



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROPUESTA DE GABINETE DE COMUNICACIÓN  
PARA UNA SECRETARÍA DE ESTADO**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

PRESENTA

**MARTHA PATRICIA ARAUJO CALLEJAS**

ASESORA:

DRA. ELVIRA HERNÁNDEZ CARBALLIDO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. MAYO DE 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Para Emilio...*

*Para mi Madre...*

*¡La cosa más fácil del mundo: ser lo que eres!*

## INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	05
<b>CAPÍTULO I. LAS OFICINAS DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO</b>	 10
1.1 Antecedentes de la comunicación social en México	11
1.2 La comunicación durante la hegemonía del PRI en la Presidencia de la República	 16
1.3 La comunicación durante el gobierno de alternancia	35
<b>CAPÍTULO II. LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL O POLÍTICA Y EL GABINETE DE COMUNICACIÓN</b>	 50
2.1 Bases teóricas de la comunicación gubernamental o política	50
2.2 De la oficina de prensa al gabinete de comunicación	57
2.3 Estructura organizacional del gabinete de comunicación	63
<b>CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE GABINETE DE COMUNICACIÓN PARA UNA SECRETARÍA DE ESTADO</b>	 72
3.1 Política de comunicación	72
3.2 Funciones, fase de integración y organigrama	79
3.3. Atribuciones	82
3.4 Protocolos	89
3.5 Alcances	102

3.6 Prevención y Manejo de Crisis	103
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	108
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	112

## **PRESENTACIÓN**

A partir de que egresé de la licenciatura de Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), en 1997, tuve la oportunidad de incorporarme inmediatamente al mercado laboral. A la fecha he acumulado 15 años de experiencia profesional, siempre dentro de las oficinas de comunicación social de la Administración Pública Federal (APF).

Inicié desde la base de una oficina de comunicación social, es decir, como redactora y conforme fue transcurriendo el tiempo pasé por las jefaturas de Información, Relaciones Institucionales; las subdirecciones de Información Nacional y Prensa Estatal; una jefatura de División; una Dirección de área y una asesoría en Media Training.

Durante este tiempo he conocido y participado en el diseño de planes o programas de comunicación, algunos relacionados con el ámbito Legislativo, la Fiscalización, la Procuración de Justicia, la Salud, y el de Comunicaciones y Transportes.

En todos esos programas la premisa era estructurar una unidad de comunicación social o si ésta ya existía, el reto era diseñar un plan que permitiera comunicar eficientemente las acciones de la dependencia.

Y si bien en México las oficinas de comunicación social dependen en gran medida de los presupuestos y la relevancia que cada titular le quiera dar, en todas esas propuestas se coincidía en definir tres áreas sustanciales para el logro de los objetivos: Análisis, Información y Logística.

Asimismo he observado que las instituciones públicas consideran cada vez más importante contar con una política de comunicación adecuada, planeada y ejecutada, que permita comunicar las acciones de gobierno, sin necesidad de estar supeditadas a las ocurrencias de los funcionarios, a las eventualidades de la coyuntura informativa o a la necesidad de atender problemas específicos, como un

apagón en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, una contingencia de salud, un desastre natural, un accidente con saldos fatales, la detención de un líder de la delincuencia organizada o la detección de desvío de recursos públicos.

En este sentido hay algunos factores que provocan que las instituciones apunten en esa dirección, tales como el creciente pluralismo político, el surgimiento de las redes sociales y desde luego la mayor preponderancia de los medios de comunicación, tal como lo expresa José Carreño Carlón: “antes los medios necesitaban más de los políticos que los políticos de los medios, ahora los políticos necesitan más de los medios que los medios de los políticos”<sup>1</sup>

De igual manera hay que señalar que somos un país que vive un proceso de alternancia política caracterizado por dos aspectos fundamentales: la apertura y la libertad informativa y una creciente participación de la sociedad.

Es en este contexto donde debemos ubicar el concepto de “Gabinete de Comunicación”, entendiéndolo en una primera acepción, como una estructura organizada que ofrece servicios generales o específicos.

Asimismo, hay que señalar que si bien a mediados de la década de los 90’s las oficinas de prensa proliferaron en todas las estructuras y niveles de gobierno, en los últimos dos sexenios han incrementado sus funciones.

En sus orígenes su labor consistía únicamente en atender a los medios de comunicación; sin embargo, con el paso del tiempo se fueron diversificaron sus

---

<sup>1</sup> Carreño Carlón José, Ponencia Diplomado en Comunicación Política: El Plan Estratégico, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-ITESO, 2009.

tareas, y por ello en la actualidad es más preciso referirnos a ellas como “Gabinete de Comunicación y no sólo de prensa”.<sup>2</sup>

Tampoco quiero dejar de mencionar que durante el tiempo en el que he trabajado en la APF, he tenido la oportunidad de apoyar a un sinnúmero de prestadores de servicio social y de prácticas profesionales, quienes frente unos medios de comunicación que generan escaso empleo o un sector publicitario con escaso crecimiento laboral, han visto en las oficinas de comunicación, una opción profesional.

Sin embargo, no obstante de este reconocimiento, el campo de la comunicación gubernamental o política, es un ámbito poco estudiado.

De hecho para la realización de esta tesina el primer reto que estoy enfrentando es la falta de bibliografía especializada, por ello la mayoría de las referencias para este trabajo son el resultado de apuntes hechos en la práctica profesional; de revisión de tesis en universidades públicas y privadas; análisis de colaboraciones periodísticas; de la asistencia a diplomados y foros en comunicación política; realización de entrevistas; visita a las websites y particularmente de consulta a obras literarias de autores españoles, donde el concepto del “Gabinete de Comunicación” se encuentra más desarrollado.

El trabajo que propongo como tesina ofrecer una panorámica que sistematiza el ámbito conceptual y la praxis de las oficinas de comunicación social, a fin de valorar en su justa dimensión el deber ser de las mismas, ya que como refiere José Guillermo Domingo Velasco Barrera, “si la comunicación de un régimen no está a la altura del cambio político..., la comunicación, puede dejar de ser un

---

<sup>2</sup> Almansa Martínez Ana, Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. Editorial Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. Sevilla-Zamora, España 2011. Pág. 7-8



baluarte..., para convertirse en un elemento de regresión y un freno para el cambio”.<sup>3</sup>

Para llegar a mi proposición será necesario recurrir a los antecedentes de las oficinas de comunicación social en México y su evolución a través de los cambios de gobierno y los presidentes en turno, así como hacer un recuento de la trepidante evolución de medios y su incidencia en las oficinas de comunicación.

Esta remembranza será desarrollada en el Capítulo I: “Las Oficinas de Comunicación Social en México”, donde el trabajo desarrollado por Elia Sánchez González Elia, en su tesis “Las oficinas de comunicación social gubernamentales y el control de la información”,<sup>4</sup> será de gran valor histórico.

De igual forma será indispensable mencionar las bases teóricas de la comunicación gubernamental o comunicación política; definir el concepto de oficina de prensa, comunicación social y su evolución al gabinete de comunicación, así como señalar los principios elementales para su operación.

Estos aspectos serán descritos en el Capítulo II: “La Comunicación Gubernamental o Política y El Gabinete de Comunicación”.

La teoría y la práctica se verán amalgamados en el Capítulo III: “Propuesta de Gabinete de Comunicación para una Secretaría de Estado”, donde expondré a detalle las áreas prioritarias y estratégicas que permitan llevar adelante una serie de acciones integradas, creíbles, coherentes y persistentes, que coadyuven a mejorar la comunicación del Gobierno Federal con la sociedad.

---

<sup>3</sup> Velasco Barrera José Guillermo Domingo, Proyecto para la creación de la Secretaría de Comunicación Social Gubernamental para el Gobierno Federal Mexicano. Universidad Iberoamericana. Tesis de maestría en Comunicación Política, México, 2005. Pág. 12

<sup>4</sup> Sánchez González Elia, Las oficinas de comunicación social gubernamentales y el control de la información, Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UNAM, México 1997.

Definiré lineamientos esenciales para la configuración de una política de comunicación; delinearé un organigrama básico con alcances y atribuciones donde se muestre la interrelación de las áreas; propondré aspectos elementales para la construcción y salida de mensajes institucionales y para el manejo de crisis.

Como ya mencioné, mi propuesta es el resultado de 15 años de trabajo ininterrumpidos en las estructuras de comunicación social en la APF y del compromiso de aportar a los estudiantes de la licenciatura de Ciencias de la Comunicación y carreras afines, herramientas actualizadas en lo que hoy representa una ventana de oportunidad para el desarrollo profesional: Los Gabinetes de Comunicación Gubernamental.

## **CAPÍTULO I**

### **LAS OFICINAS DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO**

El primer antecedente registrado de las Oficinas de Comunicación Social (OCS) en México data del 17 de junio de 1936, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual se creaba la Dirección de Publicidad y Propaganda, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob).

Era el sexenio del General Lázaro Cárdenas del Río, quien con ello demostró la importancia que tenía un gabinete de prensa, como parte de un proyecto político.

A partir de esa reforma legal, los gobiernos posteriores poco cambiaron el esquema básico de comunicación gubernamental. Las administraciones emanadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) disfrutaron siempre de una cobertura informativa, no sólo respetuosa sino favorable, por lo menos hasta la década de los ochentas.

La historia de las OCS está estrechamente vinculada con el desarrollo de los medios de comunicación, porque el Estado Mexicano ha sustentado -en gran parte- el ejercicio de sus funciones en la información, ya sea como generador, controlador y regulador de la misma.

El presente capítulo es una monografía de los hechos más relevantes que caracterizaron la relación medios-gobierno, a partir de la época postrevolucionaria, pasando por la hegemonía del PRI-gobierno y la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República, etapa conocida como “La Alternancia”.

## 1.1 ANTECEDENTES DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

Ya en la época del emperador Maximiliano de Habsburgo, en 1885, se “planeaba la creación de un gabinete mexicano de prensa, y en los tiempos de Benito Juárez surgieron a su lado portavoces, que bien pudieran haber sido los primeros comunicadores sociales como Francisco Zarco, Ignacio Manuel Altamirano y Guillermo Prieto, y en la época de Porfirio Díaz, Rafael Reyes Spíndola desde *El Imparcial* transmitió a través de sus artículos periodísticos, el pensamiento y las tesis del gobierno”<sup>5</sup>.

En 1928, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, fue creada la Secretaría de Propaganda y Publicidad encargada de difundir la convocatoria para la Convención Nacional, que daría origen al Partido Nacional Revolucionario (PNR), actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>6</sup>

Durante la Convención Nacional del PNR, en 1929, resultó electo Secretario de Prensa, Melchor Ortega, designación que marcó el surgimiento de la figura del jefe de prensa, lo que representó el primer esbozo de un esquema de comunicación política<sup>7</sup>.

Bajo la responsabilidad del Secretario de Prensa estaban las siguientes tareas:

- I. Tener a su cargo todo lo relativo a información, propaganda y publicidad.
- II. Hacer declaraciones a la prensa con autorización del Comité Ejecutivo o del presidente mismo.

---

<sup>5</sup> Sánchez González Elia, *Las oficinas de comunicación social gubernamentales y el control de la información*, Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UNAM, México 1997. p. 39-40

<sup>6</sup> Ídem. p. 40

<sup>7</sup> María José Canel, define la comunicación política como: “...una serie de fenómenos comunicativos como la propaganda, el marketing electoral, el marketing político, las relaciones públicas o la comunicación institucional política”.

III. Dirigir, orientar y controlar la campaña periodística del Partido, de acuerdo con las instituciones del mismo.<sup>8</sup>

En este recuento histórico, se ubica también que en 1931, durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, el General Lázaro Cárdenas del Río creó en la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Información, área encargada de recabar y difundir la labor institucional de las diferentes dependencias gubernamentales.

Desde ese momento, Cárdenas del Río apreció la importancia de establecer una oficina de prensa, como parte del proyecto político de gobierno; por ello, ya como titular del Ejecutivo (1934-1940), tomó dos decisiones que así sentarían el precedente:

La primera de ellas, al crear la Productora e Importadora de Papel S.A. (PIPSA), mediante la cual el Estado tenía el control del suministro del papel para impresión, y la segunda medida, al instaurar el Departamento de Publicidad y Propaganda, mediante el cual centralizó los medios estatales, bajo el argumento de difundir las acciones del Ejecutivo Federal. Con ambas acciones, Cárdenas institucionalizó el primer modelo de comunicación gubernamental<sup>9</sup>.

PIPSA surgió el 21 de agosto de 1935, en respuesta a los reclamos de las empresas editoras, que exigían la libre importación de toda clase de papel para la impresión, o en su caso, la intervención del Estado para fijar precios oficiales al papel manufacturado en México.

---

<sup>8</sup> Ídem, p. 41

<sup>9</sup> José Guillermo Domingo Velasco Barrera define la comunicación gubernamental representa todo el flujo informativo que proviene del gobierno y que por diversos canales llega a los diferentes destinatarios del mismo. La comunicación gubernamental es el proceso mediante el cual, el gobierno hace públicas informaciones hacia la ciudadanía porque así corresponde a los intereses y estrategias del propio gobierno.

Por un lado, facilitaba o promovía la supervivencia de muchas empresas periodísticas, y por el otro, representaba un potencial dique para las editoriales, cuyas opiniones resultaban contrarias a los intereses del gobierno.

El 17 de junio de 1936, se publicó en el DOF la modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual se introdujo en la Administración Pública Federal (APF), la Dirección de Publicidad y Propaganda (DPP), organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob)<sup>10</sup>, al cual se le asignaron las siguientes responsabilidades:

- I. Publicidad y propaganda oficiales, de carácter general, respecto del plan integral de las actividades del gobierno.
- II. Dirección y administración de los órganos periodísticos destinados a realizar la publicidad y propaganda a que se refiere el párrafo anterior.
- III. Información oficial:
  - a) A la prensa nacional y extranjera.
  - b) A las agencias cable gráficas e informativas.
  - c) A las autoridades civiles y militares y
  - d) A los representantes de México en el extranjero.
- IV. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero.
- V. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes, etcétera), en los términos del párrafo primero.
- VI. Edición de películas cinematográficas informativas y de propaganda.
- VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.

---

<sup>10</sup> Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. México D.F., 17 de junio de 1936, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx>

- VIII. Dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que forman parte de la Red Nacional y las que dependan de las Secretarías de Educación y Guerra y Marina.
- IX. Supervisión y reglamentación de la propaganda y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales establecidas en la República.
- X. Propaganda directa por circulares, cartas y otros medios semejantes.
- XI. Propaganda indirecta por carteles, periódicos murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.
- XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda.
- XIII. Diario Oficial y publicación de toda clase de leyes, reglamentos y disposiciones del Gobierno Federal.
- XIV. Talleres gráficos de la nación con su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal...<sup>11</sup>

Cabe señalar que, “de manera simultánea a la aparición de la primera oficina de prensa, el Gobierno Federal inició la práctica de proporcionar información a los reporteros y periodistas mediante boletines preparados ex profeso.”<sup>12</sup>

La Dirección de Publicidad y Propaganda estuvo en funciones sólo cuatro meses, porque el 31 de diciembre de 1936, el presidente Cárdenas volvió a modificar la Ley, para crear el Departamento Publicidad y Propaganda (DPP)<sup>13</sup>, a éste le otorgó un rango superior y autonomía de funcionamiento al separarse de la tutela de la Segob y ejercer un presupuesto propio.

---

<sup>11</sup> Idem...

<sup>12</sup> Hernández Lomelí Francisco, Revista Comunicación y Sociedad, septiembre 1995-abril 1996.

<sup>13</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda. Diario Oficial de la Federación. México D.F., 31 de diciembre de 1936, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx>

El Departamento estuvo dirigido por Agustín Arroyo Chagoyán y sus funciones fueron modificadas ligeramente, pero en adición, se le confirió la responsabilidad de dirigir el Archivo General de la Nación (AGN).

El DPP desaparecería con la posterior reforma del 30 de diciembre de 1939<sup>14</sup>, días antes de la toma de posesión del General Manuel Ávila Camacho, como Presidente de México. El motivo oficial de su desaparición fue que “ya había cumplido su misión”; sin embargo, “su ocaso está vinculado con el debilitamiento de la alianza de clases que apoyaba a Cárdenas...”<sup>15</sup>

Durante el gobierno del General Ávila Camacho (1940-1946), se acrecentó la importancia de crear una imagen sólida del Presidente, y para lograr este fin, en 1940, instauró la Dirección General de Información, dependiente de la Segob, a cargo de José Altamirano.

A partir del marco legal construido entre 1931 y 1940, el modelo básico de comunicación gubernamental poco cambió. Prevalcieron los comunicados oficiales, los desayunos con reporteros, las conferencias de prensa, el monitoreo y síntesis de medios impresos y electrónicos, así como la evaluación de notas periodísticas, principalmente.

---

<sup>14</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. México D.F., 30 de diciembre de 1939, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx>

<sup>15</sup> Mejía Barquera Fernando, "El Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (1937-1939)" en Revista Mexicana de

la Comunicación, año uno, núm. 2, noviembre-diciembre 1988.



## 1.2 LA COMUNICACIÓN DURANTE LA HEGEMONÍA DEL PRI EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este apartado se describirán fases medulares de la evolución de la comunicación gubernamental, enfatizando la relación medios-gobierno, a fin de ejemplificar lo que José Carreño define como “Modelo mexicano de subordinación-colusión de los medios”.<sup>16</sup>

El modelo sostiene que para elaborar la historia social y cultural de los medios de comunicación en nuestro país, es necesario centrarse en las prácticas del *news management*, “entendidas como aquellas que emplean alguna forma de doblez, en busca de que lo publicado responda a lo que el interesado desea que se publique”<sup>17</sup>.

### ***Miguel Alemán Valdés (1946-1952)***

En el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés, la actividad de los reporteros oficiales en las secretarías de Estado y en los departamentos descentralizados llegó a su culminación con la creación de la Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, encabezada por Manuel Espejel Álvarez.<sup>18</sup>

El Día de la Libertad de Prensa quedó instituido durante esta administración, mediante la unión aparentemente indisoluble de los empresarios periodísticos, con el poder político, representado en la figura del titular del Ejecutivo Federal.

---

<sup>16</sup> Carreño Carlos, José, Medios en México: continuidades y cambios. Ponencia presentada en la Reunión 2004 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Las Vegas, Nevada del 7 al 9 octubre 2004

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Sánchez González Elia, Op. Cit. p. 47

El 7 de junio de 1951, por primera vez en México, los directores de los principales diarios de todo el país se reunieron para rendir homenaje al Presidente de la República.

El festejo nació a iniciativa del coronel José García Valseca, quien era dueño de la cadena de periódicos García Valseca, que años más tarde sería conocida como la Organización Editorial Mexicana (OEM), para protagonizar cada año un “rito” de agradecimiento hacia el jefe del Ejecutivo.

