mensajería instantánea, correo electrónico. De esta manera reciben e intercambian información importante y confidencial al instante.
- Sistemas de información, el uso más común de estas aplicaciones está en servicios de recursos humanos para los empleados y servicios administrativos. Por ejemplo en la intranet se publican programas de eventos culturales, información de las empresas con las cuales la dependencia tiene acuerdos para hacer descuentos en los diferentes servicios y productos ofrecidos a los empleados. Publicación diaria de noticias nacionales importantes. Enlaces a páginas electrónicas de interés para los empleados.

⁴⁵ Juan Costa Martínez, *Intranet como ventaja competitiva*, México, Anaya multimedia, 2000, p. 11

Página principal de la red intranet de la SEGOB



Dentro del menú principal se muestran los servicios y herramientas que ofrece esta red interna, destaca el enfoque en los recursos humanos.

El personal de la SEGOB cuenta con todos estos instrumentos modernos y eficientes para el desarrollo de sus actividades que contribuyen a desarrollar los mecanismos de enlace institucional para que el proceso de comunicación en ambas dependencias sea eficaz, y oportuno.

Por otro lado el Poder Legislativo cuenta con una estructura semejante que igualmente contribuye al desarrollo de las actividades para el marco de la comunicación que mantiene con el Ejecutivo Federal. Por lo tanto revisaremos estas herramientas que tienen como base la tecnología de internet.

3.2 Medios de Comunicación Existentes: Plataforma base internet (CONGRESO DE LA UNIÓN)

Las nuevas tecnologías para la transmisión y recepción de mensajes evolucionan de manera acelerada. Precisamente, estos modelos novedosos para la comunicación, coordinación y colaboración de grupos de trabajo donde la tecnología web aplicada a través de internet ha revolucionado la manera en que se desarrollan las actividades en una organización. En este contexto de mecanismos de comunicación rápida, el internet, es utilizado como instrumento de mejora en la calidad del trabajo en las instituciones y empresas. Esta tecnología es usada en la actualización de la información que se genera en la cámara de Diputados y en la de Senadores.

El congreso de la unión va incorporando nuevas tecnologías que permiten un trabajo más eficiente de sus órganos de gobierno, de este modo, ha modernizado sus normas, organización e infraestructura, para adaptarse a las nuevas condiciones de pluralidad en el país. Los trabajos que se encuentran en la red mundial (Internet), buscan aprovechar la revolución en el manejo de la información y las comunicaciones, con el objetivo de fortalecer y difundir los trabajos del Congreso de la Unión a la sociedad en general.

3.2.1 Gaceta Parlamentaria

La **Gaceta Parlamentaria** es un órgano de difusión interna que hace el seguimiento puntual del trabajo legislativo, este mecanismo busca organizar y difundir oportunamente la información sobre los trabajos del Pleno, de las Comisiones Legislativas y de sus órganos de gobierno a los diversos sectores de la sociedad interesados en los trabajos camarales, por este medio de comunicación es posible conocer iniciativas y proyectos de ley transcritas en su totalidad, de primera mano.

Los trabajos de diputados y senadores se publican en la Gaceta Parlamentaria por separado, esta a su vez tiene dos presentaciones, una publicada en Internet, de consulta gratuita en los sitios <http://www.senado.gob.mx>; <http://www.diputados.gob.mx> y otra de manera impresa en papel, con un tiraje de 300 ejemplares.

La gaceta Parlamentaria no es un medio de comunicación oficial, únicamente permite a los diputados y senadores, enterarse por anticipado de los trabajos que se realizan.

Una de las características principales de la gaceta es que algunos de los temas marcados pueden ser retirados durante el transcurso de la Sesión. La Mesa Directiva determina qué asuntos se incluyen en los apartados de la gaceta

Este documento tiene la siguiente estructura⁴⁶:

1. Orden del día.- El orden de las actividades que desarrollará cada una de las Cámaras durante las sesiones plenarias de este cuerpo legislativo.
2. Actas.- Registros de las sesiones públicas, así como de los acuerdos que se traten en el Pleno.
3. Puntos de Acuerdo.- Pronunciamientos sobre diversos temas que suscriben los senadores de la República.
4. Iniciativas de ley o decretos.- Presentadas por los integrantes de la Cámara y, en su caso, en la Comisión Permanente, así como las minutas procedentes de la Colegisladora.
5. Dictámenes.- Todos los dictámenes presentados por las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos.
6. Comunicaciones.- Aquellas notificaciones oficiales que se dirijan a ésta

⁴⁶Tomado de la página del senado de la República [en línea], dirección URL <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2001/b20marzo.html>, [consulta: 10 de noviembre de 2006].

Cámara.

7. Mesa Directiva.- Notificaciones, proposiciones y acuerdos dirigidos a la Mesa Directiva.
8. Junta de Coordinación Política.- Notificaciones, comunicaciones, proposiciones y acuerdos a los que llega la Junta de coordinación Política.
9. Comunicación de Particulares.- Síntesis de las comunicaciones de los particulares que se dirijan a las Cámaras.
10. Comunicaciones de Senadores y/o Diputados.- Aquellas notificaciones que realizan los senadores de la República.
11. Documentos.- Que se ponen a disposición de la Mesa Directiva, así como a la Junta de Coordinación Política.
12. Comisiones Legislativas.- Convocatorias, comunicaciones y orden del día de las reuniones de las comisiones, que sean presentadas en tiempo y forma.

En la siguiente página se muestra un ejemplo de la Gaceta parlamentaria que se puede consultar por la red internet.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Dirección <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA

Cámara de Diputados LX Legislatura
México, DF, miércoles 21 de febrero de 2007

Gaceta Parlamentaria

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2121, jueves 26 de octubre de 2006

[Orden del Día de la sesión del jueves 26 de octubre de 2006](#)

[Proyecto de Acta](#)

- De la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que se someterá a consideración del Pleno el jueves 26 de octubre de 2006.