La administración de Alemán Valdés fue una época en la que “se establecieron los pagos extraordinarios”<sup>19</sup> y se cedieron periódicos para los amigos por el camino de los conflictos laborales; ejemplo de lo anterior, fue el diario *Novedades*, convertido en vocero del régimen, bajo la dirección de Rómulo O’Farrill.

Asimismo, este sexenio fue decisivo para el crecimiento y consolidación de la industria de la radio y la televisión. A la propia familia O’Farrill le fue otorgada la concesión del *canal 4 XHTV*, el primer canal de televisión comercial de México, encargado de la transmisión del primer Informe de Gobierno, en septiembre de 1950.

A la postre, esta fue la semilla de lo que sería el gran imperio privado de televisión mexicana del siglo XX, tras la asociación de la familia Alemán -representada por la familia O’Farrill-, con la familia Azcárraga.

En 1946, directores de diarios y revistas, se reunieron para organizar la IX Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), realizada en octubre de ese año, en la capital del país.

---

<sup>19</sup> Sánchez González Elía, Op. Cit. p. 48

La SIP agrupaba a las empresas periodísticas más poderosas del continente. En el marco de la Guerra Fría, dicho organismo –con sede permanente en Washington- cumplía un importante rol de control.

### ***Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)***

Durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, no se encontró una sola referencia que permita vislumbrar la configuración de una OCS. Sin embargo, hay artículos de opinión que señalan a Humberto Romero Pérez, como jefe de la oficina de prensa de la Presidencia, aunque su nombramiento no aparece en los documentos oficiales.<sup>20</sup>

En el umbral de este período comenzó un activismo interesante en torno a la mencionada SIP, puesto que la delegación mexicana propuso que tal organismo adoptara el 7 de junio, como Día de la Libertad de Prensa en todo el continente americano; la petición no sólo fue avalada, sino que incluso, al momento de renovar mesa directiva, fue designado Miguel Lanz Duret, del periódico *El Universal*.

En 1954, se inauguró la nueva planta de PIPSA, hecho destacable, pues el elemento más importante para control del gobierno sobre los medios impresos, radicaba justamente en el suministro del papel.

Otro hecho relevante, ocurrió en el momento que el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa, por acuerdo de su VI Convención Anual (1954), solicitó pertenecer de forma corporativa al PRI, lo que puso de manifiesto, una de las estrategias más eficaces que adoptó ese instituto político a lo largo de muchos años, para mantener a sectores claves de la sociedad, dentro de sus filas.

---

<sup>20</sup>Mora Gustavo, Nombran al Chilazo, *Diarioimagen.net*. <http://www.diarioimagen.net/?p=20638>

Para esta época, circulaban ya en el país, 127 diarios y 673 revistas de todo género y para todos ellos la norma editorial era "la línea del Señor Presidente".

### ***Adolfo López Mateos (1958-1964)***

En 1962, el entonces presidente Adolfo López Mateos, en el marco del Día de la Libertad de Prensa, pidió a los medios poco menos que una utopía:

“...Que sean espejo fiel de la realidad y contribuyan a unir a los mexicanos... Que, sin ocultar lo negativo de la vida nacional, no lo exageren; que exalten lo más positivo y generoso... Que informen con veracidad de lo que ocurra aquí y afuera, de modo que el mexicano se acerque más a la comprensión de nuestra época... Que sea la prensa mexicana heraldo de entendimiento y de paz entre todos los pueblos... Que junto con nuestra prédica de paz y nuestras gestiones en favor del desarme universal, se oponga a la propaganda del odio y la guerra donde quiera que brote...”<sup>21</sup>

Mediante estas frases, el primer mandatario compartía su visión de cómo deseaba que actuaran los medios de comunicación, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el contexto internacional. Pareciera que López Mateos estuviese hablando ante estrategias en comunicación del propio gobierno y no ante representantes de la prensa.

---

<sup>21</sup> Rodríguez Castañeda Rafael, Prensa Vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones. Editorial Grijalbo, p. 83. México, 1993

A lo largo de este sexenio, la intromisión del gobierno en la línea editorial de los medios impresos fue total; el ejercicio informativo se convirtió en verdadera militancia priista; defender la paz y la armonía era la consigna.

La subordinación continuaría por años. Cabe señalar que, la vocería presidencial se ejerció desde la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, a cargo de Humberto Romero Pérez.<sup>22</sup>

### ***Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)***

Durante este sexenio tampoco se asignó de manera oficial el nombramiento de jefe de comunicación social o de prensa en la Presidencia; sin embargo, hay referencias de que en los hechos, el cargo lo ocupó Francisco Galindo Ochoa.<sup>23</sup>

El periodo estuvo caracterizado por fuertes convulsiones sociales y políticas, enfrentamientos y actos de represión que no se vieron reflejados en los titulares de los medios impresos. Periódicos y revistas limitaron la información, manipularon, calificaron y tomaron posiciones casi siempre bajo la directriz del gobierno.

A continuación se citarán algunos ejemplos de reacciones editoriales registradas a los pocos días de iniciado al movimiento estudiantil de 1968.

***Excélsior:*** “México no puede permitirse el lujo de dar rienda suelta a la acción de quienes, llevados por su fanatismo, buscan precipitar el caos. Hay una estructura legal y un deber de acatamiento al equilibrio colectivo, que no tiene por qué quebrantarse de modo alguno.”

---

<sup>22</sup> Mora Gustavo, Nombran al Chilazo, Diarioimagen.net. <http://www.diarioimagen.net/?p=20638>

<sup>23</sup> Mora Gustavo, Idem.

**El Universal:** “Los ordenamientos legales tienen que ser inviolables, por sobre todas las cosas, en virtud de que, como es sabido, por sobre los intereses de grupo —por respetables que sean— se encuentran los sagrados intereses de la nación.”

**Ovaciones:** “Una vez más ha quedado de manifiesto —ahora sin lugar a dudas— que existen en esta capital grupos de extremistas organizados para aprovechar cualquier oportunidad que se les presente y así promover disturbios y escándalos callejeros”

**Novedades:** “La policía actuó con la presteza que en el caso era obligatoria y contuvo la acción de los motineros en el punto justo para impedir que se causaran daños mayores.”

**La Prensa:** “Nosotros nos hacemos eco de la condenación popular para los actos vandálicos cometidos bajo el influjo de líderes comunistas cuyos intereses están muy apartados de las cuestiones que sí interesan a los mexicanos.”<sup>24</sup>

Así, queda de manifiesto el modelo de subordinación de los medios al gobierno, para dar un tratamiento sesgado ante un acontecimiento, que representaría un parteaguas en nuestra historia contemporánea.

En 1968, se reflejaron dos visiones de México: el de la revuelta estudiantil, condenada en los medios, y el del país anfitrión de las Olimpiadas, mostrado hacia el mundo. Para lograr este último objetivo el gobierno creó el 20 de agosto de este mismo año, la agencia de noticias estatal de México, mejor conocida como *Notimex*, cuyo su objetivo era dar cobertura informativa a los Juegos Olímpicos que se celebrarían en nuestro país.

---

<sup>24</sup> Rodríguez Castañeda Rafael, Op.Cit. p.120

Es de destacar que durante esta etapa, llegó a la dirección de *Excélsior*, Julio Scherer García, el 31 de agosto 1968, en sustitución de Manuel Becerra Acosta, y dos años más tarde llegaría, Hero Rodríguez Toro, quien sería nombrado gerente general.

Scherer invitó a los periodistas e intelectuales más importantes del país para colaborar en las páginas del diario a su cargo, inaugurando así una era de apertura, pluralidad y libre ejercicio de la crítica, particularmente hacia el régimen.

Dicha actitud molestaría a los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y a su sucesor Luis Echeverría Álvarez, aunque ello no impediría a la cooperativa *Excélsior*, consolidarse como una poderosa compañía editora.

#### ***Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)***

Esta administración, al igual que la anterior, quedaría marcada por un acto de gran brutalidad policiaca, y de la misma manera, tal hecho sería poco difundido por la prensa nacional.

Incluso, en el contexto del Día de la Libertad de Prensa, el 7 de junio de 1971, Echeverría Álvarez haría referencia en su discurso a la tolerancia y a la voluntad de diálogo; sin embargo, tres días después, un comando denominado "*Halcones*" agredía a los participantes de una marcha estudiantil, aparentemente ligada a los sucesos del 2 de octubre de 1968, suceso conocido como el "*Jueves de Corpus*".

Como había ocurrido en otras ocasiones, el manejo informativo de estos hechos, se limitó casi en su totalidad a hacer eco de la versión oficial.

En esta misma época, el periódico *Excélsior* emprendió una labor periodística crítica hacia el gobierno, ofreciendo espacio a opiniones, crónicas, investigaciones

y editoriales a cargo de intelectuales de la talla de Daniel Cosío Villegas, las cuales no eran del agrado del gobierno, ni de los grupos de poder económico.

Prueba de lo anterior, es que un grupo de empresarios -encabezado por Juan Sánchez Navarro-, en agosto de 1972, promovieron un boicot de anunciantes y retiraron la publicidad de las páginas de *Excélsior*, provocando con ello, una grave crisis financiera al diario.

En respuesta, el gobierno federal apoyó al periódico por medio de inserciones oficiales. Pero, según refiere Carlos Monsiváis, en su libro *El Golpe a Excélsior*, “*Scherer quería dirigir Excélsior...*”; es decir, mantener su independencia a pesar de la ayuda oficial.

El 10 de junio de 1976, la invasión del fraccionamiento Paseos de Taxqueña, desarrollo urbanístico promovido por *Excélsior*, originó una campaña contra Julio Scherer al interior del Consejo de Vigilancia del diario, que concluiría con su salida el 8 de julio del mismo año.

De este hecho, surgirían nuevos proyectos editoriales que marcarían el rumbo posterior del periodismo en México: la aparición de *Proceso*, semanario dirigido por el propio Scherer García, que comenzó a circular el 6 de noviembre de 1976, el mismo año que surgiría la revista “*Vuelta*”, dirigida por Octavio Paz; el diario “*Unomásuno*”, encabezado por Manuel Becerra Acosta, que vio la luz el 14 de noviembre de 1977, años registraría una escisión, de la cual surgiría “*La Jornada*”, en 1984.

En materia de comunicación social, por iniciativa del presidente Luis Echeverría, se fundó en 1975, la Central de Comunicación S.A. (CECOMSA), empresa que buscaba elevar la eficiencia y mejorar la coordinación de la comunicación del Estado, “sometiéndola a normas técnicas, objetivas y públicas. Proyecto que no



cristalizó, entre otras cosas, por la relación que suscitó, dentro y fuera del aparato estatal”<sup>25</sup>.

El primer mandatario creó también la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, la cual fue ocupada por su vocero oficial, Fausto Zapata Loredó y Mauro Jiménez Lazcano. “Uno hacía la grilla con los editores, y el otro era el que llevaba toda la carga de trabajo”.<sup>26</sup>

Gracias al equipo conformado en esa materia, Echeverría Álvarez logró una proyección mundial, que ninguno de sus antecesores había conseguido. Por primera vez, las noticias de México fueron ampliamente difundidas en el orbe, sobre todo, las relacionadas con actos de gobierno<sup>27</sup>.

### ***José López Portillo y Pacheco (1976-1982)***

Cuando José López Portillo llegó a la Presidencia de la República nombró como Director de Comunicación Social a Rodolfo Landeros Gallegos.<sup>28</sup> Le siguió José Luis Becerra, luego Fernando M. Garza, quien simultáneamente dirigía el periódico *El Nacional*; posteriormente, Luis Javier Solana y Francisco Galindo Ochoa, quien había ocupado el mismo encargo durante el gobierno de Díaz Ordaz.

---

<sup>25</sup> Sánchez González, Elía, Op.Cit. p.51-52.

<sup>26</sup> Mora Gustavo, Nombran al Chilazo, Diarioimagen.net. <http://www.diarioimagen.net/?p=20638>

<sup>27</sup> Caloca Carrasco, Eloy, Periodismo y Comunicación, Ed. El Material Didáctico, México 1988, p. 152

<sup>28</sup> Caloca Carrasco, Eloy, Idem.

También se suscitaron otros cambios: primero, la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas pasó a ser Dirección General de Información y Relaciones Públicas, como “unidad de coordinación y apoyo del titular del Ejecutivo”, dando pie a lo que más tarde sería la primera Coordinación de Comunicación Social<sup>29</sup>.

En materia de medios del Estado, López Portillo creó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), dependencia que encabezó su hermana Margarita. Dentro de esta dependencia, se estableció la Productora Nacional de Radio y Televisión (PRONARTE).

Se reformó el artículo 6° de la Constitución: a la garantía de la Libertad de Expresión, el gobierno añadió el Derecho a la Información.

En este sexenio, políticos y periodistas se vieron exhibidos frente a la sociedad, debido a una frase célebre: “No te pago para que me pegues”; con ello, implícitamente el primer mandatario verbalizó una norma no escrita de la relación prensa-poder, que para esta etapa de la vida nacional ya marcaba claramente su resquebrajamiento.

El bienio 1976-1977, fue especialmente importante en materia de medios, como ya se mencionó surgieron la revista *Proceso* y el periódico *Unomásuno*, que habrían de convertirse en semillero de una prolífica generación de reporteros y editores que ya habían probado las hieles de la censura y comenzaban a disfrutar las mieles de la independencia.

Durante el mismo lapso, la reforma política de Jesús Reyes Heróles -publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977, como la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)-, abrió la puerta a un verdadero juego democrático entre los partidos políticos y valores diferentes a los postulados por la Revolución, y que hasta entonces no sólo habían sido excluidos del debate central de la

---

<sup>29</sup> Sánchez González, Elía, Op.Cit. p.53

nación, sino que se les consideraba como una amenaza para la seguridad y la cohesión social del país.

La nueva norma garantizaba tiempo gratuito permanente –no solamente durante periodos electorales- en radio y televisión a los partidos políticos.

En 1979, se publicó en el DOF el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones por Cable, que permitía transmitir publicidad; pero al año siguiente se modificó, prohibiendo la inserción de publicidad y propaganda en la programación.

También se dio la apertura al uso de sistemas satelitales; se expandió la instalación de sistemas de televisión de los gobiernos estatales y centros de producción regional.

Otro hecho destacable, fue que en octubre de 1980, el presidente López Portillo encargó a un grupo de investigación de la propia Presidencia de la República, que realizara un estudio sobre la situación de los medios de comunicación en México.

El objetivo era desarrollar una iniciativa para proyectar una Ley General de Comunicación Social. El resultado de la investigación no llegó al público hasta que la revista *Proceso* publicó un resumen en 1981<sup>30</sup>.

De acuerdo con el semanario, dicho anteproyecto contenía los derechos y las obligaciones del Estado, consistentes en impulsar la comunicación social y en cuidar que se respetara la función social de los medios de comunicación masiva.

El derecho a la información debería contener la posibilidad de exigir información y de difundir, así como una garantía de responder completamente y corregir información ya publicada.

---

<sup>30</sup> Semanario *Proceso* Núm. 256 del 28 de septiembre de 1981, p.14-20

También abarcaba propuestas para estatizar la televisión por cable y la creación de una nueva agencia estatal de noticias, además de disposiciones sobre los derechos y responsabilidades de los periodistas mexicanos y extranjeros; reglamentos relativos a la publicidad, así como lineamientos para programas nacionales en radio y televisión

López Portillo no logró establecer una política de comunicación consistente y en el periodo gubernamental de su sucesor, se convocaría a un Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social.

#### ***Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)***

En efecto, Miguel de la Madrid Hurtado realizó audiencias públicas acerca de la situación de los medios de comunicación y sobre las propuestas de reforma en la materia. La diferencia con la consulta anterior radicó en que las audiencias se llevaron a cabo en las entidades federativas, considerándose como una aportación hacia la descentralización regional de la política de comunicación.

Durante este sexenio, la Coordinación de Comunicación Social de Presidencia pasó a ser Dirección General y estuvo a cargo de Manuel Alonso Muñoz. Se decidió que la política del gobierno federal en el rubro se manejara desde la Segob, mediante la creación de una subsecretaría para la atención de los medios de comunicación y para las áreas del ramo de las entidades gubernamentales, al frente de ésta estuvo Fernando Pérez Correa.

En 1983, hubo una reestructuración en el sector de la radio y la televisión. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía se dividió en tres instancias: el Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine); se amplió la red estatal de la radio adjudicándole más estaciones al Instituto Mexicano de la Radio (*Imer*) y se integró el Instituto Mexicano de la Televisión (*Imevisión*).

Este último era el organismo encargado de operar las estaciones de televisión propiedad del gobierno federal, que eran los canales 7, 13 y 22 en la ciudad de México, canal 2 en Chihuahua, Canal 11 en ciudad Juárez, canal 13 en Guadalajara, canal 27 en Tijuana y el canal 8 en Monterrey, y las redes nacionales de los canales 7 y 13 con 90 y 78 estaciones, respectivamente.

En el ámbito político, la nacionalización de la banca, el 1° de septiembre de 1982, derivó en la entrada al escenario público, vía el PAN, de un grupo de empresarios medianos del norte de la República, entre ellos Manuel Clouthier, Francisco Barrio y Ernesto Rufo, quienes invitaron a sus congéneres de otras regiones del país para irrumpir en la política y oponer resistencia frente a actos de autoridad, como la citada nacionalización de la banca.

Durante este sexenio, la inflación llegó a ser de tres dígitos y la paridad del peso frente al dólar se desplomó; de tal suerte que un periódico que había surgido un año antes con la vocación explícita de explicar los fenómenos económicos, *El Financiero*, se convirtió en un medio de referencia obligada.

La seriedad que el problema económico representaba para los medios, se conjugó con una revuelta interna en el diario *Unomásuno*, que propició la salida de Carlos Payán, Miguel Ángel Granados Chapa, Carmen Lira, Humberto Mussachio y varios reporteros y editores más. Dicho grupo fundó el 19 de septiembre de 1984, el periódico *La Jornada*, un proyecto que desde el inicio se planteó como parte de la sociedad.

Un año después, el sismo de 1985 que sacudió a la ciudad de México, evidenció a un gobierno incompetente e insensible, rebasado por la sociedad civil para enfrentar aquella emergencia.

Meses después de este acontecimiento, comenzó en la Copa Mundial de Fútbol de 1986, inaugurada por el presidente Miguel de la Madrid y que su presencia provocó una rechifla colectiva en el Estadio Azteca. La televisión mexicana difirió

el sonido, respecto de la imagen, a efecto de matizar la muestra de rechazo popular.

Otro suceso que marcó a este sexenio, fue el asesinato del columnista Manuel Buendía, ocurrido el 30 de mayo de 1984, quien hasta antes de su muerte había incrementado sus investigaciones periodísticas, vinculando al gobierno federal con ciertas redes del narcotráfico.

En estos años, surgieron muestras de un periodismo más independiente; tal fue el caso del periódico *El Norte de Monterrey*, presidido por Alejandro Junco de la Vega, cuyas tesis se orientaron a señalar que la autosuficiencia económica de los diarios, permitía la independencia informativa.

De cara a la sucesión presidencial de 1988, tuvo lugar una profunda ruptura en el seno del PRI. Tanto Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como Porfirio Muñoz Ledo, abandonaron las filas del Revolucionario Institucional y conformaron una coalición para contender en la carrera por la Presidencia de la República. Más tarde, Heberto Castillo, a través del Partido Mexicano de los Trabajadores, se sumaría a esta lucha política.

En el PAN, Manuel J. Clouthier del Rincón encabezó una contienda notable, que abrió espacios muy importantes para la oposición. Tanto para la campaña de Cárdenas como para la de Clouthier, los medios de comunicación cerraron sus espacios, a fin de minimizar la difusión proselitista de los contendientes opositores al régimen priista.

Manuel Clouthier se expresaba así de los medios en la coyuntura electoral:

“el bloqueo de los medios electrónicos para las campañas de la oposición es parte del fraude electoral y no contra los candidatos, sino contra el pueblo, porque es a éste a quien se le está quitando la oportunidad de estar informado sobre lo que piensan, hacen y dicen los

candidatos. Es la negación de sus derechos humanos, porque debe haber igualdad de oportunidades para que el pueblo escoja y no se vea influido sólo por uno de los contendientes.”<sup>21</sup>

Por su parte, Heberto Castillo --activo luchador social de la izquierda--, también se refería al control que el gobierno del presidente De la Madrid ejercía a través de la manipulación de los medios de comunicación:

“Así hacen el papel de un aliado formidable y que es el de un Partido sin registro que tiene una presencia diaria, con muchas plumas, muchas fotografías, muchas caricaturas, en favor de un candidato y, en este sentido, se observa ya en muchos periódicos cómo han tomado a su candidato y cómo ejercen su militancia política, como partidos....”<sup>31</sup>

Tanto Manuel Clouthier como Cuauhtémoc Cárdenas convocaron a un boicot en contra del noticiero *24 Horas*, conducido por Jacobo Zabludovsky, en *Televisa*. La consigna fue: “No veas 24 Horas por que oculta la verdad.”

Incluso, diversos anunciantes, sobre todo productores y distribuidores de bebidas alcohólicas, simpatizantes de los candidatos de oposición decidieron retirar la publicidad de los espacios noticiosos.

Cabe recordar que, desde 1977, con la LOPPE ya se había asignado tiempo del que podían gozar los partidos políticos en radio y televisión, para difundir sus plataformas políticas; sin embargo, en la práctica no siempre se aplicó la ley o bien, se hizo a modo.

---

<sup>31</sup> Rodríguez Castañeda Rafael, Op.Cit. p.261

### **Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Al frente de la política de comunicación social de Carlos Salinas de Gortari inició Otto Granados Roldán y terminó con José Carreño Carlón. La gestión de éste último, será recordada, debido a que estableció un cambio de fondo para la cobertura informativa de las giras presidenciales nacionales e internacionales.

De esta forma, los propios medios cubrirían los gastos de los reporteros acreditados en la "fuente", sin afectar la información que siempre se le había proporcionado: el comunicado de prensa, las versiones estenográficas, fotografías, audio y video.

Otro tema que caracterizó la política de comunicación social de este sexenio, fue la emisión de los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos Federales Destinados a la Publicidad y Difusión, y en General a la Actividad de Comunicación Social*, por parte del Ejecutivo, dada a conocer el 22 de noviembre de 1992 y puestos en marcha en enero del siguiente año<sup>32</sup>.

El propósito era transparentar las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación, mediante un manejo claro de los recursos económicos destinados a pagos por concepto de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y todo tipo de difusión de las actividades gubernamentales.

El periodo de Carlos Salinas de Gortari, inició con un gran cuestionamiento hacia la legitimidad del titular del Ejecutivo, debido a un proceso electoral señalado como fraudulento.

Durante esta administración se cristalizó la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC). El presidente Carlos Salinas desplegó una gran estrategia publicitaria, en torno a esta negociación

---

<sup>32</sup> Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1992



internacional, sin duda su éxito más importante, junto con el programa asistencial denominado “Solidaridad”.

Desde el arranque de su mandato, Salinas de Gortari abordó el tema de la privatización de PIPSA. El 7 de Junio de 1989, en el marco del Día de la Libertad de Prensa, el primer mandatario expresó a los propietarios de los medios, su disposición a desincorporarla:

“Mi compromiso es que esa empresa no constituya valladar alguno al pleno ejercicio de la libertad de expresión, y de que los periodistas y editores, de acuerdo con su ubicación geográfica, con sus intereses y características de dimensión, tamaño y necesidades, tengan opciones directas para adquirir este consumo básico.”<sup>33</sup>

Aunque diversos medios compartieron dicha reflexión presidencial, un grupo representativo de periódicos del país manifestó su rechazo, al considerar que la privatización daría paso a un monopolio privado.

En materia de medios, el 20 de noviembre de 1993, un nuevo diario comenzó a circular en el Distrito Federal, *Reforma*, que llegó como una expansión del Consorcio Interamericano de Comunicación (CICSA) editora, entre otros, del periódico *El Norte de Monterrey*.

Propiedad de la familia Junco de la Vega, los diarios *El Norte de Monterrey* y *Reforma* incorporaron los principios generales del periodismo anglosajón: distancia del poder político; balance informativo; independencia económica; separación de lo editorial y lo empresarial, así como códigos de ética irrenunciables por parte del personal editorial.

---

<sup>33</sup> Rodríguez Castañeda Rafael, Op.Cit. p.307

El 20 de noviembre de 1994, ya con un año de circulación, *Reforma* se enfrentó al poder gubernamental en lo que se refiere al control de los medios: la distribución monopolizada por una Unión de Voceadores.

Alejandro Junco de la Vega ya había combatido exitosamente al monopolio de PIPSA, imprimiendo sus diarios en papel importado, antes aún de que la compañía se privatizara; por lo que, se enfrentó a la Unión de Voceadores y estableció su propia red de distribución.

En 1993, el gobierno mexicano dio a conocer su intención de desincorporar un “paquete de medios estatales” que incluía la red *Imevisión*, integrada principalmente por los canales 7 y 13 de televisión y sus respectivas repetidoras nacionales; la Compañía Operadora de Teatros (Cotsa), dueña de 420 salas de cine distribuidas en todo el país; el periódico *El Nacional*, así como las instalaciones para la producción de material audiovisual, conocidas como *Estudios América*.

El gobierno federal anunció que después de una revisión cuidadosa de todas las ofertas recibidas, el grupo Radio Televisora del Centro, encabezado por el empresario Ricardo Salinas Pliego, había resultado ganador de la subasta, al ofrecer 645 millones de dólares por el “paquete de medios”.

Carlos Salinas de Gortari gozó de buena imagen, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Las complicaciones con la prensa se evidenciaron hasta el ocaso del sexenio, con la coyuntura del alzamiento zapatista y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio.

Ambos hechos, pusieron a prueba, no sólo la capacidad de las áreas de comunicación social gubernamental y en especial de la Presidencia, sino también a las de los medios de comunicación masiva.

A finales de este periodo, los diarios incrementaron su tiraje, la prensa mexicana documentó en gran medida la otra cara de la moneda que se vivía en el país. La realidad mexicana se mostraba de golpe y muchos periodistas documentaron como nunca lo que acontecía en la selva chiapaneca, situación que implicaba romper en buena medida con el esquema de subordinación establecido.

### ***Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)***

Ernesto Zedillo Ponce de León fue el primer candidato priista a la Presidencia que enfrentó a sus adversarios en un debate transmitido por televisión, y que de acuerdo con la opinión pública el triunfo le correspondió al panista Diego Fernández de Cevallos.

Si bien la estrategia de marketing político, como herramienta para ganar las elecciones, tuvo un momento muy importante en las comicios de 1994, sería hasta las elecciones del 2000, cuando la preponderancia del marketing sobre la propuesta política, es percibida con mayor claridad.

La comunicación social del presidente Zedillo estuvo dirigida por Carlos Salomón Cámara, Carlos Almada López, Fernando Lerdo de Tejada y Marco Provencio. El titular del Ejecutivo Federal mantuvo una relación distante y dosificada con los medios.

Al inicio de su mandato, Zedillo Ponce de León promovió la realización de conferencias de prensa mensuales, pero durante la tercera de éstas (10 de agosto de 1995), se le cuestionó la probabilidad de que “no terminaría su periodo”; el primer mandatario lo negó, y de paso, decidió cancelar este tipo de encuentros.

Durante este periodo se registraron dos intentos más por reglamentar el Derecho a la información, pero ahora desde el seno del Congreso de la Unión.

El 8 de febrero de 1995, en la Cámara de Diputados se creó la Comisión Especial de Comunicación Social, con el propósito de presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que consideraran la opinión de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución.

Posteriormente, en 1997 en la LVII Legislatura Federal, continuó esfuerzos importantes en esta materia. Legisladores del PAN y del PRD, libraron una batalla importante al interior de la mencionada comisión, pero la fracción del PRI se retiraba de las mesas de negociación, a fin de frenar los avances, al tiempo que se filtra en los medios de comunicación, la supuesta intención por imponer una “Ley mordaza”, para restringir la labor informativa.

El presidente Zedillo concluiría su mandato con esta asignatura pendiente, a pesar de la relevancia que significaba para el avance democrático del país.

Por otra parte, finalmente se concretaría la privatización de PIPSA, que comenzó a operar de forma privada el 18 de diciembre de 1998. El hecho es importante, debido a la batalla por acabar con el monopolio del papel, que llevaba muchos años librándose, y que, sin duda, contribuyó a una mayor autonomía entre los medios y el poder político.

### **1.3 LA COMUNICACIÓN SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE ALTERNANCIA**

#### ***Vicente Fox Quesada (2000-2006)***

La victoria electoral de Vicente Fox Quesada, el 2 de julio del 2000, no se puede entender sin el papel crucial de los medios de comunicación. La oferta del cambio

ofrecida por el abanderado del PAN convenció incluso, a varios dueños de medios y líderes de opinión, que fungieron como caja de resonancia.

Después de muchos años de un periodismo sometido al PRI-gobierno, poco a poco, los medios lograron en paralelo a la sociedad, mayor libertad e independencia.

La enorme cobertura de los medios en torno a la campaña presidencial del 2000, se explica también por el presupuesto tan alto al que tuvieron acceso los partidos políticos, a través del Instituto Federal Electoral (IFE). Los medios de comunicación son empresas que se deben a la publicidad, y en los comicios electorales encuentran sus más jugosas ganancias.

Vicente Fox utilizó una estrategia claramente orientada al *marketing*. Privilegió la imagen sobre la política y ello le llevó a ganar la elección presidencial. Durante el periodo de campaña mantuvo un eje: impactar, apelar a la emotividad, transmitir la imagen del hombre de campo, atrevido y bronco, que hablaba el mismo lenguaje que millones de mexicanos.

Santiago Pando, quien fuera el responsable de la publicidad de la campaña de Fox Quesada referiría: “la prioridad era deslindar a Fox de la política tradicional mexicana. Con el mismo énfasis y en buena medida con los mismos recursos con que se presenta un nuevo producto de cualquier índole.”<sup>34</sup>

Además, se utilizó de forma intensa a los medios electrónicos. Los publicistas prefirieron llegar al corazón antes que a la razón. Esta lógica perfilaba desde

---

<sup>34</sup> Fernández, José Antonio, entrevista a Santiago Pando en Trejo Delarbre, Raúl, 2001, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Citado por Velasco Barrera, José Guillermo Domingo, *Proyecto para la creación de la Secretaría de Comunicación Social Gubernamental para el Gobierno Federal Mexicano*. Universidad Iberoamericana. Tesis de maestría en Comunicación Política, México, 2005. p. 157

entonces la apuesta por lo que después el propio Presidente Vicente Fox denominaría “el círculo verde”: el gran público.

Luego del triunfo electoral, comenzó un período de trabajo al interior del equipo del presidente electo, denominado de “transición”, que abarcó desde el día de la elección hasta la toma de posesión. Durante ese lapso, los colaboradores de Fox trabajaron en la definición de políticas para las diversas áreas que integran el gabinete del gobierno federal.

En el área de comunicación social, se estableció la Coordinación General de Comunicación Social, cuya labor fundamental, se orientaría a mantener una estrategia permanente de vinculación con los medios de comunicación.

Asimismo, se creó la Coordinación de Opinión Pública e Imagen, instancia diseñada para medir de manera sistemática la imagen y la popularidad de la administración foxista; con base en esas investigaciones, habrían de definirse las estrategias de marketing y publicidad del gobierno.

Dicha área, estuvo encabezada por Francisco Ortiz, artífice del diseño del *águila mocha*, que *acarreoó severas* críticas al gobierno de Vicente Fox, y que estuvo vigente en la papelería oficial hasta 2001, cuando, con la mayor discreción, se comenzó a relegar la polémica imagen. No obstante, se mantuvo el llamado “escudo nacional estilizado” como parte de la propaganda oficial.

Durante ese período de transición, también se trabajó en un documento denominado “*Las políticas de comunicación del nuevo Gobierno Federal*”.<sup>35</sup> En ese texto destacaban tres aspectos: la libertad de expresión, la rendición de cuentas y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

---

<sup>35</sup> Velasco Barrera, José Guillermo Domingo, *Proyecto para la creación de la Secretaría de Comunicación Social Gubernamental para el Gobierno Federal Mexicano*. Universidad Iberoamericana. Tesis de maestría en Comunicación Política, México, 2005. p. 174

Tales lineamientos fueron expuestos por Marta Sahagún Jiménez --quien se desempeñó como la primera vocera presidencial— en ellos aseguraba que el nuevo gobierno se abría a la crítica, que todo aquel señalamiento fundado, sería bien recibido, pues contribuiría a mejorar el trabajo y a corregir el rumbo, en los casos en los que fuera necesario.

De igual manera, se establecía la importancia de las nuevas tecnologías de la información, para acercarse a los ciudadanos. La página de internet de la Presidencia se ubicó como un medio muy importante, a través del cual los ciudadanos podrían emitir mensajes, opiniones, sugerencias e inquietudes.

A partir de este sexenio, la comunicación gubernamental se dictaría desde la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia (CGCS) y no en la Segob, como tradicionalmente lo habían hecho los gobiernos priistas.

En la CGCS se diseñaron los lineamientos a seguir para cada una de las oficinas de comunicación social de que conformaban el gabinete legal y el ampliado, a fin de evitar contradicciones en la información que generaban las diferentes dependencias.

Para lograr esta tarea, en la CGCS se creó la Dirección General de Comunicación Intersecretarial, que pretendió lograr sinergia en el esfuerzo de comunicación e información entre las diversas secretarías.

Asimismo, la CGCS elaboró un segundo documento, denominado "*Manual de comunicación y sistema de trabajo para el gobierno federal 2000-2006*"<sup>36</sup>, concebido como una herramienta para que los responsables de comunicación social de las secretarías y las dependencias descentralizadas, trabajaran apegados a una sola estrategia y con criterios específicos de acción y medición.

---

<sup>36</sup> Velasco Barrera, José Guillermo Domingo, Op. Cit. p.182

Entre los contenidos más importantes de dicho documento destacan:

- “Fundamentos para la definición de una estrategia de comunicación.
- Planeación estratégica y comunicación política.
- Misión, visión y valores de la dependencia.
- Perfil del responsable de la Dirección de Comunicación Social.
- Diseño de la estrategia de comunicación.
- Comunicación institucional.
- Comunicación mercadotécnica.
- Comunicación organizacional.
- Recomendaciones para la operación e instrumentación de la estrategia de comunicación.
- Relaciones institucionales, enlace y cabildeo.
- Comunicación en situaciones de crisis.”<sup>37</sup>

El manual permitió también una coordinación operativa eficiente entre la CGCS y las dependencias federales, para el acopio de información de las ruedas de prensa que a diario ofrecía a los medios, la vocera presidencial.

El esfuerzo más acabado para el diseño de la comunicación social del nuevo gobierno, se dio el 23 de enero de 2001, cuando la Segob publicó un acuerdo mediante el que se establecían las normas y lineamientos generales para las erogaciones destinadas a publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, todas aquellas referentes a comunicación social para el ejercicio fiscal 2001.

Con pequeñas variaciones en el nombre y en el contenido, estos lineamientos se aplicaron durante toda la administración y varios de ellos continuaron vigentes en el siguiente sexenio.

---

<sup>37</sup> Velasco Barrera, José Guillermo Domingo, Op. Cit. p.186-187



El acuerdo establecía los procedimientos administrativos para que las dependencias federales elaboraran sus programas y campañas de comunicación, incluidos los planes de medios y las erogaciones correspondientes (previa evaluación y autorización de Segob), con base en los objetivos y prioridades.

Para la contratación de medios impresos, éstos debían contar con la certificación de su circulación pagada y cobertura geográfica vigentes; ir al corriente en sus contribuciones fiscales, así como estar inscritos en el padrón oficial correspondiente que, para tal efecto, implementó la Dirección General de Medios Impresos de la Segob.

De esta forma, se intentó in primer esfuerzo por delinear la política de comunicación del gobierno de la alternancia, aunque distaban mucho de ser una verdadera estrategia de comunicación gubernamental. Como se puede apreciar, el citado manual y los lineamientos sólo contemplaban cuestiones de carácter operativo y táctico, y no una política de Estado.

Una de las acciones más innovadoras durante el sexenio 2000-2006, fue la realización del programa radiofónico: *"Fox en vivo, Fox contigo"*. Desde el período de transición, los estrategas de comunicación pensaron en un espacio, mediante el cual el primer mandatario pudiera mantener contacto con la sociedad.

El programa semanal con duración de una hora, que se transmitía a las 12 horas (tiempo del centro), mediante el enlace de varios grupos radiofónicos a diversos estados del país, era conducido por el propio titular del Ejecutivo Federal, lo que permitió exponer los temas que el gobierno consideraba medulares.

Asimismo, la oficina de la vocería presidencial fue una figura relevante y con gran fuerza en la estructura de la comunicación gubernamental. A pesar de que en administraciones anteriores había existido un vocero presidencial, éstos operaron de manera coyuntural, y sobre todo, se trató de voceros del titular del Ejecutivo Federal, no del gobierno.

Cuando Marta Sahagún contrae nupcias con Vicente Fox y renuncia al cargo el 2 de julio de 2001, la Coordinación de Comunicación Social y la Coordinación de Opinión Pública e Imagen, se fusionan para operar de forma conjunta bajo la conducción de Francisco Ortiz.