[Comunicaciones](#)

- Del Congreso de Jalisco.
- Del diputado Marco Heriberto Orozco Ruiz Velasco.
- De la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

[Oficios](#)

- De la Secretaría de Gobernación, por el que se solicita el permiso constitucional necesario para que el ciudadano Mario Fernando Ricardo Ancona Teigell pueda aceptar y desempeñar el cargo de cónsul honorario de la República Francesa en la ciudad de Mérida, Yucatán.

[Minutas](#)

- Con proyecto de decreto, que concede permiso al ciudadano capitán de corbeta CG Luis Alfonso Medina Martínez para que pueda

Inicio Gaceta Parlamentari... Dirección 04:00 p.m.

3.2.2 Canal del Congreso

Por otro lado el Congreso de la Unión, cuenta con un **Canal de Televisión** para la difusión de sus actividades, y de acuerdo al artículo 131 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el Canal de Congreso, y tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, según el artículo 132, de la ley mencionada, se constituye la Comisión Bicameral del canal de Televisión esta comisión representa a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras e informa de las actividades del canal.

Desde la creación del **Canal del Congreso** en 1998 y la difusión diaria a partir de agosto del año 2000, se muestra todo el trabajo legislativo al público en general, y a las diferentes entidades gubernamentales.

El objeto y las funciones de este medio se describen en el reglamento del canal de televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005.

Según el artículo 3 del mismo reglamento el Canal es un medio de comunicación de Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la Nación. Tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria. Debe informar a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales.

En el artículo 5 del reglamento del Canal destacan las siguientes funciones:

- a)** Realizar la cobertura en aquellos espacios físicos en los que se produzcan eventos relacionados con su objeto; colocar los intereses de la Nación por encima de cualquier otro en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia;

- c)** Considerar a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a las cuales tienen derecho de acceder y ejercer todos los mexicanos;

- d)** Fomentar que la difusión del análisis, la discusión y el debate de los problemas nacionales, para fortalecer la opinión pública, se realice con plena libertad y tolerancia;

- e)** Contribuir al fortalecimiento educativo y cultural que requiere el avance del país y fomentar el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad; con énfasis en la población infantil y juvenil;

- f)** Fomentar la paz, los valores humanos y sociales, nacionales y universales, garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- g)** Construir un vínculo entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad, que permita establecer una mutua, sólida y fluida relación de información entre las partes;

- h)** Promover la libre expresión de las ideas y fomentar un permanente debate ciudadano sobre los temas vinculados con la actividad legislativa;

- i)** Coadyuvar a difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes en sus diversas manifestaciones, y

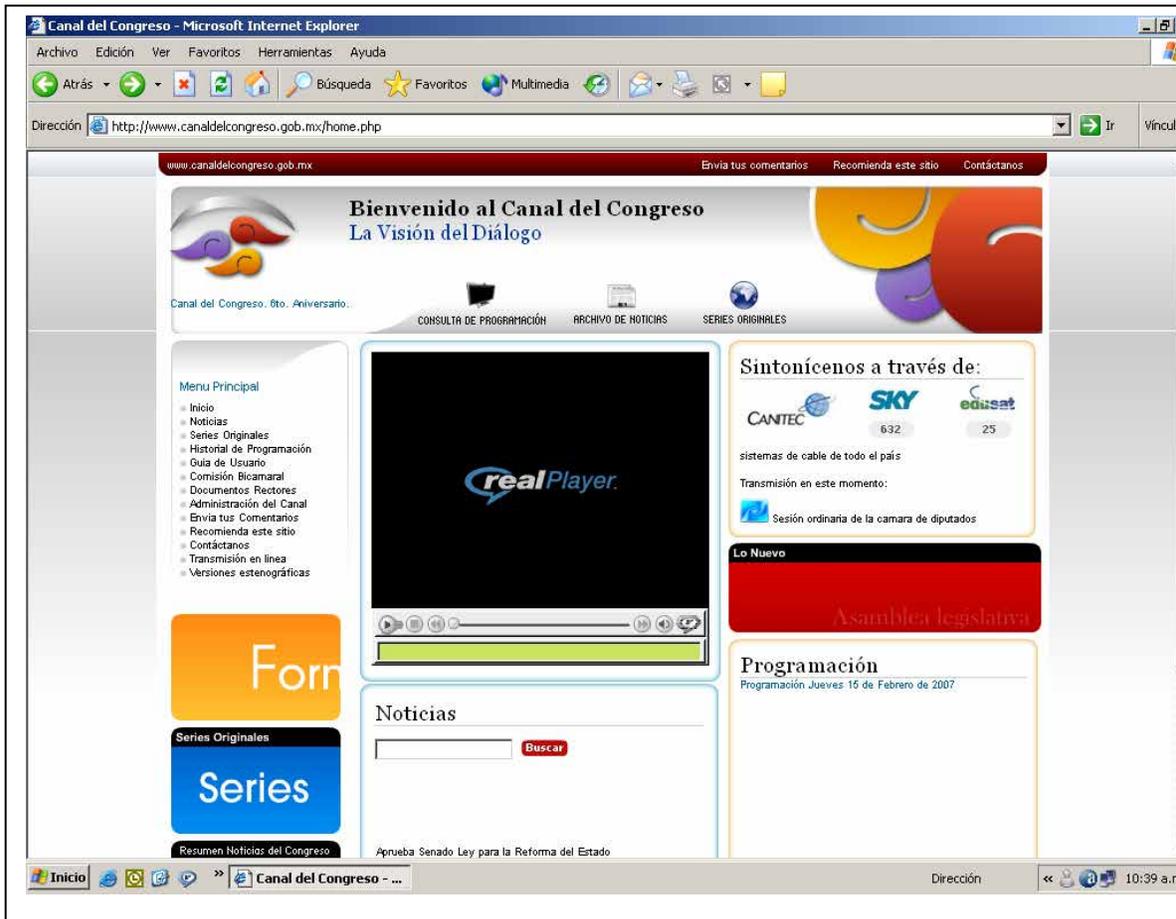
- j)** Contribuir a difundir la actividad legislativa y parlamentaria de los órganos legislativos de las entidades federativas.