Al cabo de algunos meses, el presidente Fox designó a Rodolfo Elizondo, hasta entonces Coordinador Presidencial para la Alianza Ciudadana, como nuevo Coordinador General de Comunicación y vocero presidencial.

Luego vendrían dos cambios más: Alfonso Durazo, quien además de desempeñarse como secretario particular, se convertiría en vocero presidencial, y tras renunciar al gobierno el 5 de Julio de 2004, (incluso, repartió una carta de renuncia de 19 cuartillas), sería relevado por Rubén Aguilar Valenzuela, quien permaneció en el cargo hasta el final del sexenio.

Unos días antes de que terminara la gestión del primer gobierno de la alternancia, la CGCS organizó el taller: "Reflexiones sobre la Comunicación Social en el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada<sup>38</sup>", con el propósito de recoger las experiencias de trabajo de las diversas direcciones del ramo.

Los 44 responsables de comunicación social<sup>39</sup> que participaron en dicho ejercicio coincidieron en los siguientes señalamientos:

---

<sup>38</sup> Aguilar Valenzuela, Rubén, Ponencia del Diplomado en Comunicación Política, 2da generación IIS/UNAM. Ciudad Universitaria, México D.F. 2009

<sup>39</sup> Los coordinadores de comunicación participantes: Herminio Rebollo (Segob); Isabel Suárez (SHCP); José Luis López (PGR); Pedro Camacho (STPS); Silvia Marroquín (Sener); Abelardo Martín (SE); Mónica Rodríguez (Semarnat); Armando Segura (SRE); Víctor Hugo Castañeda (Sectur); Adriana Cuevas (SS); Alfredo Otamendi (SSP); José Francisco Rafael Valencia (Marina); Víctor Manuel Avilés (SFP); Eleazar Franco (SRA); David Torres (SEP); Alejandro Sámano (Sedesol); Efrén Martínez (Sedena); Homero Niño de Rivera (Pemex); Hervey Espinoza (ASA); Estéfano Conde (CFE); Vicente Rodríguez (Infonavit); Carlos Olmos (ISSSTE); Roberto Calleja (IMSS); José Antonio Hernández (Profeco); Miguel ángel Pineda (Conaculta); Enrique Landeros (Lotenal); Miguel Tirado (LyFC); Lucy Sánchez (CDI); Heidi Storsberg (CNA); Braulio González (Conafor); Nelson Notario (Profepa); Yadira Mena (Cofemer); María Elena Martínez (Conavi); Alejandro Rodríguez (Nafin); Ana Rosa Carrión (Fonatur); María de Jesús Lozano (Banobras);

- El gobierno dejó de tutelar a los medios y éstos ganaron espacios de independencia y libertad de expresión.
- Se puso fin a las prácticas antidemocráticas y corruptas de los gobiernos anteriores.
- La publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información obligó a los comunicadores gubernamentales a hacer pública la información generada en cada dependencia.
- Los responsables de la comunicación fueron incorporados al equipo de más alto nivel de su institución y, por ende, tuvieron acceso a información relevante.
- Las reuniones periódicas entre la CGCS y las dependencias creó una mejor coordinación y, por lo tanto, una mejor comunicación hacia el exterior.
- La figura del portavoz presidencial ofreció a las dependencias mayor visibilidad.
- El entrenamiento en medios de los titulares y de los responsables de comunicación fue un avance que permitió presentarse ante los medios con mejores recursos y ofrecer respuestas pertinentes.
- Las campañas de publicidad se trabajaron eficientemente para cubrir las dos funciones principales de comunicar: informar sobre las acciones de la dependencia y educar a la población sobre los objetivos. Sin embargo, algunos directores señalaron como deficiencia que no hubo una clara definición de los criterios para el manejo de la publicidad.

---

Miguel ángel García (Conacyt); Isidro Chávez (Inmujeres); Francisco Ortiz (Conade); Jaime Alejo (DIF); Jaime Gutiérrez (Financiera Rural). De la Coordinación de Comunicación de la Presidencia estuvieron: Rubén Aguilar; Carlos Garza; Héctor Villarreal; Salvador Musalem; Yolanda Meyenberg; Tomislav Lendo; Irma Pía González Luna; Fernando Carbonell y Antonio Nava M.

- También señalaron como un error que se careció de instrumentos sólidos de evaluación sobre el impacto de las campañas publicitarias. No había certeza de la manera en que éstas impactaron en la percepción de la gente.
- Resultó una deficiencia que las dependencias no siempre planearan la estrategia mediática, cuando se trataba de anunciar una decisión importante. Esto ocasionó que se pagaran altos costos por no haber sabido comunicar las decisiones.
- En muchas ocasiones, las dependencias respondieron de manera tardía a cuestionamientos de la sociedad y de los medios, lo que no ayudó a posicionar el mensaje deseado.
- Algunas dependencias reconocieron no haber explotado al máximo el uso de tiempos oficiales ni haber explorado las posibilidades de colaborar con otros organismos del sector público y privado, nacional y estatal, para que de manera conjunta emprendieran esfuerzos de comunicación más baratos y eficientes.<sup>40</sup>

Así concluyó el gobierno del cambio, con 44 directores generales de comunicación social, asegurando que “la falla más importante durante el sexenio, fue la carencia de una estrategia global de comunicación gubernamental, precisa y acabada”.<sup>41</sup>

### **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)**

El presidente Felipe Calderón rindió protesta el 1° de diciembre de 2006, después de un proceso electoral polémico e inédito, toda vez que su principal adversario en

---

<sup>40</sup> Aguilar Valenzuela, Rubén, Op. Cit. Diplomado en Comunicación Política

<sup>41</sup> Aguilar Valenzuela, Rubén, Op. Cit. Diplomado en Comunicación Política

las urnas, Andrés Manuel López Obrador, lo acusaba de ser un “presidente espurio”.

Durante este sexenio, se mantuvieron casi intactas las estructuras de la CGCS y la vocería del gobierno federal, así como la Coordinación de Opinión Pública e Imagen.

Calderón Hinojosa tuvo dos coordinadores generales de Comunicación Social y voceros del gobierno federal: el primero, Maximiliano Cortázar Lara, y la segunda, Alejandra Sota Mirafuentes, quien en 2011, asumió también el rol de vocera en materia de seguridad nacional.

Cabe señalar que, desde el inicio de su gestión, Felipe Calderón optó por deslindarse del modelo de comunicación gubernamental y las estrategias utilizadas por su antecesor. De entrada, canceló el logo-símbolo del *águila mocha* y restituyó el escudo nacional en la nueva imagen institucional.

La estrategia de comunicación de Calderón inició reduciendo el ruido mediático que caracterizó al gobierno anterior, sobre todo en los dos últimos años y lo consiguió; sin embargo, esa decisión provocó también que su administración registrara un débil posicionamiento en la opinión pública.

La comunicación gubernamental experimentó un cambio radical en contraste con el gobierno de Fox Quesada. Durante los primeros tres años del calderonismo, la estrategia radicó en la decisión de que el titular del Ejecutivo Federal y sus secretarios mantuvieran un perfil muy bajo en los medios.

La oficina de Comunicación Social de la Presidencia, un instrumento poderoso para la comunicación gubernamental, volvió a concentrarse en las tareas que eran propias de la dependencia en los últimos gobiernos del PRI (mantener contacto con las mesas de redacción, protestar notas, solicitar cierto tipo de cobertura...), aunque ahora en un contexto político distinto.

En todo caso, el instrumento central de comunicación gubernamental recayó en los discursos del primer mandatario. Sólo en contadas ocasiones, ya fuese en eventos o intervenciones muy especiales, los medios de comunicación tomaron como tema central lo dicho por él.

El presidente Calderón concedió ocasionalmente entrevistas a los medios, a nivel nacional lo hizo en vísperas de sus tres últimos informes de gobierno, y con los medios locales o regionales, lo hizo en febrero y marzo de 2012, meses previos a la veda electoral.

La apuesta de que el Presidente actuara como la única voz del gobierno fue notoria, ya que en contadas ocasiones los integrantes del gabinete recurrieron a los medios, a menos que la exigencia del tema así lo ameritara, tal como sucedió en 2009, con la pandemia de gripe AH1N1; las muertes de los secretarios de Gobernación, Juan Camilo Mouriño (2008) y José Francisco Blake Mora (2011), o el intento de secuestro de un vuelo comercial de Aeroméxico (2009).

Mención aparte merecen los anuncios en materia de seguridad nacional, que al inicio de la administración estuvieron encabezados por Genaro García Luna, titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), pero que con el paso del sexenio recayeron en una vocería especial, encabezada en primera instancia por Alejandro Poiré Romero, quien al ser designado secretario de Gobernación, aquel cargo lo asumió Alejandra Sota Mlrafuentes, rol que alternaría con la Coordinación General de Comunicación Social y la propia vocería del gobierno federal.

Al arranque de su gobierno, Calderón optó por posicionar un sólo tema en la agenda nacional: la “guerra” contra los cárteles de la droga. A través de spots en radio y televisión, se dedicó a anunciar y promover las acciones de su gobierno en esa especie de cruzada.

Al elegir un tema, de suyo atractivo, el primer mandatario logró posicionarlo en los medios, aunque éstos --a las pocas semanas-- se lo apropiaron.

A lo largo de todo su sexenio, el único punto de la agenda mediática nacional fue el mismo. Pero también se homogenizó la agenda de los medios y agencias de prensa internacionales en su cobertura sobre México. El Presidente jugó para ellos extraordinariamente, bien porque se convirtió en vocero del narcotráfico y la violencia.

En el manejo de la publicidad gubernamental, no hubo cambio de estrategia con relación al gobierno de Vicente Fox, pero tampoco de los gobiernos priistas. El gobierno de Calderón aumentó las pautas de publicidad, aunque había dicho que las reduciría<sup>42</sup>.

A lo largo de toda la administración, se realizaron intensas campañas publicitarias en medios impresos, espectaculares, spots en radio y televisión, pero sobre todo un mayor uso de los llamados medios complementarios, como las redes sociales, páginas web, carteleras, pinta de vallas y Behind the line (BTL) en las paradas del Metrobús y Trolebús.

En los dos últimos años del mandato de Felipe Calderón, los spots en radio y televisión se concentraron en tres rubros: salud, desarrollo de infraestructura, y de manera especial el tema del combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Sin embargo, tales esfuerzos fueron insuficientes, el presidente Calderón nunca supo comunicar los logros de su administración, sobre todo en materia de seguridad. Su estrategia no logró generar los consensos ni los acuerdos necesarios para sacar adelante su programa de gobierno, situación que, sin duda,

---

<sup>42</sup> De acuerdo con el Análisis de la Cuenta Pública Federal 2010 elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Gobierno Federal incrementó en 500 por ciento el gasto de comunicación social en los últimos cinco años. En 2006 destinó 476 millones 627 mil de pesos y en 2010 ese monto se ubicó en 2 mil 850 millones 678 mil. <http://www.educacioncontracorriente.org>

contribuyó a la derrota electoral que sufriría su partido, el PAN, en la elección presidencial del 2012.

Entre los momentos más álgidos que describen la relación del gobierno calderonista con los medios de comunicación y reporteros no afines al primer mandatario, baste recordar el episodio que protagonizaron la conductora Carmen Aristeguí y la empresa MVS Comunicaciones.

El 4 de febrero de 2011, durante la transmisión de su noticiero matutino, la periodista comentó al aire lo sucedido un día antes en el pleno de la Cámara de Diputados, donde Gerardo Fernández Noroña y Mario Di Constanzo, ambos legisladores por el Partido del Trabajo (PT), mostraron una pancarta con la foto del propio Calderón Hinojosa, acompañada del texto: "*¿Tú dejarías conducir a un borracho tu auto? ¿No, verdad?, ¿Y por qué lo dejas conducir el país?*".

Tras finalizar el relato informativo, Aristegui agregó lo siguiente:

"No hay información específica, por lo menos que dispongamos de ella, para saber si el presidente de la República tenga o no problemas de alcoholismo. Pero es un tema delicado, por supuesto, hay que verlo con la gravedad del asunto".... "*¿Tiene o no problemas de alcoholismo el Presidente de la República? Debería realmente la propia Presidencia de la República dar una respuesta nítida, formal, al respecto, no hay nada de ofensivo cuando alguien, si es que fuera el caso, atraviesa por un problema de esta naturaleza, el alcoholismo, que es un fenómeno de salud, muy estudiado, muy conocido tiene diferentes explicaciones cuando sucede en las personas, requiere tratamiento, es una situación que no debe ser vista como una caricatura*".<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> MVS Noticias, conductora Carmen Aristegui, viernes 4 de febrero de 2011.



Luego de esta transmisión, la empresa MVS Comunicaciones decidió terminar el contrato laboral con Carmen Aristegui, por “transgredir el código ético de la cadena”.<sup>44</sup>

La Presidencia de la República rechazó haber tenido injerencia en la salida de Aristegui: “El gobierno federal es y ha sido escrupulosamente respetuoso de la libertad de expresión y valora la multiplicidad de voces y opiniones en el debate de los asuntos públicos”<sup>45</sup> señalaba el comunicado oficial.

Luego de algunos días en los que la periodista defendió su derecho a la libertad de expresión y con el apoyo de diversos sectores del ámbito político, periodístico, organizaciones sociales y defensa de los derechos humanos, Carmen Aristegui reanudó la conducción de su noticiero el lunes 21 de febrero de 2011.<sup>46</sup>

De los aciertos en materia de comunicación que se pueden mencionar en este sexenio, está la utilización de las redes sociales como herramienta de difusión gubernamental. En abril de 2011, y ya con miras al proceso electoral del 2012, la Presidencia de la República anunció un nuevo modelo de comunicación digital en el que los miembros del gabinete tendrían cuentas de *Twitter* y *Facebook*, para comunicarse de manera directa con los ciudadanos.

La nueva forma de comunicación estaba constituida por cuatro elementos: un espacio interactivo en línea, un portal renovado ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)), una

---

<sup>44</sup> Comunicado de Prensa MVS, lunes 7 de febrero de 2011. [ww2.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/comunicados](http://ww2.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/comunicados)

<sup>45</sup> Presidencia de la República, Comunicado de Prensa DGCS/039, lunes 7 de febrero de 2011. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>46</sup> Comunicado de Prensa MVS, martes 15 de febrero de 2011. [ww2.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/comunicados](http://ww2.noticiasmvs.com/noticias/nacionales/comunicados)

plataforma social en redes sociales, así como un blog en el que se abordarían los temas relevantes de la agenda nacional.

El modelo resultó innovador y respondía a las nuevas necesidades de hacer comunicación; sin embargo, faltó proactividad por parte de los titulares del gabinete, además de que se vieron rebasados por los usuarios.

En materia de telecomunicaciones, tanto en el sexenio de Fox como en el de Calderón, se caracterizaron por la incapacidad para diseñar una visión estratégica del sector.

El gobierno del presidente Calderón optó por la presentación de múltiples programas y regulaciones, los cuales mantenían las mismas carencias y sin relación alguna entre ellos o, sin un documento rector que les diera soporte.

Prueba de lo anterior, fueron el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012; el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012; la Agenda Digital e-México 2010-2012; Habilidades Digitales para todos, CompuApoyo; Acciones para el fortalecimiento de la banda ancha y las tecnologías de la información y comunicación, así como la Agenda Digital MX.

Todo esto se quedará en el tintero a esperar la llegada de la nueva administración federal, lo mismo ocurrirá con temas como la regulación para el uso del Internet, la fusión de Televisa-lusacell, el llamado apagón digital, la creación de una tercera cadena de televisión abierta, los diversos refrendos de frecuencias para operar radio y televisión y la licitación de la fibra óptica para la transmisión de voz, datos y video.

## CAPÍTULO II

### LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL O POLÍTICA

#### Y EL GABINETE DE COMUNICACIÓN

#### 2.1 BASES TEÓRICAS DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL O POLÍTICA

Como fundamento inicial, es válido decir que no podrían tener lugar los fenómenos políticos como son: el ejercicio del poder, las contiendas electorales, la labor de los parlamentos o la aplicación de la ley, al margen de esquemas comunicacionales.

De igual forma no puede existir estrategia en el ámbito empresarial, social, político, cultural o deportivo que se opere al margen de una estrategia de comunicación.

María José Canel, define la comunicación política con mayúsculas como “una expresión que designa un campo de reciente y creciente desarrollo en el entorno académico científico”. La comunicación política con minúsculas “es un término amplio, apenas utilizado en el mundo profesional, que incluye una serie de fenómenos comunicativos como la propaganda, el *marketing* electoral, el *marketing* político, las relaciones públicas o la comunicación institucional política”.<sup>47</sup>

Esta última definición nos permite apreciar de entrada, el gran cúmulo de ámbitos que abarca la comunicación política. La visión es integral e incorpora diversas

---

<sup>47</sup> Canel María José, Comunicación política. Técnicas y estrategias para las sociedades de información, Editorial Tecnos, Madrid, España 1999. Pág. 15.

áreas, para que a través de una labor de conjunto de la comunicación, lograr los resultados políticos que busca una institución.

Aquí debemos hacer un paréntesis y preguntarnos ¿si la comunicación política es sinónimo de comunicación gubernamental?

Para José Guillermo Domingo Velasco Barrera la comunicación gubernamental no es lo mismo que la comunicación política, pero es una parte importante de ésta.

“La comunicación gubernamental representa todo el flujo informativo que proviene del Gobierno y que por diversos canales llega a los diferentes destinatarios del mismo. La comunicación gubernamental es el proceso mediante el cual, el Gobierno hace públicas informaciones hacia la ciudadanía porque así corresponde a los intereses y estrategias del propio Gobierno”<sup>48</sup>

El fundamento de ambas concepciones, queda claramente expresado por Rubén Aguila Valenzuela, “la comunicación gubernamental o comunicación política, en las sociedades democráticas se funda en el derecho de los ciudadanos a ser informados y en el deber del Gobierno de transparentar su acción y rendir cuentas”.<sup>49</sup>

Un elemento central de la constitución de la ciudadanía, es que se garantice de manera efectiva el derecho a la información. Esto implica en primer lugar que los poderes del Estado y los órdenes de Gobierno informen con claridad y transparencia de lo que hacen y de la forma como lo hacen.

A continuación se proponen algunas notas sobre su fundamento jurídico:

---

<sup>48</sup> Velasco Barrera José Guillermo Domingo, Op.Cit. Pág. 77

<sup>49</sup> Aguilar Valenzuela Rubén, Bases de la comunicación gubernamental, Revista Etcétera, Enero 2008

### **a) Los derechos fundamentales**

El derecho a la información forma parte de los derechos fundamentales; entendidos éstos como aquellos de carácter universal que garantizan y protegen los bienes básicos con los que debe de contar toda persona.