Imagen transmitida por el Canal de televisión del Congreso



El Canal del Congreso es un canal de televisión producido por el Congreso que se emite a través de televisión cerrada, en el se transmiten las sesiones en vivo de la cámara de diputados y senadores. En esta imagen, del lado derecho se observa el logo del canal del Congreso, la fecha, y la iniciativa que se está discutiendo en ese momento. Como imagen central tenemos a la bandera mexicana.

Página de Internet del Canal del Congreso



Es esta página destaca el servicio en línea de la transmisión en vivo de las sesiones del Congreso. El logo del canal del Congreso y algunos documentos en archivo pdf. Del lado derecho se enlista la programación que se transmite en el canal de televisión del Congreso. Esta página de internet contribuye a las tareas de comunicación, difusión del análisis, discusión y debate de los problemas nacionales para crear una verdadera opinión pública y es un vínculo del poder Legislativo con la sociedad.

Este vínculo se realiza a través de la transmisión en vivo de las sesiones ordinarias del Congreso se transmiten series y programas sobre las actividades del Congreso. Así se transmite una reseña contextualizada de la actividad diaria del Congreso de la Unión.

Mesas de Diálogo en las que se analizan los temas más principales del quehacer legislativo con la participación de legisladores, académicos y especialistas. Se difunde la cultura de la Constitución, expone sus valores, principios, historia y describe su organización temática.

Asimismo existe un programa llamado *Acércate a México* que muestra la diversidad y la riqueza cultural, productiva y turística de los estados de la República. Otra Serie importante que se transmite es *Con puntos y Comas* son reportajes difundidos a lo largo de la programación diaria que explican qué es el Congreso, para qué sirve y cómo funciona, a partir de la descripción de su organización en las Sesiones Ordinarias, la Comisión Permanente y el trabajo en comisiones. *Encuentro Legislativo* es una Serie donde especialistas de distintas disciplinas abordan desde la óptica académica temas sobre las iniciativas de ley en análisis o que han sido aprobadas por el Congreso, así como temas de la agenda nacional y asuntos de interés para toda la población.⁴⁷

La señal y los contenidos del Canal de Televisión del Congreso serán públicos y por lo tanto, podrán ser empleados por cualquier medio de comunicación que se interese en ellos, mencionando la fuente, y respetando la marca o logotipo del Canal; excepto los programas cuyos derechos pertenezcan a terceros, los cuales para su reproducción, necesitarán autorización expresa de sus propietarios o de los titulares de los derechos. De igual manera hará la más amplia difusión de los actos, a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan. La programación del Canal estará conformada por la transmisión de las actividades legislativas y parlamentarias del Congreso de la Unión, y por programas que complementen la naturaleza y objetivos del Canal.⁴⁸

⁴⁷ Tomado de la página de internet del Canal del Congreso Dirección URL: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/series_originales.php, fecha de consulta: 22 noviembre 2006.

⁴⁸ Capítulo II. Manual de operación y transmisiones del Canal de Televisión del Congreso

3.2.3 Diario de Debates

Otro de los medios de difusión oficial del Poder Legislativo es el **Diario de los Debates**: Es la publicación, de manera textual, del contenido de los debates públicos, las comunicaciones, oficios, peticiones, dictámenes, iniciativas, votaciones, trámites y demás asuntos que se desahogan en las sesiones de las cámaras del Congreso. Constituye lo que se denomina la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Se pueden consultar las sesiones llevadas a cabo mediante la página de internet del senado de la república y la cámara de diputados. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

En la siguiente página se rescata un ejemplo del Diario de Debates de la Cámara de Diputados del día miércoles 26 de abril de 2006, en el cual se describen los temas tratados en esa sesión ordinaria de la cámara mencionada.

Entre los asuntos tratados en esta sesión destacan un permiso otorgado al Presidente de la república para ausentarse del país y la discusión de diferentes leyes y reformas a artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la unión. En el apartado de las transmisiones y la programación, artículos 3 al 6.



Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura

Correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerra Olivares	Presidenta Diputada María Marcela González Salas y Petricoli	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año III	México, DF, miércoles 26 de abril de 2006	Sesión No. 29

SUMARIO

ASISTENCIA	29
ORDEN DEL DIA	
El Presidente informa de la incorporación al orden del día de dos dictámenes de la Comisión de Cultura	29
Desde su curul el diputado Filemón Primitivo Arcos Suárez Peredo, realiza co- mentarios de procedimiento a los que el Presidente da respuesta	29
ACTA DE LA SESION ANTERIOR	44

En esta página de internet podemos encontrar un archivo de ejemplares desde la XXVII (1917) hasta la LIX Legislatura., organizados por períodos ordinario y extraordinario, por mes y por año, siendo consultados en línea.

3.2.4 Versión Estenográfica

La **versión estenográfica** es el documento copiado directamente de la sesión que se realice tanto en la cámara de diputados y en la de senadores. En internet se puede consultar desde la XXVII legislatura (1917) hasta la última sesión de la LX legislatura. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

En la siguiente página se muestra un ejemplo de la versión estenográfica. Destaca la celebración con motivo de la conmemoración del LIII Aniversario del Derecho al Voto de las Mujeres Mexicanas,. Con la participación en la tribuna de la Dip.

Guadalupe Socorro Flores Salazar, el día martes 17 de octubre de 2006.

Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión
Crónica Parlamentaria

LX LEGISLATURA

Inicio Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LX Legislatura

Versiones estenográficas Versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 17 de octubre de 2006

Diario de los Debates

Busquedas

Versiones PDF **El Presidente diputado Jorge Zermeno Infante:** Pido a la Secretaría haga del conocimiento de esta Presidencia el resultado del cómputo de asistencia de las ciudadanas y ciudadanos diputados.

Iniciativas anteriores

Gaceta Parlamentaria **El Secretario diputado Antonio Xavier López Adame:** Se informa a la Presidencia que existen registrados previamente 375 diputadas y diputados, por lo tanto hay quórum.

Informes de Gobierno **El Presidente diputado Jorge Zermeno Infante:** (11:18 horas) Se abre la sesión. Consulte la Secretaría a la Asamblea si se le dispensa la lectura al orden del día, en virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Marco Jurídico

Foros

Correo Electrónico

El Secretario diputado Antonio Xavier López Adame: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la Asamblea si se le dispensa la lectura al orden del día. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... (votación). Gracias. Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo... (votación). Señor Presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado Jorge Zermeno Infante: Se dispensa la lectura. El siguiente punto del orden del día es la lectura del acta de la sesión anterior. Pido a la Secretaría consulte a la Asamblea si se dispensa la lectura, tomando en consideración que ha sido publicada en la Gaceta Parlamentaria.

El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea en votación económica si se le dispensa la lectura al acta de la sesión anterior, tomando en consideración que ha sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. Los diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... (votación). Gracias. Los diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo... (votación). Señor Presidente, mayoría por la afirmativa.

Como vimos estas dos dependencias se han modernizado y cuentan con diferentes herramientas tecnológicas para agilizar la comunicación y mantener un diálogo eficiente logrando así los resultados que la sociedad espera.

Para contribuir y agilizar las relaciones institucionales de la dependencia con el Congreso de la Unión, la SEL creó un Sistema de Información Legislativa (SIL) y así vincular el trabajo político entre las dos dependencias, trabajando así una comunicación más eficaz que participe en el enlace legislativo.

Asimismo la información que se consulta en las páginas electrónicas se va actualizando constantemente. Otra herramienta importante es el Canal del Congreso ya que a través de este se facilita el seguimiento a las sesiones en vivo que se transmiten ya sea por la internet o televisión cerrada.

3.2.5 El cabildeo también conocido como *lobbying*.

Hasta aquí se describieron los medios formales de comunicación dentro de las dependencias analizadas, pero existe otro medio de comunicación informal. El cabildeo o *lobbying*.

En nuestro régimen constitucional, la División de Poderes asignó a las Cámaras del Congreso de la Unión facultades exclusivas para el diseño y seguimiento en determinadas políticas públicas, en algunos casos el Ejecutivo propone, en otros, sólo las ejecuta después de haber sido propuestas, discutidas y aprobadas por el Legislativo. Para el ejercicio y ejecución de las políticas públicas, la administración pública requiere de la aprobación parlamentaria primordialmente en el ámbito nacional. En esta dinámica, el Congreso asume su doble función: legislación y control por un lado, y representación popular por el otro; esta doble dimensión posibilita la existencia del cabildeo.

Frank Farnel define el *lobbying* como "una actividad consistente en proceder a

intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos".⁴⁹

Siguiendo esta definición el cabildeo influye en las decisiones públicas o políticas al interior de los Poderes Federales, y tiene presencia en una cultura del debate y pluralidad política. Forma parte de las relaciones públicas en las organizaciones porque es un vínculo entre gobierno y ciudadanos.

En Europa y en Latinoamérica, hasta hace pocos años, el cabildeo se ve sólo como una práctica más cercana al tráfico de influencias. En México los cabilderos no precisamente gozan de una positiva reputación y se admite una inevitable asociación con el fenómeno del influyentismo. Al amparo de éste proliferaron la corrupción y el nepotismo.

El cabildeo en México, ha empezado a desarrollarse a partir de 1997 en el nuevo escenario político derivado de la composición de la Cámara de Diputados. Sin embargo, es conveniente desarrollar un marco regulatorio que norme esta actividad en el país, y una adecuada profesionalización de las personas dedicadas al cabildeo.

Aunque forma parte de la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en las tareas de enlace no profundizaremos en el tema ya que requiere de profesionales especializados.

⁴⁹Federico Müller, *La nueva gestión de la comunicación en las organizaciones no gubernamentales*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://www.rppnet.com.ar/lobby.htm> [consulta: 5 de mayo de 2007].

3.3 La propuesta para una Comunicación institucional eficiente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En los capítulos anteriores revisamos la estructura, leyes y reglamentos con los cuales se rigen las dependencias señaladas para establecer un enlace comunicativo, así podemos ver que se necesita de una mejora en el funcionamiento de las mismas, y sabemos que por ley es la SEGOB a través de la SEL la encargada de realizar el trabajo de enlace entre estas dos dependencias del gobierno mexicano.

Entre los objetivos de la SEL están los de apoyar en las labores de enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión, a través de la realización del desarrollo integral y permanente de mecanismos e instrumentos institucionales para impulsar las reformas legales que sustenten el bien común, y el desarrollo nacional.

Por lo que ha implantado un sistema de información legislativa que permite apoyar la toma de decisiones con el Poder Legislativo, de esta manera la informática legislativa es actualmente una actividad esencial para el funcionamiento del enlace entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

El acceso a la información implica el uso de nuevas tecnologías que utilizadas de manera estratégica permiten mejorar el accionar diario de las dependencias de gobierno que requieren información al instante. Estas tecnologías presentan una gran oportunidad de comunicación y acceso a la información para estar continuamente en contacto, así como conocer, saber y participar inmediatamente en las actividades institucionales mejorando los resultados gubernamentales.