Miguel Carbonell plantea que para que un derecho sea considerado fundamental debe ser un instrumento "de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna".<sup>50</sup>

Ernesto Garzón Valdés dice que los bienes básicos "son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral".<sup>51</sup>

El jurista italiano Luigi Ferrajoli establece que los derechos fundamentales son "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar".<sup>52</sup>

El mismo Ferrajoli plantea que los derechos subjetivos deben de entenderse como "cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica".<sup>53</sup> Él también define que estatus es "la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como

---

<sup>50</sup> Carbonell, Miguel, "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", Democracia, Transparencia y Constitución: Propuesta para un debate necesario, Sergio López-Ayllón, Coordinador, UNAM e IFAI, México, 2006. p.4.

<sup>51</sup> Garzón Valdés, Ernesto, Derecho, ética y política, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. Citado por Miguel Carbonell, op. cit., p.4.

<sup>52</sup> Luigi, Ferrajoli, Derecho y garantías. La ley del más débil, Trotta, Madrid, 1999. Citado por Miguel Carbonell, op. cit., p.6.

<sup>53</sup> Idem.

presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas".<sup>54</sup>

Todo derecho fundamental, de acuerdo con Robert Alexy, está recogido en una "disposición de derecho fundamental".<sup>55</sup> "Una disposición así es un enunciado provisto en la Constitución o en los tratados internacionales que tipifican un derecho fundamental".<sup>56</sup>

Por su parte Carlos Bernal sostiene que estas disposiciones se encuentran previstas en "normas de derecho fundamental", que son significados prescriptivos por medio de los cuales se señala que algo está ordenado, prohibido o permitido, o que atribuyen a un sujeto una competencia de derecho fundamental".

Carbonell propone que "la disposición es un texto normativo que todavía no ha sido dotado de sentido, que todavía no ha sido interpretado; mientras que la norma sería el resultado de la interpretación del texto que nos permitiría saber qué conductas están ordenadas, prohibidas o permitidas".<sup>57</sup>

## **b) El derecho a la información**

Una vez que ha quedado claro qué son y cuál es la importancia de los derechos fundamentales, resulta más que evidente que el derecho a la información debe de ser uno de ellos. Lo tiene que ser porque protege bienes básicos. Esta protección se da de dos maneras: La primera, "es en relación con la posibilidad de darle

---

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Alexy, Robert, Teoría del derecho fundamental, Madrid, 2002. Citado por Miguel Carbonell, op. cit., p.5.

<sup>56</sup> Bernal, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2003. Citado por Miguel Carbonell, op. cit., p.5

<sup>57</sup> Carbonell, Miguel, op. cit., p.5

contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales". La segunda, "...reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico".<sup>58</sup>

Lo que garantiza que el derecho a la información no sea un ejercicio estéril y vacío es que exista amplia y significativa información. Los ciudadanos, por eso mismo, deben ser informados y tener acceso directo a la mayor cantidad de documentos y archivos públicos. Es la manera de hacer realidad este derecho.

La democracia exige como condición el derecho a la información. Lo plantea muy bien Roberto Saba cuando afirma que "el derecho a la información es una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía".<sup>59</sup> Sin la garantía y cumplimiento de este derecho simple y llanamente no hay un régimen democrático.

El valor autónomo de la información, el derecho a la verdad, es lo que ofrece el fundamento para la "libertad de investigación", que "sirve para el desarrollo de actividades académicas y periodísticas y que genera obligaciones positivas de colaboración para el Estado, cuando el objeto de la investigación sean conductas, datos o políticas públicas".<sup>60</sup>

En lo que hace a la dimensión colectiva del derecho a la información, Carbonell plantea "que la información es un requisito para el control de los actos de los poderes públicos... Es también... lo que permite acceder a la información presupuestaria para conocer la forma y destino de los gastos públicos".<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Carbonell, Miguel, op. cit., pp.6-7

<sup>59</sup> Saba, Roberto, "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del Gobierno", Derecho comparado de la información, México, núm. 3. enero-junio de 2004. Miguel Carbonell, op.cit., p.7.

<sup>60</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El acceso a la información como derecho", Anuario de Derecho a la Comunicación, Buenos Aires, núm. 2, 2000. Citado por Miguel Carbonell, op. cit., p.8

<sup>61</sup> Carbonell, Miguel, op. cit., pp. 8-9

### **c) La comunicación gubernamental**

Queda claro que el fundamento de la comunicación gubernamental se encuentra en el derecho a la información que tienen los ciudadanos y en la obligación que tiene el Estado de rendir cuentas a sus gobernados.

Es la garantía y el ejercicio de estos dos derechos los que fundan jurídicamente el campo de la comunicación gubernamental. Se podría decir que son dos derechos que hacen relación a un mismo tema, pero que es visto desde la lógica de dos actores distintos: los ciudadanos y los poderes del Estado. Uno exige al otro. No se puede garantizar el derecho a la información si, por otro lado, no existiera la obligación de la rendición de cuentas.

Un elemento central de la constitución de la ciudadanía, es que se garantice de manera efectiva el derecho a la información. Esto implica en primer lugar que los poderes del Estado y los órdenes de Gobierno informen con claridad y transparencia de lo que hacen y de la forma como lo hacen.

La forma más evidente y primera de que el derecho a la información y la rendición de cuentas se hagan realidad, es que se diseñen y pongan en ejecución mecanismos prácticos y operativos que transmitan de manera permanente información a los ciudadanos.

Estos mecanismos pueden ser múltiples. Unos, sin duda, resultan más efectivos y completos que otros. Sin embargo, son el nivel y la calidad del desarrollo democrático lo que determinan que estos mecanismos pueden ir desde un simple boletín de prensa, colocar información en Internet, hasta convocar a conferencias de prensa.

El que sea de una forma u otra no es excluyente, depende de la manera en como los poderes del Estado entienden esos derechos, pero, sobre todo, de cómo se exprese y haga valer la exigencia ciudadana.



Es precisamente en esa fase de Gobierno donde encuentran su razón de ser los Gabinetes de Comunicación, que como refiere Elia Sánchez, “desde su creación, la función ideal de las oficinas de comunicación social de las instituciones gubernamentales fue informar a la sociedad a través de los medios de comunicación sobre los planes, programas y políticas de las dependencias y los servidores públicos”<sup>62</sup>.

Entonces debemos entender a las oficinas de comunicación social como “...un área funcional, un específico campo de resultados que la organización promueve, define y enmarca. Se sitúan así en un marco de finalidades, constituido por las relaciones entre el área y la dependencia, y entre ésta y su ambiente”.<sup>63</sup>

“Las Unidades de Comunicación Social (UCS) son como las fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades comunicativas tanto internas como externas de aquellas organizaciones y/o personas de relieve que desean transmitir de sí mismas una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta manera en la opinión pública”.<sup>64</sup>

Mientras que en un concepto más contemporáneo, Alma Almansa señala que los gabinetes de comunicación “son el organismo que gestiona la comunicación de forma global, centralizada y unitaria, debiéndose ocupar de todas las necesidades en esta materia y no sólo unas pocas... los gabinetes se ocupan en la actualidad de las relaciones informativas con los medios de comunicación y también de las relaciones institucionales, la organización de eventos, las relaciones con la sociedad en general, la comunicación interna, etc. En definitiva, se trata de

---

<sup>62</sup> Sánchez González Elia, Op. Cit. Pág. 81

<sup>63</sup> Schiaffini Hernández María del Pilar, *Manual de campañas y estrategias de comunicación social para las áreas de difusión de los Gobiernos locales*. Tesis de maestría en Ciencias de la Comunicación, UNAM, México, 2004, Pág.44

<sup>64</sup> Ramírez Txema, *Gabinetes de comunicación, Funciones, disfunciones e incidencia*. Ed. Bosch. Barcelona, España 1995. Pág. 27

satisfacer las demandas de los públicos de la organización para la que trabaja el gabinete de comunicación”<sup>65</sup>

Con base en estas referencias y partiendo del principio de que todo Gobierno que se precie de ser democrático, tiene la obligación de rendir cuentas e informar de sus funciones a sus gobernados para legitimarse a sí mismo, para efectos de esta tesina debemos entender como Gabinete de Comunicación Gubernamental:

*“A aquella instancia que comunica las acciones de Gobierno, que mantiene una relación permanente con los medios de comunicación y una presencia constante al interior de su institución; es la responsable de medir de manera sistemática la imagen y la popularidad del Gobierno para que con base en estos estudios, defina estrategias de marketing, publicidad y mensajes claves que puedan comunicar de una manera efectiva las acciones de Gobierno”.*

## **2.2 DE LA OFICINA DE PRENSA AL GABINETE DE COMUNICACIÓN**

De todos es sabido que la comunicación es tan antigua como la sociedad y otros tantos consideran que en la más remota historia encontramos actos comunicativos que en la actualidad son propios del gabinete de comunicación (discursos públicos, celebración de eventos, conmemoraciones, etc.)

Como relaté en el capítulo anterior, en México hay que remontarse al siglo XX para encontrar específicamente lo que hoy entendemos por dirección de comunicación social o gabinete de comunicación, es decir, para que se dé una especialización de las labores (con cargos específicos) y se valore la comunicación desde un punto de vista social y económico.

---

<sup>65</sup> Almansa Martínez Ana, *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación*. Editorial Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. Sevilla-Zamora, España 2011. Pág. 7-8

En este sentido y sin afán de provocar la crítica de expertos en modelos e historia de la comunicación, me arriesgo a señalar cuatro etapas de la evolución de las oficinas de prensa en México:

**1) 1920-1930:** Surgen las primeras oficinas de prensa cuya principal misión era la propaganda y la publicidad. Durante la primera etapa de la hegemonía presidencial del PRI, era característico que las secretarías y dependencias de Estado utilizarán como herramienta de difusión, el llamado “boletín oficial”.

El control del Estado hacia los medios se ejercía a través del llamado “*modelo de subordinación de los medios al poder público*”<sup>66</sup>, caracterizado por una alta y abierta intervención en los medios por parte del Gobierno y/o el partido en el poder, mediante el control directo de varias estaciones de radio, un diario, y en ocasiones interviniendo directamente en la vida interna de los medios, promoviendo frecuentes cambios de propietarios e incluso de formas de propiedad.

**2) 1940-1980:** Al inicio de este periodo se crea la primera oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, que con el paso de los años fue definiendo una estructura y funciones específicas en el ramo de la difusión y la publicidad.

El modelo de subordinación de los medios permaneció durante esta etapa, a través de una marcada influencia del Gobierno en la toma de decisión de los medios, basada en un sistema de subvenciones a las empresas y operadores de la información que seguían rigurosamente las pautas publicitarias y publicaban textualmente los comunicados de prensa.

---

<sup>66</sup> Carreño Carlón José, Ponencia en el Diplomado Comunicación Política: El Plan Estratégico, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-ITESO, México D.F. 2009.

En los años 70s el control gubernamental sobre los medios, se ejerció a través de la posesión de estaciones de radio y televisión, una agencia de noticias oficial, una cadena de periódicos e incluso compañías productoras y exhibidoras de cine; además se registró mayor transferencia de recursos públicos a los medios privados, a través de las oficinas de relaciones públicas, publicidad y/o difusión.

La capacidad de inversión publicitaria oficial en esta década, derivó del crecimiento del número de empresas del Gobierno, así como del auge petrolero, lo cual hizo del sector público el primer comprador de publicidad en los medios.

**3) 1980-2002:** Durante la década de los 80s el Gobierno redujo sustancialmente la inversión publicitaria en razón de la crisis fiscal y comenzó una limitada influencia sobre los medios, sin más instrumento de presión que el tradicional uso discrecional del aparato hacendario y del régimen de concesiones de radio y televisión.

En la segunda mitad de los 90s el Gobierno comenzó el proceso de privatización de las empresas públicas y de adaptación de medidas administrativas para ordenar el gasto gubernamental en radio, televisión y prensa, con ello, los medios fueron ganando en el terreno de la libre expresión.

Además el Gobierno vendió su red nacional de televisión, liquidó la cadena de diarios de su propiedad, mientras que su cadena de radiodifusoras y su agencia de noticias, perdieron peso como instrumentos eficaces de influencia social.

Ante esta desventaja para posicionar en la agenda pública los temas de Gobierno, las oficinas de comunicación social tuvieron que reorientar sus instrumentos de trabajo, el boletín de prensa ya no era suficiente para ser considerado en las primeras planas de los diarios ni en el teaser de los noticieros, en consecuencia las declaraciones de los funcionarios públicos dejaron de ir acompañadas por las pautas publicitarias.

Casi a mediados de la década de los 90s, la crisis económica de diciembre de 1994 y el fracaso gubernamental para informar a los mercados internacionales, provocó que emergiera una de las figuras más importantes dentro de la comunicación social, el “*vocero*”. Dicha responsabilidad en ese entonces, recayó en Oscar Ignorosa, titular de la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Comenzó entonces la llegada de especialistas en marketing, publicidad y manejo de crisis a las oficinas de comunicación social de la APF, para que a través de planes estratégicos, se lograran posicionar las acciones de Gobierno, el ejemplo más claro de ello, fue la estructura de comunicación e imagen gubernamental creada durante la administración del ex presidente Vicente Fox y que continuó vigente con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa.

Los resultados de la estrategia de comunicación en esas dos administraciones son cuestionables; pero para efectos de esta tesina sólo rescataremos la intención - que en su momento se tuvo- para profesionalizar la estructura del gabinete de comunicación social.

**4) 2002- 2012:** Varios especialistas señalan que durante estos años se observó un fenómeno de “subordinación al revés,” en donde el nuevo Gobierno avaló un cambio en la correlación de fuerzas dentro del modelo histórico de colusión entre los medios y el poder público, cediendo la rectoría del modelo de colusión a favor del componente empresarial: el poder público y el mundo de la política, se subordinaron a los grandes medios controlados por el poder del capital privado.

Los dos presidentes en turno en este periodo manejaron la comunicación gubernamental a través de dos coordinaciones: la de Comunicación Social y la de Opinión Pública e Imagen y en algunos momentos de crisis retomaron la figura del “*Vocero*”.

Aunado a ese esquema, en México y el mundo entero se vivía la apertura a las nuevas tecnologías de la comunicación. El uso del internet y de las redes sociales marcó -sin duda alguna- un parte aguas en la forma de acceder a la información.

En marzo de 2011 el Sistema Internet de la Presidencia construyó un marco estratégico para orientar la actividad del Gobierno Federal a través de las cuentas institucionales (Secretarías) e individuales (Secretarios) en las redes sociales de Twitter y Facebook con el fin de contribuir a su máximo aprovechamiento.

El protocolo de uso de Twitter y Facebook señalaba que dichas redes se habían convertido en vehículos de comunicación relevantes para el Gobierno Federal, “ya que permiten hacer llegar de manera oportuna mensajes clave a un número creciente de ciudadanos, en un formato convencional, de asimilación sencilla y rápida”<sup>67</sup>

Este protocolo tuvo dos propósitos:

- “Contribuir a consolidar el liderazgo del Gobierno Federal en Twitter y Facebook a través de una presencia diferenciada (presenta una propuesta de valor clara a sus audiencias), consistente (transmite una voz institucional unificada), sostenible (con normas y mecanismos viables para operar cada cuenta) y medible (opera bajo objetivos e indicadores de desempeño claros)”
- “Poner a la disposición de los secretarios del Gobierno Federal y sus equipos de comunicación social una serie de conceptos, recomendaciones y ejemplos de uso de Twitter y Facebook que, al ser puestos en práctica,

---

<sup>67</sup> Protocolo de uso de Twitter y Facebook para las Secretarías y Secretarios del Gobierno Federal. Sistema de Internet de la Presidencia de la República. Marzo de 2011

minimicen los riesgos inherentes a la comunicación en tiempo real y maximicen su capacidad de impacto social”<sup>68</sup>

El documento incluía recomendaciones tanto para los funcionarios federales que ya tenían presencia en las redes sociales, como para aquellos que se encontraban en proceso de adopción de este nuevo vehículo de comunicación.

Las premisas centrales para estos propósitos eran:

- “Todas las secretarías del Gobierno Federal tendrán dos cuentas en Twitter: una de la institución y otra de su titular...”
- “Todas las secretarías del Gobierno Federal tendrán una página oficial en Facebook para la institución. No se abrirán páginas oficiales para los titulares. Todo uso de Facebook por parte de los secretarios/as se dará a título estrictamente personal.”<sup>69</sup>

Estas serían las cuatro etapas y como se puede apreciar los modelos de comunicación, suelen evolucionar a la par de los propios Gobiernos. Los cambios de regímenes implican cambios profundos, que impactan la vida no sólo de los Gobiernos, sino de los Estados, conformados por todos los sectores que interactúan en un territorio determinado.

---

<sup>68</sup> Idem...pág. 3

<sup>69</sup> Idem...pág. 4

### 2.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GABINETE DE COMUNICACIÓN

Partiendo de mi definición del gabinete de comunicación (apartado 2.1.)<sup>70</sup> puedo afirmar que hasta el siglo XX no podíamos hablar en nuestro país de la existencia de éstos.

Previamente se localizaban acciones de comunicación semejantes a las que lleva a cabo un gabinete, pero no había un reconocimiento claro de sus funciones, ni existía la especialización de las labores (creación de puestos de trabajo específicos, organizados en determinadas estructuras), ni la sociedad valoraba lo suficiente la comunicación.

Los gabinetes de comunicación u oficinas de comunicación social pueden clasificarse como cualquier otra área, teniendo en cuenta las distintas variables como el presupuesto, los recursos humanos y materiales o la propia disposición del titular de la institución en dónde se ofrecen sus servicios.

La categorización que se ofrece con frecuencia es la que considera a los gabinetes de comunicación según el ámbito en el que están inmersos, en ese sentido, podemos hablar de gabinetes en el sector público, social, privado, económico, etc.

De esta manera, primero hay que diferenciar entre gabinetes de comunicación independientes (consultorías o asesorías) y gabinetes que pertenecen a la propia institución.

Es de esa estructura de la que va a tratar este subcapítulo, del organigrama básico de un gabinete de comunicación, de su ubicación dentro de la entidad a la

---

<sup>70</sup> “A aquella instancia que comunica las acciones de Gobierno, que mantiene una estrategia permanente de vinculación con los medios de comunicación; es la responsable de medir de manera sistemática la imagen y la popularidad del Gobierno y con base en estas investigaciones, definir las estrategias de marketing y publicidad del Gobierno”.



que pertenezca y del perfil profesional del líder del gabinete comunicación u oficina de comunicación social.

### **2.3.1 Organigrama básico**

No existen reglas de oro para definir la estructura de los equipos de comunicación, porque evidentemente no todos los gabinetes de las instituciones, dependencias u organismos públicos son iguales. Éstos deben adecuarse al presupuesto, tamaño y estructura de la propia institución; pero de lo que sí podemos hablar es de líneas o estructuras básicas que permitan un adecuado funcionamiento del gabinete.

De esta manera, existen diversas propuestas de organigramas para gabinetes de comunicación. Una de ellas es la de Ana Alamansa que divide la dirección de comunicación en dos áreas interrelacionadas: comunicación interna y comunicación externa. Según la autora, el trabajo se debe llevar a cabo de forma coordinada, siguiendo el plan estratégico de comunicación.

Txelma Ramírez también refiere a dos grandes áreas: interna y externa (*figura 1*). Así considera conveniente que un gabinete de comunicación cuente con la siguiente estructura:

Al frente del gabinete deberá estar el responsable de comunicación que deberá ser el encargado de centralizar la comunicación y de garantizar que exista coordinación entre los responsables de comunicación interna y comunicación externa. Se trata de una figura englobada en la alta dirección de la organización a la que pertenezca, con capacidad decisoria, como cualquier otro miembro directivo.

Por debajo del director, en igualdad de condiciones, los responsables de comunicación interna y externa, el director del gabinete y los responsables de comunicación interna y externa deberán tener reuniones diarias, trabajar de forma conjunta y coordinada (cohesión interna).

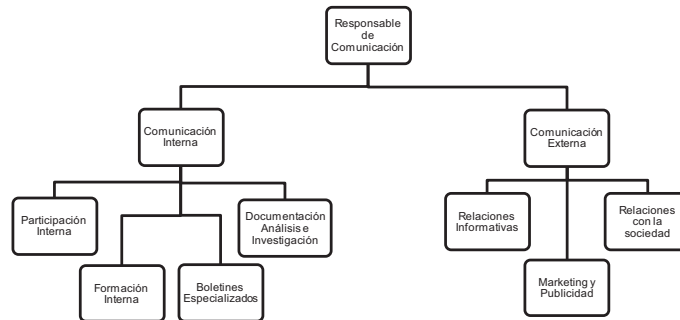
El responsable de comunicación interna será quien coordine la participación al interior de la institución, es decir, “determinar los mecanismos que permitan al seno de una entidad, que todos conozcan las razones por las que hace su trabajo y el modo de hacerlo”<sup>71</sup>.

El responsable de la comunicación externa será el encargado de la relación de la institución con su entorno, coordinará las relaciones con los medios de comunicación, las relaciones con la sociedad, el marketing y la publicidad.

Según el modelo de Txelma Ramírez, es difícil que coincidan en la misma persona las responsabilidades de la comunicación interna y externa, cuando esto llega a suceder, va en detrimento de la comunicación interna.

Sin embargo, para efectos de esta tesina sólo me concentraré al ámbito de la comunicación externa.

Figura 1. Organigrama interno del gabinete de comunicación



Fuente: Ramírez Txema, *Gabinetes de comunicación, Funciones, disfunciones e incidencia*. Ed. Bosch, Barcelona, España 1995. Pág. 54

<sup>71</sup> Almansa Martínez Ana, Op. Cit. Pág. 97

De acuerdo con el anterior organigrama, la comunicación externa se puede segmentar en tres áreas: las relaciones informativas, las relaciones con la sociedad y la publicidad y el marketing.

Las Relaciones Informativas son descritas por algunos autores como “*una relación de amor-odio*”<sup>72</sup>, son las formas como se refieren la institución y los medios de comunicación, en el sentido de que se necesitan mutuamente, pero existen recelos entre ellos.

Las dependencias e instituciones son fuentes de información, por ello los directores de comunicación deben seducir a los medios a través de distintas estrategias o herramientas de comunicación, de tal forma que conquisten a los medios y éstos los favorezcan con la publicación de sus informaciones.

De acuerdo con Villafañe<sup>73</sup>, las principales funciones informativas de un gabinete de comunicación son:

1. Suministrar permanentemente información a los medios (de *motu proprio* los gabinetes deben enviar información a los medios.
2. Atender las demandas de información de los periodistas
3. Diseñar y llevar a cabo campañas informativas.
4. Conocer las rutinas productivas de los medios de comunicación

Las oficinas de comunicación social deben ser tan profesionales, de tal forma que las notas institucionales estén tan bien redactadas y oportunas, que los periodistas las transcriban casi literalmente, sin apenas modificar una coma.

---

<sup>72</sup> Almansa Martínez Ana, Op. Cit. Pág. 126

<sup>73</sup> Villafañe, J, “La Gestión Profesional de la Imagen Corporativa”, Ed. Pirámide, Madrid 1999, citado por Almansa Martínez Ana, Op. Cit. Pág. 121

Asimismo, Ana Almanza<sup>74</sup> nos advierte en considerar algunas reglas básicas en la relación con los medios:

1. Bajo cualquier circunstancia y sobre todo en crisis, la única forma de “controlar” la información es proporcionándola.
2. La relación con los medios no consiste en rectificar después, sino en anticiparse a la información. Si su empresa no está “preparada” o si considera temerario aplicar siempre, con coherencia, estas dos reglas, aplique al menos una tercera, si le resulta más simple
3. Trate a los periodistas como le gustaría ser tratado por ellos. La exactitud de la información forma parte del bien común de cualquier país y es crítica para el buen funcionamiento, la seguridad y la confianza en una economía más abierta. Y no puede plantearse con responsabilidad exclusiva de los mass media: empresas e instituciones deben contribuir activamente.

Y estos tres mandamientos se resumen en uno: *No mienta. Si no puede –o no quiere- decir la verdad, cállese. Le irá mejor.*

Asimismo, un gabinete de comunicación no ha de preocuparse únicamente de las relaciones con los medios de comunicación, sino que también deben establecer lazos directos con los demás públicos externos (instituciones, clientes, proveedores, entidades, etc.) Tiene que eliminar barreras entre la entidad a la que pertenece y la sociedad para reforzar la imagen social de la institución y su grado de integración con el entorno, estas son las llamadas Relaciones con la sociedad.

Para lograr este objetivo las relaciones públicas serán una gran herramienta de trabajo, ya que será oportuno que el gabinete organice jornadas de puertas

---

<sup>74</sup> Carrascosa, J.L. “De la Sociedad de la Información a la sociedad del Conocimiento, Información vs Comunicación”, Ed. Arcadia, Madrid 2003, citado por Almanza Martínez Ana, Op. Cit. Pág. 125

abiertas, visitas, exposiciones, congresos, encuentros sectoriales, reuniones de grupo, es decir, instrumentar acciones que le permitan relacionarse con la comunidad.

Cabe señalar que en la organización de estos eventos, no es necesario convocar a un gran número de invitados, basta con seleccionar a los líderes de opinión de cada sector, para que ellos transmitan al resto de los públicos las ideas básicas de nuestra institución.

Otra forma de allegarnos a los públicos es a través de la Publicidad y el Marketing entendidas éstas como el gasto de venta que hacen las instituciones para posicionar los servicios que ofrece, todo ello, con base a los estudios de mercado que el gabinete elabore.

Sin duda alguna, estas dos herramientas bien coordinadas resultan indispensables para el éxito de las campañas de difusión de cualquier institución. Y no es recomendable mezclar las funciones informativas con las publicitarias, es decir, no se debe recurrir a la asignación de pautas publicitarias para contentar a los medios e intentar presionarles, de esa manera, para que hagan pública la información que se les manda la oficina de comunicación social.

### **2.3.2 Ubicación del gabinete de comunicación en la institución**

Un gabinete de comunicación debe estar en contacto con el resto de departamentos de la institución y muy especialmente, con la alta dirección para poder ejercer debidamente sus funciones.

Porque todo plan de comunicación se diseña con base a los objetivos institucionales, por ello, lo ideal es que en el organigrama de la institución queden reflejadas estas necesidades de acceso directo al titular de la institución y de

contacto con todas las áreas directivas en condiciones de igualdad e independencia.

Resulta imprescindible el contacto permanente (diario o casi diario) y la coordinación entre el titular de la dependencia y el líder del gabinete de comunicación, ya que éste tiene que conocer de primera mano la misión, visión y objetivos de la institución que, más tarde, tendrá de difundir.

Por ello, el gabinete de comunicación deberá tener rango directivo y formar parte del grupo de funcionarios con toma de decisión, “como lo asegura Ron Higgins, quien entiende que la comunicación debe participar del cuadro directivo y ubicarse en el cuadro de mandos en el que se toman y planifican las decisiones”<sup>75</sup>

Para mantener un contacto continuo y una comunicación fluida, resulta indispensable que esta cercanía también sea física. Por eso el gabinete debe tener su espacio de trabajo, muy cerca de las oficinas del titular de la institución.

De lo contrario la distancia espacial se convertirá, en la mayoría de los casos, en distancia con la comunicación y esta no será lo intensa que debiera. Bien es cierto que en muchas ocasiones la ubicación física se ve condicionada por cuestiones meramente espaciales y que las oficinas de comunicación social acaban instalándose donde hay lugar, esto no es correcto y puede incidir en forma negativa en el trabajo del gabinete.

### **2.3.3. Perfil de quienes trabajan en el gabinete de comunicación**

Definir el marco profesional de los gabinetes de comunicación, resulta una tarea difícil puesto que se trata de un ámbito que siempre está en transformación y adaptación, de acuerdo a las necesidades de las instituciones.

---

<sup>75</sup> Almansa Martínez Ana, Op. Cit. Pág. 58

Sin embargo, puedo visualizar tres grupos de referencia en cuanto al perfil profesional del Director del Gabinete de Comunicación:

- El primero engloba a aquellos personajes formados en los años en los que no se existía rigor profesional, y que el mérito de su nombramiento obedecía a compromisos y lealtades políticas.
- En el segundo están los profesionales del periodismo “con buena agenda”, es decir, la de reporteros o informadores que pasan de los medios a las oficinas de comunicación social, conservando amistades y aliados informativos de sus anteriores trabajos.
- Y el tercer grupo, basa su hacer en una rigurosa profesionalización de personas, tareas y objetivos, con ello me refiero a los egresados de las licenciaturas de Ciencias de la Comunicación, Comunicación Social y áreas afines.

Sin embargo a nivel profesional, la persona que trabaje en el gabinete de comunicación debe ser conocedora de su entorno mediático (conocer rutinas, tiempos informativos, periodistas, etc.) y también de la entidad a la que pertenece (para informar ha d conocer previamente, por eso la importancia del contacto con todos los departamentos y especialmente con quienes toman las decisiones, como analizábamos en los apartados primeros de este subcapítulo.

El personal que se encargue de las relaciones con los medios de comunicación debe dominar las técnicas de redacción periodística, la línea editorial de los medios y en la medida de lo posible debe conocer a los directivos y dueños de los medios a fin de hacer que la relación entre la institución y el medio sea más fluida.

Tener una clara línea editorial de los medios facilita el trabajo del gabinete, ya que permite saber el enfoque que debemos dar al mensaje para que resulte más interesante a las audiencias.

Aquí, las relaciones personales y profesionales entre las partes son básicas para conseguir los objetivos comunicativos. En este sentido, una de las premisas fundamentales de todo buen gabinete es su credibilidad, a medio y largo plazo, una oficina de comunicación social que no respete esta norma comprobará que los mensajes que envía a los medios pasan desapercibidos y dejará de ser una fuente confiable de información, orillando al medio a buscar otras alternativas.

Entre las cualidades que debe tener el jefe del gabinete podemos señalar las siguientes:

- Sólida capacidad de comunicación para poder expresar de manera diáfana sus ideas y los proyectos que planifica.
- Capacidad analítica que le permita analizar las situaciones, desarrollar los planes adecuados, ejecutarlos según la planificación y de manera esencial, evaluar los resultados a partir de los objetivos planteados.
- Orientación hacia los resultados como manera de poder justificar la inversión en comunicación y poder desarrollar una labor que permita el desarrollo de la organización.
- Liderazgo de equipo para poder dirigir a un grupo de personas con objetivos comunes.
- Personalidad y confianza para poder acometer los proyectos institucionales con los objetivos de saber qué, cómo y cuándo desarrollar las estrategias de comunicación más adecuadas a las características de la dependencia.

Con estas ideas básicas ahora nos toca hacer la propuesta de cómo integrar y hacer operativo este gabinete, cómo construir las políticas de comunicación, cómo trazar los objetivos, las funciones y la interacción con las áreas que lo integran. De éstas fases hablaré en el siguiente capítulo.



**CAPÍTULO III**  
**PROPUESTA DE GABINETE DE COMUNICACIÓN**  
**PARA UNA SECRETARÍA DE ESTADO**

**3.1 POLÍTICA DE COMUNICACIÓN**

El ejercicio de la gestión pública en cualquiera de sus vertientes ha adquirido un alto grado de especialización, por lo que sus operadores requieren de un alto grado de profesionalización y sensibilidad política para desempeñarse con eficacia. Ése debería ser el caso de la gestión de la comunicación gubernamental.

En México las instituciones públicas consideran cada vez más importante contar con una política de comunicación adecuadamente planeada y ejecutada. Entre los factores que apuntan en ese sentido, tenemos el pluralismo político, la explosiva ampliación de las posibilidades para difundir masivamente a través del uso del Internet y las redes sociales y, desde luego, el mayor protagonismo de los medios de comunicación en nuestro país.

La comunicación es un instrumento político por la sencilla razón de que vincula al poder político con la sociedad que lo sostiene, contribuyendo a acrecentarlo, a preservarlo y, como hemos sido testigos en no pocas ocasiones, a deteriorarlo.

Con el propósito de alcanzar sus objetivos de fondo, la comunicación gubernamental debe realizarse mediante un manual y plan estratégico. Para lograr esto, es indispensable tener claridad absoluta sobre el fin que se pretende alcanzar.

Lo anterior permitirá llevar adelante una serie de acciones de comunicación integradas, creíbles, coherentes y persistentes, que logren impactar en la opinión y/o en las conductas de la sociedad mexicana o de ciertos sectores de ésta.

Antes de comenzar a delinear una política de comunicación, es preciso tener claridad en lo que es conocido como “el proyecto político” de la institución a la que pertenecen.

Un proyecto político puede estar representado en una institución, o bien puede significarse en una persona física, por ejemplo, un candidato.

Lo cierto es que, sea uno y otro, debe representar una serie de valores, una filosofía, retos, y metas claras, que guíen y orienten en todo momento tanto el trabajo político como el comunicacional que se realice en torno a ese proyecto.

En el caso de la institución -que para efectos de esta tesina la denominaremos “*Secretaria*”- el proyecto político debe enmarcarse en los aspectos que conforman su misión y su visión, es decir, aquello que el proyecto político institucional es en esencia y aquél lugar al que aspira a llegar y al que se dirigen todos los esfuerzos y estrategias políticas y comunicacionales.

Igualmente, el personaje que comúnmente se dice que “tiene proyecto político” es porque, en síntesis, encarna una serie de valores y, sobre todo, tiene perfectamente claras la misión que representa y la visión de hasta dónde anhela llegar, y al cual para efectos prácticos me referiré a él como “*Secretario*”.

El diseño e implementación de una política en materia de comunicación gubernamental es un asunto de importancia estratégica. No sólo por sus efectos, sino porque la comunicación ha dejado de ser un asunto marginal en el ejercicio del poder, para convertirse en una vertiente sustantiva de la política que se despliega desde el gobierno.

En la actualidad el contenido y los alcances de las políticas de comunicación ya no corresponden a la antigua visión de los “manipuladores” de noticias, de periodistas y de medios que proliferaron en las oficinas públicas del gobierno mexicano, que hicieron escuela y surco en la trama del régimen político en la larga fase de ausencia de competencia política real y sobre todo, que se caracterizaron por el manejo discrecional de las partidas presupuestarias para los medios de comunicación y que aún se siguen asignando a las oficinas de comunicación social.

Por ello es necesario reparar en algunas cuestiones básicas, a la hora de formular las políticas en materia de comunicación gubernamental, tal como sugiere Juan Francisco Escobedo<sup>76</sup>, quien señala los siguientes aspectos:

1. Las estrategias de comunicación que se despliegan obedecen a una lógica diferente a la que corresponde al ejercicio del gobierno.
2. La comunicación gubernamental necesita el enfoque de la comunicación política, que desde luego no se reduce a la mercadotecnia, al control informativo ni a la compra de espacios mediáticos.
3. El diseño e implantación de la comunicación gubernamental requiere de nuevos enfoques, comportamientos, formatos y discurso político.
4. La comunicación gubernamental inevitablemente se encuentra jalonada por la impronta del Presidente en turno, pero no se agota en la agenda presidencial. Debe incorporar una perspectiva integrada de las acciones del gobierno.

---

<sup>76</sup> Escobedo, Juan Francisco. Política de Comunicación Gubernamental, Revista Etcétera, Octubre de 2006.

5. La comunicación gubernamental no puede convertirse en una carrera desaforada contra el tiempo y contra los adversarios políticos para ganar la aceptación de la opinión pública.
6. La comunicación gubernamental no es asunto de dinero y de control informativo.
7. La comunicación política es sobre todo disputa simbólica, batalla cultural, persuasión, establecimiento de vínculos, referencias identitarias, generación de legitimidad y capital social.

En la operación práctica de la comunicación política no siempre se propicia el conocimiento adecuado de los procesos que se ponen en juego, antes y después del despliegue de los instrumentos técnicos.

Tampoco facilita el reconocimiento de los procesos a través de los cuales los receptores de los mensajes filtran, discriminan y seleccionan los datos que llegan hasta el nivel cognitivo, de entre el alud de información que reciben día con día.

Un enfoque de comunicación política adecuado que podría servir como referencia para diseñar una política de comunicación gubernamental, tendría que contener algunos de los presupuestos teóricos de los que ya he hablado en el anterior capítulo, pero sin duda alguna deben considerar los siguientes<sup>77</sup>:

1. La comunicación política constituye una esfera compleja en la que concurren los actores políticos a desplegar una batalla incesante de carácter simbólico.

---

<sup>77</sup> Ídem.

2. Implica el reconocimiento previo de la naturaleza de los interlocutores, de las arenas y escenarios donde ésta se despliega, así como de los medios que se ponen en juego.
3. La audiencia debe leerse en plural y las relaciones que con ella se establezcan deben alentarse bajo reglas democráticas. Detrás de las audiencias hay ciudadanos que disponen de libertades y derechos que deben ser respetados. Entre ellos es importante destacar a la libertad de información y el correlativo derecho a la información.
4. Las batallas simbólicas que se libran bajo la comunicación política como praxis no implican la liquidación o exclusión, ni de los adversarios ni de las audiencias y ciudadanos críticos. Se trata de un proceso complejo que debe ocurrir en el marco del sistema democrático.
5. La comunicación política tiene como objetivo fundamental la búsqueda de la legitimidad desde la legalidad. Desde el gobierno o de cualquier poder público, de lo que se trata es de crear condiciones de aceptación de las acciones y decisiones de los gobernantes, no de ganar plebiscitos cotidianos.