Por un lado los avances en el fortalecimiento del Congreso han respondido a las iniciativas propias y a las nuevas correlaciones de fuerzas dentro del propio Poder Legislativo. En el otro lado se encuentra la SEL con el Sistema de información legislativa (SIL) en el manejo de información legislativa.

La Información y comunicación son funciones esenciales en el apoyo a las atribuciones, relacionadas con el legislativo y el ejecutivo. La disposición de la información debe ser confiable y actual para llevar a cabo la toma de decisiones de los miembros de cada una de las dependencias. Estas necesidades de información demandan el uso intensivo de la comunicación ya que a través de ella se mantiene el enlace. Contiene dos partes: la comunicación interna entre los miembros de cada una de las dependencias y la externa entre el legislativo y el ejecutivo. En la parte interna el mejoramiento de los canales de información para que la comunicación fluya de manera eficiente y automática de las oficinas del congreso a las del gobierno e inversamente en la parte externa seguir fortaleciendo el trabajo del SIL.

De igual manera, se deberá emprender, bajo un esquema de responsabilidad compartida, un canal de comunicación fluida y regular entre poderes. Estas relaciones de comunicación deben situarse como un cambio necesario para la armonía nacional y para conducir las políticas del Estado de manera plural.

La comunicación, y la capacitación, de los miembros que integran estas dependencias públicas, son los instrumentos que permiten y facilitarán la participación e integración del congreso de la Unión con el poder Ejecutivo.

Los servicios que ofrecen estas entidades del gobierno son las leyes y puntos de acuerdo aprobados y a través de un mejoramiento en los procesos administrativos y el buen desarrollo de los mecanismos de enlace como las relaciones públicas, se llegará a un buen resultado.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo deben mejorar para que exista un buen desempeño institucional de ambos órganos del gobierno. Para un buen entendimiento es necesario fortalecer los canales comunicativos y hacerlos eficaces. No de las reformas integrales o estructurales, sino de aquellas que efectúen un rediseño institucional más adecuado a los requerimientos actuales del país. Esas reformas son importantes debido a que influye tanto la coyuntura política como el marco legal e institucional en que se dan las relaciones comunicativas.

Tanto el Congreso como la SEGOB deben modernizarse mucho más para lograr que sean instituciones confiables en el diseño de políticas públicas a largo plazo. La capacitación orientada a todos los niveles, sobre los aspectos de modernización y de las oportunidades que las nuevas tecnologías de la información ofrecen, es una necesidad inmediata.

Es importante estructurar programas de capacitación tecnológica para poder desarrollar habilidades en este aspecto. Porque comúnmente los esquemas de modernización fallan simplemente por la falta de capacitación, especialmente la falta de capacitación de los funcionarios a todo nivel de las administraciones; por lo tanto, esta es una oportunidad de visión colectiva y modernización del talento humano en la Administración Pública.

Las instituciones deben ser actualizadas ya que toda institución arrastra necesidades de relación, colaboración y mantenimiento por ello necesitan actualizarse. Porque las instituciones pueden ser remodeladas conforme al avance de la sociedad que las creó.

3.3.1 Optimización de los recursos tecnológicos.

La comunicación entre las dos dependencias puede beneficiarse de las redes locales de computadoras, la intranet y de la internet mediante un uso efectivo de las tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones. La internet debe ser comprendida como un medio de comunicación.

La reducción de tiempo y costo de las instituciones gubernamentales, se puede lograr a partir del adecuado uso de las avanzadas tecnologías de información, para optimizar las capacidades de adaptación y de respuesta a las exigencias de sus entornos. Sin embargo, la introducción de la tecnología sin la debida preparación de las personas que la usan retarda los objetivos que se deben alcanzar. Por ejemplo el manejo de archivos electrónicos puede eliminar la práctica de almacenar muchas copias del mismo documento innecesariamente.

Una de las reformas en el amplio repertorio de sus procedimientos administrativos es que no se impriman muchas copias del mismo oficio para su acuse, sino que dicho acuse se envíe de manera electrónica a través de la intranet, esta misma copia sea regresada con el acuse correspondiente de enterada por la persona que lo recibió o a quien fue dirigido.

La red intranet no contiene información dinámica para los usuarios, no se aprovecha la capacidad que tiene este medio de comunicación. Donde se puede guardar la documentación para todo aquel que la necesita y debe estar permanentemente actualizada. A través de ella mejora la comunicación entre departamentos. Se eliminan copias en papel de la documentación y fotocopias de formas innecesarios.

El involucramiento de las dependencias en los procesos comunicativos es una constante a fin de satisfacer las necesidades de las mismas, y eficientar el servicio el cual debe ser medido a través de indicadores de eficiencia y eficacia.

El manejo de los tiempos es esencial. Sin embargo, la urgencia de aprobar proyectos no debe pasar por encima del marco legal dentro del cual se conducen estas instituciones.

3.3.2 Uso del Sistema de Información Legislativa.

El sistema de información y la base de datos de apoyo al proceso legislativo, SIL mediante la internet e intranet, son herramientas indispensables para optimizar los tiempos y aumentar la eficiencia de las actividades legislativas y administrativas entre las dos dependencias.

El SIL es una herramienta eficaz y es un sitio oficial del gobierno federal que reúne toda la información especializada en materia legislativa mediante el cual circula toda la información entre el Ejecutivo y el Legislativo, facilita la disponibilidad de la información legislativa tanto para los funcionarios públicos como para la ciudadanía en general. Este sistema debe estar actualizado cada hora. Ya que para ser eficaz debe girar siempre en el contenido y la actualidad de la información.

Una parte trascendental para el éxito de este programa es consolidar el apoyo en el nivel político, para que forme parte a futuro de los proyectos de modernización de las dependencias gubernamentales, sin ello, son escasas las posibilidades de que los beneficios de un programa de modernización tecnológica se mantenga en el largo plazo. Estos planes de mejora y mantenimiento deberán estar a cargo de las oficinas administrativas responsables de la estrategia tecnológica.