En este sentido retomaré mi definición de Gabinete de Comunicación Social, para ir desmenuzando la propuesta que hago a fin de integrar y hacer operativas las acciones estratégicas del Gabinete:

*“El Gabinete de Comunicación social es aquella instancia que comunica las acciones de Gobierno, que mantiene una relación permanente con los medios de comunicación y una presencia constante al interior de su institución; es la responsable de medir de manera sistemática la imagen y la popularidad del Gobierno para que con base en estos estudios, defina estrategias de marketing, publicidad y*

*mensajes claves que puedan comunicar de una manera efectiva las acciones de Gobierno”.*

### **3.1.1 Manual de Comunicación**

El Manual de Comunicación es el instrumento para dotar de coherencia y congruencia a las acciones de comunicación de las instituciones de acuerdo al Plan de Comunicación.

Se propone facilitar la consecución de los objetivos de comunicación, a cargo de los titulares, de sus subalternos y de los servidores públicos de las áreas de comunicación social.

El Manual permite a los responsables de las acciones comunicativas –*lo mismo a portavoces de anuncios programados que a voceros en situaciones de crisis o emergencia*- enfrentar sus retos y adoptar decisiones con responsabilidad y seguridad.

Con un Plan y un Manual de Comunicación aprobados, los servidores públicos de cada nivel pueden solventar situaciones en que no siempre es recomendable esperar a que todas las decisiones sean tomadas por los altos cargos.

Sus líneas y normas, aprobadas en las más altas instancias, otorgan a las áreas de comunicación la capacidad para desahogar decisiones que de otra forma deberían ser tomadas por un superior jerárquico.

El Manual vincula y obliga a todos los miembros de la Secretaría; sus lineamientos guiar las decisiones y acciones de los responsables de los procesos de comunicación.

Son estas políticas de comunicación las que deben regir el trabajo de los voceros y demás funcionarios encargados de definir -en cada caso- lo que la Secretaría debe comunicar, en la forma de hacerlo y a través de los canales más convenientes.

Adicionalmente, el Manual debe ser el marco de referencia para evaluar y cotejar, las acciones y resultados de los responsables de comunicación.

Finalmente, el Manual debe señalar lo que se permite y lo que no se permite en materia de comunicación.

### **3.1.2 Objetivos**

El Manual debe:

- Guiar las actividades de comunicación de la Secretaría a través de la definición de una serie de principios de acción y protocolos de operación.
- Establecer las condiciones básicas de organización del Gabinete de comunicación social, atribuciones y alcances, su forma de integración, los requisitos de idoneidad de sus integrantes y las líneas de vinculación con las demás áreas de decisión y de operación de la Secretaría.
- Definir una política de manejo de crisis con las líneas generales de acción que se desarrollarán en específico.

### **3.1.3 Principios**

La política de comunicación debe basarse en:

- Comunicación proactiva y abierta a la sociedad a partir de los mensajes institucionales y estratégicos clave.
- Agilidad de respuesta ante coyunturas y contingencias.

- Trato permanente y proactivo con los medios de comunicación, sus directivos y sus informadores y formadores de opinión.
- Transparencia en las relaciones comerciales (publicidad) con informadores y empresas informativas.
- Fomento de la participación interactiva del público y con la Secretaría, ya sea a través de los medios, el internet y las redes sociales.
- Respeto a la crítica y a las libertades informativas.
- Veracidad y oportunidad en los mensajes oficiales.
- Diligencia para responder a las necesidades informativas de los medios de acuerdo a sus imperativos profesionales y organizacionales, como los horarios de cierre de ediciones y emisiones.
- Colaboración en la tarea de allegar información y facilitar la obtención de los datos requeridos por los medios.

### **3.2 FUNCIONES, FASE DE INTEGRACIÓN Y ORGANIGRAMA**

En toda institución, las funciones a cumplir son las que determinan y justifican la creación y el sostenimiento de las unidades administrativas, y a toda unidad administrativa corresponde una función. Así, la integración de las áreas de Gabinete de Comunicación se determina de acuerdo a las funciones a cumplir.

Y estas funciones, a su vez, se definen de acuerdo a las fases del ciclo de la comunicación institucional, como se describe a continuación:

La **primera fase** del ciclo corresponde al conocimiento de las percepciones de los públicos objetivo, así como de los medios que construyen esas percepciones. En



consecuencia, la primera función a cumplir es el análisis de los estudios de opinión pública, para conocer a las audiencias y el punto de vista de los medios que inciden en la formación de esa opinión.

Por tanto, la primera unidad administrativa a considerar es la abocada al análisis de opinión y de medios (síntesis, encuestas y monitoreo), es decir, una **dirección o un área de Análisis.**

La **segunda fase** se dirige a la elaboración y la producción de mensajes clave con la información y las posturas de la Secretaría, definir los protocolos y los canales idóneos para la transmisión de esos contenidos y seleccionar los espacios mediáticos adecuados para colocarlos.

Por tanto, la segunda unidad administrativa a integrar es la encargada de recabar la información y las opiniones de la institución, procesarlas conforme al protocolo y los canales definidos y colocarlas en los medios seleccionados, es la **dirección o área de Información.**

La **tercera fase** empieza una vez colocados los mensajes en los medios y éstos a la hora de definir finalmente la agenda del debate público seleccionan o discriminan los mensajes de la Secretaría, los enmarcan favorable o desfavorablemente y los priman o los degradan en sus ediciones, de la misma manera que privilegian o desdeñan los mensajes de los antagonistas.

Por ello, la tercera función consiste en evaluar todo el proceso y sus resultados en los contenidos de los medios y en las percepciones públicas, para culminar el ciclo e iniciar el siguiente a partir del análisis actualizado de las percepciones y los medios. A partir de aquí, esta función se retoma por la primera unidad administrativa, la de Análisis, para reiniciar el ciclo.

Resueltas las tres fases sustantivas del ciclo de la comunicación institucional con dos unidades administrativas, la de **Análisis** y la de **Información**, conviene contar

además con una unidad de **Logística** y otra de **Difusión**. Más adelante describiremos sus funciones y la pertinencia de su existencia en el Gabinete de Comunicación.

Cabe señalar que de acuerdo a las cargas de trabajo y a la disponibilidad de recursos económicos y humanos que se tengan, las unidades administrativas pueden subdividirse en tantas subunidades como necesidades y ventanas de oportunidad tenga la Secretaría

El siguiente modelo de organigrama sólo ilustra las funciones indispensables que deben cumplir los órganos o unidades administrativas anteriormente descritas:



Las funciones, unidades y subunidades administrativas o equivalentes expuestas en el anterior organigrama deben estar contempladas en la estructura orgánica y/o reglamento interior de la Secretaría.

Tal como expliqué en el anterior capítulo, reitero que las subdivisiones se crean de acuerdo a las necesidades y recursos de cada institución. Asimismo, es de señalar que ante la escasez de estas unidades o ante las asimetrías en su distribución, es necesaria una gran colaboración entre las áreas.

### **3.3 ATRIBUCIONES**

#### **3.3.1 Unidad de Comunicación Social**

Para efectos operativos ésta unidad administrativa es lo que comúnmente se conoce como Coordinación de Comunicación Social y/o Dirección General de Comunicación Social, y para esta tesina la definiré como la instancia jerarquía más alta de la toma de decisión en el Gabinete de Comunicación Social.

Esta unidad tiene asignadas tres atribuciones básicas<sup>78</sup>:

- La de Portavoz o coordinador de portavoces
- La de responsable de comunicación y
- La de responsable de las relaciones con los medios informativos o vocero ante los medios o Jefe de Prensa

El Secretario es la principal fuente de noticias y mensajes hacia afuera, el que expresa la voz de la institución. Sin embargo, al portavoz le corresponde portarla, en el sentido de coordinar internamente el modo en que la organización ha de manifestarse con la mayor coherencia hacia afuera: qué, quién, cómo, a quién (no sólo a los medios, sino también directamente a las audiencias de cada dependencia).

---

<sup>78</sup> Carreño Carlón, José...Op. cit.

En su atribución de portavoz o de coordinador de portavoces, al coordinador del Gabinete de Comunicación Social le corresponde:

- Proveer que los públicos objetivo y los medios cuenten con información precisa y constante de la Secretaría, evitando que se generen vacíos a ser llenados por otros definidores primarios de la agenda pública.
- Apoyar, proteger y regular la visibilidad pública del Secretario, especialmente cuando se trate de colocar mensajes clave y de manejar informaciones y mensajes críticos.

El Gabinete de Comunicación Social es el centro operativo de la estrategia informativa de la Secretaría, por tanto dirige y preside al Comité de Comunicación Social. Éste es el cuerpo colegiado en el que concurren la oficina del Secretario, las áreas sustantivas y normativas de la Secretaría con el titular del Gabinete de Comunicación.

El Comité de Comunicación es el espacio indicado para asegurar la coherencia entre la agenda política y la agenda comunicativa, es decir, para combinar la estrategia de comunicación y la estrategia política de la dependencia.

Y conforme a mejores prácticas comunicativas, la Secretaría tiene en el Comité y en el Gabinete a un grupo de personas dedicadas a la planeación estratégica de la comunicación gubernamental.

Entre las atribuciones, responsabilidades y funciones del Gabinete, están:

- A partir de su **área de Análisis**, realizar el mapeo de públicos objetivo, incluyendo sus patrones de consumo mediático, a fin de establecer o consolidar con ellos los canales de comunicación más efectivos, desde los medios tradicionales, hasta los nuevos y cambiantes instrumentos que ofrece Internet y las redes sociales.

- A partir de su **área de Información**, coordinar el mensaje institucional, asegurando la disposición y la difusión oportuna y la calidad de la información, identificando en su caso rezagos y obstrucciones.
- A partir de su **área de Coordinación**, evitar fisuras, filtraciones y desviaciones de la política de comunicación, así como competencia ruinosa entre dependencias por los espacios de los medios cuando se traslapan los mensajes de unas y otras y terminan por anularse.

Otras tareas del Gabinete, en su calidad de operador de la estrategia son:

- Coadyuvar con la oficina del Secretario en la elaboración del discurso, a fin de asegurar la coherencia con los demás elementos comunicativos, con escenarios, calidad de imágenes, grabaciones, acompañantes, etc.
- Asesorar y apoyar a las áreas sustantivas de la Secretaría en sus requerimientos de campañas publicitarias, y en su caso aprobarlas, calendarizarlas o rechazarlas.

En su atribución de jefe de prensa cumple con una dualidad: es el representante de la Secretaría ante los medios y el representante de los medios ante la Secretaría, es la llamada relación de “*amor-odio*” a la que me referí en el capítulo dos.

Las funciones de relación con los medios se resumen en:

- Informar lo que hace y dice la Secretaría, de acuerdo a los principios rectores de la institución.
- Atender las necesidades informativas (en todas sus formas) y logísticas de los medios (facilitar los accesos a los eventos, dar acreditaciones, adecuar los espacios de trabajo, etc.).

### **3.3.2 Unidad de Análisis**

Esta unidad administrativa tiene como objetivo mantener permanentemente informados al Secretario y al Coordinador del Gabinete sobre el acontecer nacional y del sector al que pertenece la institución. Su trabajo es estratégico para la toma de decisiones.

La dinámica diaria consistía en recabar información de los medios electrónicos y de los principales diarios, a través de la realización de una Síntesis de Prensa y un Monitoreo permanente de los medios electrónicos, portales y redes sociales.

La síntesis y el monitoreo permite detectar cinco prioridades para el Gabinete:

1. si la información publicada es sólo informativa,
2. si genera oportunidades,
3. si es un tema del que es necesario estar pendiente,
4. si se trata de un conflicto,
5. si de un tema que pueda causar una crisis.

De este semáforo informativo se desprenden un análisis especializado de carácter político sobre la forma en que los problemas del país son abordados por los medios y de éste se obtiene un diagnóstico de asuntos que son o pueden convertirse en problemas mediáticos para la Secretaría y que deben ser tratados con atención.

A partir del diagnóstico de la coyuntura mediática, se deben hacer recomendaciones para la toma de decisión del Secretario y del Coordinador del Gabinete.

En la mayoría de las ocasiones, estas sugerencias sirven de indicadores para revalorar la estrategia de comunicación, los lineamientos del Comité de Comunicación Social y particularmente en el diseño de las campañas de difusión y la asignación de las pautas de publicitarias.

### **3.3.3 Unidad de Información**

Se encarga de relación con los medios nacionales, internacionales y de los estados, de la elaboración de comunicados, de la organización de las conferencias de prensa, de la actualización de los directorios de medios, de la logística de prensa en todos los actos del Secretario y de la atención de la sala de prensa.

Sus objetivos son:

- Crear una relación profesional, abierta, igualitaria y democrática entre los medios y la institución.
- Difundir las actividades del Secretario y de las áreas sustantivas de la Secretaría.
- Coordinar la cobertura periodística de la “fuente”
- Generar materiales informativos: versiones estenográficas, boletines, fotografías, entre otros.
- Atender las solicitudes de información de los medios.

Esta unidad está en coordinación permanente con las áreas de agenda y giras del Secretario, a fin de cubrir con oportunidad las actividades públicas del mismo. El área realiza la planeación mediática de los eventos y garantiza la participación de los reporteros que integran la “fuente”, así como el posible impacto del evento.

A partir de esa valoración, coordina con la unidad de Logística el dispositivo de traslado e ingreso de los periodistas a los eventos, así como los tiros que tendrán las cámaras de fotografía y televisión. Una vez determinado este punto, la unidad de Información genera las invitaciones a los medios para la asistencia al evento.

Durante la cobertura informativa, el personal de la esta área se encarga de transmitir el audio hacia la sala de prensa a efecto de que los estenógrafos realicen las versiones escritas del discurso y de que el sonido pueda ser utilizado por los periodistas que no asistían al evento o a la gira.

Los materiales estenográficos se ponen a disposición en la página de web de la Secretaría y se envían por correo electrónico a las direcciones de la “fuente”, a las redacciones, columnistas y líderes de opinión interesados en el tema.

A partir del material estenográfico se elaboraban los boletines informativos, aunque lo conveniente es tener con anticipación el discurso que pronunciará el Secretario y así tener con anterioridad el comunicado de prensa, lo cual permite posicionar de manera inmediata los mensajes claves.

Es importante que esta unidad participe en la elaboración de los discursos, porque contribuía a posicionar ante los medios, los temas que se considera de interés nacional y a fijar la posición del Gobierno Federal en temas centrales del acontecer nacional.

Además vigilará que los contenidos sean relevantes y novedosos, pero sobretodo que estén redactados con un lenguaje accesible a la mayoría de los públicos.

### **3.3.4 Unidad de Logística**

Esta unidad administrativa organizar y coordinar la presencia de los medios en los eventos y giras de la Secretaría, es decir, armar la logística necesaria para que los



reporteros y periodistas cuenten con las condiciones apropiadas para realizar su labor.

Esta área es el enlace entre el Gabinete de Comunicación Social y todas las áreas vinculadas con la Secretaría.

Adicionalmente es la encargada del diseño de los espacios para el desarrollo de los actos públicos de la Secretaría: ropa, instalaciones, escenarios, colores, ángulos de cámaras, símbolos, logos, tonos de voz, lenguajes corporales, gestuales, guturales...etc.

### **3.3.5 Unidad de Difusión**

Esta unidad vigila el cumplimiento las normas que rigen las actividades de comunicación social para la aplicación de recursos federales destinados a la publicidad.

Sus funciones son:

- Diseñar y presentar el programa anual de campañas institucionales y de comunicación social.
- Diseñar y presentar en manual de identidad institucional
- Diseñar e instrumentar las campañas de comunicación internas y externas de la Secretaría.
- Autoriza los criterios para la contratación de medios de comunicación.
- Realizar estudios de mercado para evaluar el impacto de las campañas institucionales.

- Diseñar programas y actividades destinadas a promover y fortalecer la imagen de la Secretaría.
- Coordinar conjuntamente con las diversas áreas de la Secretaría la edición de sus publicaciones y supervisar el proceso editorial.

### **3.4. PROTOCOLOS**

El protocolo es el arte de ordenar y para los efectos de esta tesina debemos entenderlos como las reglas, los instrumentos o los procedimientos que materializan los principios generales enumerados en el punto 3.1.3

Así, el cumplimiento de los principios de comunicación abierta a la sociedad, de agilidad de respuesta ante coyunturas y contingencias, de trato permanente con los medios de comunicación, de transparencia en las relaciones con informadores y empresas informativas, de fomento de la participación y la interacción entre el público y los gobernantes, entre otros, deben sujetarse a las reglas, cumplir los requerimientos, usar los instrumentos y seguir los y procedimientos siguientes:

#### **3.4.1. La regla básica**

El Secretario fija la agenda pública, es decir, es la principal fuente de noticias y mensajes de la institución hacia afuera y hacia adentro, como vía para implicar en el mismo proyecto político y en la misma estrategia de comunicación a todas las áreas sustantivas, a los actores políticos y sociales afines, lo mismo que a los aliados informativos.

La regla de la definición de la agenda pública por el Secretario exige la aplicación de una serie de recursos para convertir las actividades del Secretario en fuente

privilegiada de noticias y mensajes clave, y por tanto en oportunidades para incidir en la agenda mediática.

Entre los recursos comunicativos para fijar la agenda bajo el principio de comunicación proactiva y abierta a la sociedad o como oportunidad para responder con agilidad ante coyunturas y contingencias, se encuentran los siguientes:

- Anuncios de políticas, reportes de actividades de los altos exponentes de la Secretaría e informes de resultados susceptibles de concluir con un comunicado, mensaje, declaración a medios o conferencia de prensa.
- Encuentros con los altos funcionarios del Gobierno Federal, incluyendo al Presidente de la República, autoridades estatales (gobernadores, presidentes municipales) e internacionales.
- Encuentros con miembros del Congreso, líderes políticos, sindicales, empresariales, intelectuales, etc.
- Giras por el interior de la República y el extranjero.
- Utilización de los llamados *"tiempos oficiales"*

#### **3.4.2. Requerimientos Políticos**

A diferencia del pasado cuando se tomaban las decisiones en la cabeza de las Secretarías y luego eran transmitidas al área de comunicación, hoy en día se reconoce como indispensable la participación del jefe del Gabinete de Comunicación Social en los procesos de toma de decisión de las dependencias, como exponente del pulso de los medios y de la opinión pública, y con capacidad para anticipar el comportamiento mediático y las reacciones de los públicos.