3.3.3 La institucionalización de los medios de comunicación en las organizaciones analizadas.

La Dirección General de Tecnologías de Información (DGTI), debe funcionar como una coordinación para que tenga un margen de maniobras más amplio. Debido a que el objetivo de la DGTI es contar con políticas de Tecnologías de Información para el uso adecuado del equipo y servicios de TIC de las diferentes Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados pertenecientes a la SEGOB. Es importante señalar que debe institucionalizarse

Fortalecer el servicio profesional de carrera de los miembros de cada una de las instituciones. Muchos autores apuntan a mejorar la calidad profesional del trabajo legislativo y administrativo mediante la especialización y división del trabajo para solucionar los problemas de organización y funcionamiento. Esto mejoraría la capacidad de respuesta a los asuntos planteados en cada una de las dependencias porque estaría a cargo de un equipo profesional y eficaz; separado de la política para que pueda cumplir sus funciones parlamentarias y administrativas.

A medida que el personal administrativo y de apoyo de ambas dependencias se profesionalice, las decisiones racionales mejorarán el marco de estabilidad para la negociación y avance de las propuestas gubernamentales. Por ejemplo deber ser prioridad dotar de recursos materiales y recursos humanos capacitados para una asesoría profesional.

Institucionalizar el Canal del Congreso. A partir de la LVII Legislatura se difunden

los debates parlamentarios, esto ha permitido hacer públicos los temas que se discuten en las Cámaras, y ha permitido acercar a la opinión pública con el Congreso mexicano. Sin embargo no se ha integrado correctamente la dirección de esta dependencia, que como algunos autores creen “debe estar por encima de las fracciones parlamentarias para que pueda hacer adecuadamente su trabajo. También se debe profesionalizar la conducción de este órgano de difusión.”⁵⁰

Durante el desarrollo de este trabajo se presentó un punto de acuerdo por parte del diputado federal en la LX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Armando Barreiro Pérez el día 07 de diciembre de 2006, en el cual solicita se fortalezca al Canal del Congreso para que se consolide como un medio público de Estado. En el citado punto de acuerdo se expresan los siguientes:⁵¹

Primero. Se exhorta a la Junta de Coordinación Política y de su colegisladora para que realicen el trámite ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la asignación del espectro de banda radiofónica tanto para radio como para televisión abierta para el Canal del Congreso. Segundo. Se exhorta al secretario de Comunicaciones y Transportes y al presidente de Cofetel (Comisión Federal de Telecomunicaciones) para que se otorgue permiso y asigne el espectro de banda radiofónica tanto para radio como para televisión abierta para el Canal del Congreso, para que se transmitan las sesiones del Congreso.

Tercero. Que se transmita lo más importante del programa Noticias del Congreso dentro de los tiempos oficiales en canales de televisión abierta y con cobertura nacional.

⁵⁰ Juan José Rodríguez Prats, *Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano*, UNAM, México, 2006, p. 481

⁵¹ Obtenido del punto de acuerdo presentado el 7 de diciembre de 2006, Dip. Federal Armando Barreiro Pérez, [en línea] Dirección URL <https://sil.segob.gob.mx/index.php?nolog=100>, [consulta: 8 de diciembre de 2006.]

Otra de las razones que sustentan este exhorto es que en la actualidad existen regiones del país donde se desconoce el trabajo que realizan los legisladores, debido a que el Canal del Congreso únicamente se transmite por televisión de paga.

Por otra parte, en el mismo documento se resalta que el Canal del Congreso se estableció en la Ley Orgánica del Congreso General, como el medio de comunicación del Poder Legislativo Federal, y a través de estos siete años, la importancia del Canal del Congreso ha ido en aumento, caracterizado por transmitir la información de la actividad legislativa en un marco de objetividad y pluralidad. Se ha posicionado como un referente en la comunicación política.

3.3.4 El desarrollo de los mecanismos de enlace y comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Actualmente, la pluralidad política manifestada en el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de impulsar, a través de mecanismos de trabajo adecuados y estructurados, los acuerdos necesarios para construir, de manera sistemática, un común denominador que permita revisar, revitalizar e impulsar la agenda de la reforma del Estado.

La Administración Pública Federal (APF) como estrategia de orden y respeto para una buena interacción Ejecutivo – Legislativo, trabajará junto con el Congreso de la Unión, con sus Cámaras y sus comisiones bajo un esquema de corresponsabilidad. Respetando los espacios de competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal.

Otro mecanismo de enlace muy favorecido es el manejo de las relaciones públicas. Las Relaciones Públicas constituyen una actividad por medio de la cual

se promueven sanas y productivas relaciones. Sin embargo, la única forma de relacionarse los seres humanos entre sí, es a través de la comunicación y, por tanto, no pueden existir buenas relaciones públicas si no existe una buena comunicación esta comunicación debe ser dialogada y el mensaje personalizado, elaborado especialmente para el público al que va dirigido. Entonces las relaciones que deben fomentar el enlace entre el poder Ejecutivo y el Legislativo serán con mensajes específicos para cada miembro de dichas dependencias.

Debe imperar orden y respeto entre ambos poderes. Ambas dependencias tienen su legitimidad constituida en el mandato del pueblo que debe respetarse. Por eso deben evitarse juicios públicos sobre la actuación del otro. Es decir, cuidar el discurso que se utilice para dirigirse al Congreso y hablar de propuestas para que el Congreso las analice y resuelva. El gobierno no deberá tomar actitudes públicas como si el Congreso aprobara en automático sus propuestas. En la búsqueda una buena relación Ejecutivo-Legislativo debe imperar el equilibrio para que ningún poder esté por encima del otro.

Establecer relaciones comunicativas permanentes. La construcción de lazos comunicativos debe ser permanente y no sólo cuando el Ejecutivo lo necesite y le interese un tema en particular. Desde el principio se deben establecer relaciones personales entre los funcionarios con los legisladores para involucrarlos en los trabajos intergubernamentales que desempeñan estas instituciones. De tal manera que cuando se requiera del trabajo de alguna de las dependencias se identifique a los funcionarios o legisladores que pueden ayudar al desarrollo del mismo ya que esto garantiza información conveniente. Al mismo tiempo se debe evitar que las relaciones de comunicación sean a corto plazo.

Que los titulares de las Unidades de Enlace puedan intervenir en la toma de decisiones dentro de la SEGOB aportando sus perspectivas que tienen del Congreso, ya que ellos están más en contacto con esa institución y tienen información de primera mano.

3.3.5 Las aplicaciones prácticas de la comunicación institucional entre los Poderes.

A la par con el avance tecnológico y modernización de la comunicación institucional, la gestión administrativa es igualmente importante ya que es el organismo que apoya al funcionamiento de la infraestructura necesaria para operar. La necesidad de manejar un ambiente de sana Administración Pública obliga a llevar controles estrictos y transparentes.

El Canal del Congreso sólo transmite una de las 2 sesiones de la cámara de Diputados y Senadores. Sugiero una transmisión más amplia que haya un canal para cada Cámara y cuando sean las retransmisiones no debe tener la frase “en vivo”.

Software actualizado para un mejor manejo de información y almacenamiento de documentos que existen en la red.

Un adecuado desarrollo y mantenimiento a las páginas de internet, ya que la información no está totalmente actualizada. Es importante generar las bases de un eficiente sistema de información disponible.

Las tecnologías de información que hacen automático y más eficiente el trabajo de oficina, aumentarán considerablemente la eficiencia del equipo de apoyo inmediato al proceso político entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

La página del Canal del Congreso necesita ser más interactiva para que invite a ser visitada y así difundir a un público más amplio los trabajos que realiza el Congreso de la Unión y se genere un interés de la ciudadanía hacia los gobernantes. Así la sociedad en general entenderá cómo se vota una iniciativa de ley para que esta sea aprobada y publicada; los debates que se generan en torno a las iniciativas y las posturas de cada uno de los partidos políticos que integran el Congreso de la Unión.

Uso y difusión del SIL y el canal del Congreso en áreas académicas y bibliotecas públicas a través de la misma red internet, y de canales abiertos al público.

CONCLUSIONES

Con base en reflexiones e ideas de algunos autores expuestas en este marco analítico propuesto, se exponen algunas conclusiones sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como partes constituyentes de una organización mayor deben perseguir los mismos objetivos. Sin embargo, aún falta una mejor relación comunicativa y un mejor manejo de los recursos con que cuenta cada dependencia para llevar a cabo estas acciones; debido a que la comunicación es un factor dinámico que permite la interacción y el intercambio de información por ello es necesario contar con una adecuada interrelación entre las partes involucradas para el buen funcionamiento y desarrollo de las relaciones institucionales, es decir, en la medida en que la comunicación sea efectiva mejorará la interacción entre las partes. Ya que los mensajes y las acciones comunicativas deben unir los puntos de actividad entre las dependencias.

A través de la comunicación, se remarcan las relaciones comunicativas y el compromiso institucional de colaboración del poder Ejecutivo con el Legislativo en la búsqueda del bien común. Así la comunicación como acción, debe ser contribuyente a las políticas y estrategias de la organización gubernamental. Estamos hablando de que existe una interdependencia, una red ejecutivo – legislativa y que debe existir una permanente negociación política entre esas dependencias. Es decir conciliar a los actores institucionales ya que son una parte fundamental de la Administración Pública.

Debido a que se percibió una total desconexión entre el poder Ejecutivo y el Legislativo es obligatorio establecer mecanismos de comunicación eficientes por medio de los cuales se promueva la participación en acciones conjuntas orientadas al desarrollo del país. Así la comunicación, la coordinación y el diálogo social son la base práctica para una gestión democrática de las instituciones

públicas y del manejo de la Administración Pública y que se acepte una dinámica abierta entre la ideología política y la administrativa.

El poder Legislativo debe garantizar la libre expresión de las ideas y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Ante su composición diversa actual, la negociación entre los diversos actores políticos representados en el Congreso es importante. Por lo que sería favorecedor que mejoraran las relaciones con el poder Ejecutivo mediante la comunicación y el diálogo para evitar la centralización de las propuestas y que exista una actitud de respeto.

Otro punto importante es la transición política que opera en un nuevo orden institucional. En este contexto se deberá fortalecer la división de poderes a través de la colaboración y el cumplimiento de las atribuciones de cada dependencia, estableciendo un equilibrio de poderes. Donde la sociedad sea capaz de distinguir y establecer comunicación e información para ser partícipes de esta transformación encaminada a garantizar la convivencia social. Sólo así se generará una sólida y creíble democracia con ciudadanos informados y que cuenten con medios institucionales de participación.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es una relación clave para la gobernabilidad y para las posibilidades de ver traducidas las iniciativas, cualquiera que sea su origen, en leyes. En caso de que la cooperación no se obtenga se corre el riesgo de parálisis en ambas dependencias. Por este motivo se deben mantener comunicaciones abiertas y fluidas con otras organizaciones sociales y políticas, incluyendo a los partidos políticos; de igual manera conservar un contacto constante entre el gobierno y los legisladores. Asistiendo regularmente a las sesiones del Congreso un representante del gobierno a contestar todas las preguntas.

El reto es convertir la situación de gobierno sin mayoría en un gobierno de responsabilidades compartidas. Las fricciones, que existen, son un elemento

connatural e indispensable del diálogo democrático con el fin de generar corresponsabilidad en las tareas de gobierno. Asimismo, fortalecer a estas dos dependencias tanto el Ejecutivo como el Legislativo ya que son el eje político del sistema que nos gobierna. De esta manera se conseguirá una nueva relación entre los órganos del poder donde exista equilibrio entre ellos. Por otro lado un sistema de gobierno debe responder a la realidad y a las necesidades de un país para reforzar y fortalecer ese equilibrio de poderes que es indispensable en cualquier régimen democrático.

Sin embargo, este diálogo de poderes se podrá presentar modernizado si el proceso de aprobación de las leyes por el poder legislativo y su ratificación o veto por parte del poder ejecutivo, siguiendo los tiempos que la ley otorga, se presenta como un proceso automatizado; la automatización de procedimientos que permitan el intercambio de información desde el origen mismo, o monitoreo en línea y en tiempo real representan oportunidades de modernización y de diálogo entre los poderes del Estado. Reitero la modernización y mayor difusión de los medios de comunicación que utilizan ambas dependencias para que la sociedad a la que prestan el servicio esté mejor enterada del trabajo que realizan.

Las oportunidades del uso de las nuevas tecnologías, videoconferencia, Internet y otros abren el margen de posibilidades de informar a amplios sectores de la población, de manera que la información resulte instantánea. En la actualidad, los procesos sociales caminan a la par de la información y los resultados de las nuevas tecnologías, de la globalización y los nuevos escenarios de la política en el país, nos enfrentan a un nuevo mundo de relaciones en el interior de los sistemas político, económico, cultural y social.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arras Vota, Ana María, *Comunicación organizacional*, Editorial Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2002, 2da. Edición, 237 pp.
2. Ávila González, Rafael, *Crítica de la comunicación organizacional*, Editorial UNAM, Dir. Gral. De Est. De Posgrado, México, 2004, 216 pp.
3. Bartoli, Annie, *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*, tr. Stella Maris García, Editorial Paidós, Buenos Aires-México, 1992, 221 pp.
4. Bland Michael y Jackson Peter; *Comunicación interna eficiente*, Tr. Eduardo Calado Noguera, Fondo Editorial Legis, Colombia, 1990, 202 pp.
5. Canel Crespo, María José, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, 230 pp.
6. Chiavenato, Idalberto, *Comportamiento organizacional*, tr. Pilar Mascaró Sacristán, Editorial Thomson, México, D. F, 2004, 691 pp.
7. Elías, Joan y Mascaray, José, *Más allá de la comunicación interna, la intracomunicación* Ediciones Gestión 2000, Barcelona, España, 1998, 306 pp.
8. *Enciclopedia de periodismo y comunicación*, Editorial Maveco, Madrid, España, 1984.
9. Fernández Areal, Manuel, *Cuestiones de teoría general de la comunicación*, Editorial Universitas, Madrid, España, 2001, 165 pp.
10. Goldhaber, Gerald M., *Comunicación organizacional*, Editorial Diana México, 1998, Séptima Impresión, 423 pp.
11. González Alcalá, Mayra, *La secretaria efectiva*, México, Editorial Limusa, 2ª. Edición, 1986, 210 pp.
12. Guajardo, Horacio, *Teoría de la comunicación social*, Ediciones Gernika, México, 1986, 4ª. Edición, 159 pp.
13. Harmon, Michael M. y T. Mayer Richard, *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Estudio Introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes, tr. Pastor Jesús Andrade Covián y Mónica Utrilla, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 505 pp.
14. Holtz, Shel, *Intranet como ventaja competitiva*, tr. Juan Costa Martínez, Ediciones Anaya Multimedia, Madrid, España, 1997.
15. Martín Serrano, Manuel (et al), *Teoría de la comunicación*, Editorial A. Corazón, Madrid, España, 1982, 2ª. Edición.

16. Mcquail, Denis, *Introducción a la Teoría de la comunicación de masas*, tr. Antonio Desmots, Editorial Paidós Comunicación, México, 1985, 2ª. Edición, 452 pp.
17. Mendoza Pérez, Jacobo, *La Cámara de diputados del Congreso de la Unión como factor de gobernabilidad en el marco de la transición política*, México, 2005.
18. Menéndez, Antonio; *Comunicación social y desarrollo*, Editorial UNAM, México, 1977, 210 pp.
19. Merrill C. John, Lee John, Friedland Edward Jay, *Medios de Comunicación Social. Teoría y Práctica en Estados Unidos de Norteamérica y el Mundo*, tr. Martha Ardila, Editorial Madrid, España, 1992.
20. Mota, Ignacio H. de la, *Enciclopedia de la comunicación*, Editorial Noriega Limusa, México, 1994.
21. Orozco Gómez, Guillermo, Coordinador, *La Comunicación desde las prácticas sociales. Reflexiones entorno a su investigación*, Editorial Universidad Iberoamericana, México, 1990, 67 pp.
22. Robbins, Stephen P, *Comportamiento organizacional*, tr. Alberto Santiago, Editorial Prentice Hall, México, 2001, 675 pp.
23. Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano*, UNAM, México, 2006, Serie Doctrina Jurídica Núm. 278, 519 pp.
24. Weil, Pascale *La comunicación global: comunicación institucional y de gestión*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1992, 2ª. Edición, 235 pp.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4. Ley de la Agencia de Noticias Notimex.
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
6. Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
7. Lineamientos para la Conducción y Coordinación de las Relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión.
8. 6° Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1 de

septiembre del 2006, Talleres Gráficos de México, Segob.

9. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
10. <http://www.diputados.gob.mx/>
11. <http://www.gobernacion.gob.mx/>
12. <http://www.presidencia.gob.mx/>
13. <https://sil.segob.gob.mx/>
14. <http://www.congreso.gob.mx/>
15. http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/A/AndaJuan_EstrategiasVinSoc.htm
16. <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n32/abisquert.html>
17. <http://www.bibliojuridica.org/libros/>