De allí la necesidad de satisfacer en cadena los siguientes requerimientos políticos indispensables para la marcha de una estrategia de comunicación:

- Acceso directo y cotidiano del Coordinador del Gabinete al Secretario para exponer el reporte del frente comunicativo del día y tomar las decisiones necesarias.
- Acceso directo del Coordinador del Gabinete a los titulares de las unidades internas (organismos descentralizados) para coordinar la ejecución de las indicaciones del Secretario, garantizar el flujo de información e indicaciones a seguir.
- Celebración de reuniones semanales de evaluación y actualización de agenda del Gabinete y del Comité de Comunicación Social

### **3.4.3. Requerimientos Profesionales**

Para la utilización adecuada de los recursos y espacios comunicativos disponibles es necesario desarrollar los siguientes requerimientos profesionales:

- Que la unidad de Análisis tenga capacidad para elaborar el mapa de públicos y de medios, con estudios de opinión y monitoreo que le permita establecer con precisión el estado del debate público, las percepciones de los públicos objetivo y los temas que los ocupan, incluyendo los de coyuntura.
- Que el mecanismo de elaboración de mensajes contemple la coordinación entre las áreas sustantivas en las que se produce la información; que tenga capacidad para elaborar mensajes clave y posturas de coyuntura que conecten con las percepciones de los públicos y tengan poder de atracción y persuasión.

- Que instrumente un sistema permanente de entrenamiento de voceros con capacidad para colocar en los medios los mensajes clave y las posturas coyunturales conforme a la agenda propia, eludiendo con eficacia la agenda de los medios y de otros definidores de agenda cuyos mensajes suelen gestionar los propios medios, es decir, aplicación de un *“media training”*.
- Que se aplique el principio general de contar con un mecanismo de trato permanente con los medios de comunicación -estatales, nacionales, internacionales- para llegado el caso, estar en aptitud de gestionar la colocación oportuna y con un giro apropiado de los mensajes y de las posturas coyunturales, bajo el otro principio aplicable a este punto: el de transparencia en las relaciones con informadores y empresas informativas.
- Que se construya y active un mecanismo de negociaciones y alianzas con voceros externos capaces de reproducir, ampliar y adaptar ante sus públicos los mensajes y las posturas institucionales.

#### **3.4.4. Elaboración del mensaje institucional**

Hay que distinguir la elaboración del mensaje institucional que trataremos aquí, en términos de discurso rector de las expresiones específicas que puede adoptar, como boletines, comunicados, declaraciones, discursos o spots.

En su sentido descriptivo, el mensaje institucional incluye lo dicho y lo no dicho, lo implícito y lo explícito, los participantes y los contextos.

Mensaje es, en este sentido, todo lo que comunican la Secretaría y sus exponentes con sus acciones y omisiones, con lo que dicen y lo que dejan de decir, además de las palabras: ropa, instalaciones, escenarios, colores, ángulos

de cámara, símbolos, logos, tonos de voz, lenguajes corporales, gestuales, guturales...etc.

Cuando una Secretaría carece de estrategia, lanza mensajes a diestra y siniestra con todos los lenguajes, con frecuencia de manera incoherente o incluso contradictoria.

El mensaje institucional es una definición general y a la vez concreta de lo que la Secretaría es y de la manera en que quiere ser conocida. Incluye las ideas fuerza, los recursos simbólicos a través de los cuales se comunica, las frases clave con las que se identifica, los escenarios en que se desenvuelve, las acciones que desarrolla, el perfil de sus exponentes y líderes.

El mensaje institucional es una construcción que busca generar efectos cognitivo, en las actitudes y en el comportamiento de los públicos objetivo, acerca de la competencia de la Secretaría y de la confianza de la que es acreedora.

Para efectos operativos distinguimos dos clases de mensaje institucional:

- Los propiamente llamados mensajes clave, de naturaleza proactiva a través de los cuales se expresan políticas públicas, medidas de gobierno y sus resultados, y
- Las posturas de la Secretaría ante hechos de coyuntura, generalmente reactivos a la iniciativa de los periodistas.

Para la elaboración del mensaje institucional debemos considerar que este:

- Debe tener sustento y fondo.
- Debe ser coherente y congruente.
- Debe ser sencillo, claro, fácil de interpretar, directo, a partir de una idea central que se expresa en un atributo integral de la institución.

- Debe ser conciso, no aspirar a decirlo todo, sino que pueda expresar fuerza en cuatro ideas, de lo contrario se perderá la intención del mensaje clave.
- Debe estar en total sintonía con los públicos de la Secretaría, con referencia directa a los problemas reales de las personas y en las formas en que éstas los plantean.
- Debe ser susceptible de expresarse en los diversos productos comunicativos, como los discursos, logos, eslóganes, boletines, redes sociales; al igual que a través de decisiones asociadas a políticas públicas, leyes, programas, medidas de gobierno, etc.
- El mensaje debe colocar a los atributos del Secretario (competencia, fiabilidad, cercanía, capacidad, experiencia) en línea con el mensaje de la institución y de las políticas públicas que éste presenta.
- Debe incluir los resultados de la gestión y de las políticas públicas seguidas, como base del desarrollo futuro del proyecto.

Entre los protocolos de acción para hacer llegar el mensaje a los públicos objetivo, dejaremos de lado las viejas prácticas de soborno, presiones, amenazas, y me abocaré a las relaciones duraderas basadas en acciones profesionales bajo el principio de una negociación permanente y transparente de intercambio de información atractiva con el informador a cambio de una buena cobertura.

Las técnicas de salida de la información institucional y las situaciones en que se aplican, son:

➤ **Boletín o Comunicado de Prensa**

A éste se recurre cuando se considera que la información tiene interés para los medios, pero no el suficiente como para ameritar la comparecencia del Secretario y/o funcionarios de primer nivel ante los medios.

Su objetivo es alcanzar cobertura y registro amplio en los medios. Para ello requiere cumplir las siguientes características:

- Incorporar a la información y al mensaje institucional el atractivo de los valores informativos del periodismo: novedad, conflictividad, grandes cifras, cercanía de los temas con lectores y audiencias, etc.
- Seguir la estructura de la nota periodística: un titular, un sumario, un lead, todo ello con lo más atractivo de la información y enseguida el desarrollo o el cuerpo de la nota.
- Se sugiere adoptar un estilo directo, con claridad y concisión, sin tecnicismos, ni tonos promocionales, ni excesos de adjetivos.
- Evitar el lenguaje peyorativo, los eufemismos, las ambigüedades y las opiniones.
- Aportar datos duros, comprobables y evitar todo error o falsedad que acabe con la credibilidad de la Secretaría y sus representantes.
- Entrecomillar, si fuera el caso, declaraciones fuertes del Secretario y/o del vocero en el tema que se está exponiendo.
- Apoyar la información, siempre que lo amerite, con infografía (gráficas informativas y fotografías)



- Apoyar la nota de prensa con audio y video. Hoy en día se estila el videocomunicado, en general, con las mismas características del boletín de prensa, pero con una narrativa más ágil, a fin de subirlo a través de las redes sociales.
- Consignar los datos de la oficina de comunicación social y de la persona encargada de atención a medios.
- Una vez enviado el boletín, darle seguimiento para asegurarse de que llegó a su destino.

➤ **Conferencia o “Rueda de Prensa”**

Ésta se reserva para hacer anuncios de mayor relevancia, como puede ser la aprobación de una ley, la solución de un conflicto, las conclusiones de una negociación, o para informar al término de reuniones que generan expectativas.

La convocatoria a una conferencia de prensa, genera en los medios, expectativas de una noticia importante y/o que se va a someter un problema al escrutinio de fondo por parte de los representantes de la prensa.

La rueda de prensa genera además la expectativa de sacar al Secretario de su agenda informativa y desviarlo a los temas más conflictivos del momento.

➤ **Declaraciones formales o “statements”**

Se trata de posturas institucionales o del Secretario que se expresan de manera solemne, seria, escueta y contundente, para confirmar u oficializar una información trascendida o filtrada; para desmentirla o para hacer precisiones con toda la fuerza de la institución.

Se recurre a esta técnica ante situaciones graves que pueden provocar especulaciones o distorsiones de alto riesgo institucional.

➤ **Declaraciones informales o “de banquetas o chacaleos”**

Suelen realizarse a petición del grupo de reporteros que cubren la “fuente”, ya sea al inicio o al término de un evento, y generalmente se trata de preguntar sobre temas de la coyuntura.

También es frecuente que sea el funcionario quien propicie o incluso gestione las preguntas de los reporteros, sea por imperativo institucional –por ejemplo la necesidad de hacer una aclaración a la que no se le quiere dar la rotundidad de un comunicado o *statement*– o simplemente por no dejar de concurrir a la agenda diaria de los medios.

Es también un recurso útil para responder a acusaciones o filtraciones a las que no es recomendable otorgarles la autoridad o la jerarquía que requeriría una respuesta organizada o formal.

Es responsabilidad del área de comunicación social acompañar al declarante, registrar -grabar- sus declaraciones para distribuir las a todos los medios y modificar los emplazamientos de las cámaras si el funcionario ha quedado con un fondo inconveniente.

➤ **Entrevista exclusiva**

Se recomienda para desahogar a profundidad temas específicos con un medio de comunicación que tiene audiencias o lectores importantes para la Secretaría, ya sea por su amplitud o por su nicho específico.

Importa insistir –en este caso como en el de la rueda de prensa– en el imperativo de colocar en respuesta a cada pregunta los mensajes clave y las posturas convenidas y de no ceder el control de la entrevista a la agenda del medio.

Ni la entrevista ni la conferencia de prensa deben asumirse como pruebas o exámenes para mostrar cuánto se sabe, sino como oportunidades para colocar los mensajes institucionales.

Corresponde al encargado de comunicación seleccionar al medio al que se le otorga *la exclusiva*, elaborar la hoja de preguntas previsibles de acuerdo a la agenda del medio y las respuestas indicadas de acuerdo a la agenda de la Secretaría.

El responsable de comunicación puede negociar la inclusión o la supresión de preguntas, así como, una vez concluida la entrevista, quedarse con el entrevistador para tratar de subrayar los mensajes clave como los más relevantes de la conversación.

El gabinete de comunicación debe llevar el registro de las entrevistas otorgadas para mantener un equilibrio entre empresas informativos y entre tipos de medios (impresos, radio, televisión) géneros de programas (informativos, entretenimiento, especializados) y sobre todo para evitar la sobreexposición del Secretario.

➤ **Fuga de información “filtraciones”**

Las *filtraciones* son la cesión de información parcial, prematura y desautorizada por parte de un miembro de la Secretaría. Pueden responder a la agenda personal del titular de la dependencia y a sus relaciones con intereses externos a la misma, y en este caso se corre serio riesgo de infidencia, y presentan un acto atentatorio

en contra de los objetivos sustantivos de la Secretaría y de los propósitos del Gabinete de Comunicación.

Sin embargo, éstos pueden también formar parte de la política informativa de la Secretaría, cuando se trata de adelantarle información a un medio que tiene especial interés en el tema y es garantía de que le dará el mejor tratamiento.

Eventualmente y si las *filtraciones* fueran parte de la estrategia de comunicación, pueden servir de *globos sonda* para medir las reacciones que puedan despertar determinadas medidas. También sirven para que el periodista o el medio, adquieran una deuda a favor del *filtrador*, a retribuirse con una buena cobertura de otras informaciones.

En todo caso debe ser un recurso institucional de uso restringido, atendiendo al costo-beneficio, porque se trata de una espada de doble filo ante la cual la Secretaría gana un amigo pero cosecha la enemistad de los demás medios y sobre todo perjudica la política informativa de la propia Secretaría.

Y cuando la filtración no forma parte de una decisión institucional y tiende a abortar una política o a dañar alguna área o a determinadas personas de la propia Secretaría, es imperativo cegar a la brevedad esa fuente de inestabilidad, de riesgos y de ineficiencia institucionales.

En este caso, corresponde al jefe del Gabinete de Comunicación mantener un sistema de alerta temprana, basada en el principio de la relación permanente con los operadores de los medios, a fin de saber cuando un medio ha obtenido una información, para tratar de disuadirlo de publicarla poniendo bajo sospecha su veracidad; para abortarla precipitando la divulgación general y completa de la información, con el giro de la Secretaría o para preparar con más tempo el control de daños que cause su publicación.

Finalmente, una vez publicada una filtración, hay que hacer una evaluación del alcance del medio que la pública, su autoridad sobre los demás medios para ver si tendrá seguimiento o será boicoteada, antes de decidir por una reacción o por el silencio.

➤ **El Dossier de Prensa**

Es un instrumento básico de la comunicación gubernamental, se trata de la selección de documentos con los datos duros y de contexto de la Secretaría, de un proyecto determinado y de los funcionarios clave que forman parte de la información del día, y que se entregan y/o se envían a los medios para sustentar y enriquecer las crónicas, los reportajes, las notas periodísticas, las columnas, los editoriales o los artículos de opinión.

### **3.4.5 PROTOCOLOS DE LUGAR**

Las instituciones comunican con todo, incluyendo los escenarios en que se presentan las informaciones. Los eventos no suceden espontáneamente: se construyen para recibir la cobertura informativa; se producen como un espectáculo, a partir de un guión, un elenco y una dirección de escena, sin otro fin que el de la visibilidad mediática de obras, logros, servicios y personajes.

Corresponde al jefe del Gabinete de Comunicación, con la oficina del titular de la Secretaría, seleccionar escenarios que refuercen los mensajes clave y las posturas del Secretario: en la vía pública, en el transporte público, en hospitales y carreteras, en obras hidráulicas, en entrega de viviendas, en la atención de situaciones conflictivas, etc.

### **3.4.6 PROTOCOLOS DE OPERACIÓN**

Dentro de los principios de trato permanente y proactivo con los medios, corresponde al jefe del Gabinete de Comunicación elaborar e instrumentar un programa permanente de encuentros e intercambios personales entre el Secretario y reporteros, editores, columnistas, conductores de noticieros, directivos y dueños de los medios de comunicación, en un ambiente informal y sin agenda informativa.

Dentro del principio de asegurar siempre la veracidad en los mensajes oficiales, es importante valorar el peso de la información que posee la Secretaría, como material de intercambio por coberturas adecuadas por parte de los medios.

Y le corresponde también elaborar los programas detallados de los eventos, controlar los accesos, reservar los lugares de los participantes en el orden protocolario, atender a los invitados y a los medios, entregarles los dossiers de prensa, etc.

Y dentro del principio de diligencia para responder a las necesidades informativas de los medios de acuerdo a sus imperativos profesionales y organizacionales, incluyendo horarios de cierre, así como del principio de colaboración en la tarea de allegar información y facilitar la obtención de los datos requeridos, es importante comprender el trabajo del periodista, sus demandas profesionales de información oportuna y de calidad, sus campos de interés, sus circunstancias personales, su trayectoria intelectual.

No hay que saturar las redacciones con boletines de rutina y bajo valor informativo, ni amenazar con retirar la publicidad, ni prometer más inversión publicitaria en relación con la cobertura, y hay que evitar llamar a los directores para quejarse de reporteros o editores por situaciones mínimas.

Respecto del principio que dispone el fomento de la participación interactiva del público y los gobiernos, ya sea a través de los medios o directamente, mediante la facilidad del trato personal con la gente en la calle, en los caminos y en los actos públicos, es imperativo acelerar el uso de las nuevas tecnologías, particularmente internet y redes sociales, como canales de intercambio directo de las instituciones de gobierno con los públicos, especialmente con los jóvenes.

Es inaplazable el uso del internet y las redes sociales para captar el pulso, las demandas, las creencias, los anhelos, los temores de un activo sector de la población, así como para establecer nuevos canales de colocación de mensajes clave.

### **3.5 ALCANCES (CRONOGRAMA DEL PERIODO DEL TITULAR EN EL CARGO)**

Es necesario trazar la agenda del periodo previsto o previsible de permanencia en el cargo, a través de un cronograma o calendario de acciones comunicativas:

- Que contemple eventos fijos encabezados por el titular.
- Que considere los eventos de las áreas susceptibles de ser utilizados de plataformas de lanzamiento de mensajes.
- Que sistematice las eventualidades que pudieran presentarse a manera de un catálogo de riesgos o contingencias previsibles.

### **3.6 PREVENCIÓN Y MANEJO DE CRISIS (*WAR ROOM*)**

Para prevenir y enfrentar crisis, golpes sorpresivos, situaciones de riesgo e inestabilidad, es indispensable contar con la mejor información y la mayor capacidad de interpretación de los datos y las señales que pueden estar anunciando un periodo crítico.

La Secretaría debe tener en su Comité de Comunicación el mecanismo para erigirse en Gabinete o Comité de Crisis (*War Room*) ante las primeras señales que anuncien una situación de esa naturaleza

Deben formar parte del Gabinete de Crisis las personas con capacidad y competencia para movilizar los recursos que se requieran, especialistas en el tema crítico y expertos en comunicación.

El Gabinete de Crisis tiene que estar entrenado para tomar decisiones de equipo, para procesar las tensiones manteniendo la calma, para escuchar con el mayor cuidado las aportaciones de los técnicos.

Y es que las crisis van acompañadas de tensiones, pues hay que tomar decisiones con medios escasos, insuficiencia de información y conflictos dentro y fuera de la Secretaría, lo cual puede desencadenar crisis colaterales.

Una crisis puede acabar con la carrera política de un líder o puede consagrar su liderazgo.

En política, las crisis se agravan por el papel que juegan los adversarios: en lo inesperado ve la oposición una oportunidad de retar la competencia de quien gobierna y de minar su capacidad de gestión de la contingencia

Toda crisis y más si es política, plantea una crisis de comunicación. Y concebir el trabajo del jefe del Gabinete de Comunicación como el de un apagafuegos, revela la ausencia de un planteamiento estratégico de comunicación.



### **3.6.1. Prevención**

Es responsabilidad del Comité de Comunicación elaborar un Manual de Manejo de Crisis con su respectivo plan preventivo, que a su vez debe contener:

- Una auditoría de los riesgos posibles, perfectamente identificados para trazar los escenarios posibles y sus tratamientos: desastres en los que las autoridades pueden terminar siendo percibidas como la causa de la crisis.
- Identificar los públicos más involucrados en una posible crisis.
- Desarrollar el plan de acción, ponerlo a prueba y comunicarlo a todos los señalados para tener alguna responsabilidad en el enfrentamiento de la crisis.

### **3.6.2 Acciones**

Es fundamental decidir en los primeros momentos quién o quiénes serán los voceros de la gestión de crisis, de preferencia un técnico y un comunicador, perfectamente coordinados: al portavoz técnico le corresponde ofrecer la información sustantiva, al portavoz institucional o político le corresponde presentar la posición del gobierno.

Es vital regular desde un principio la visibilidad del Secretario, cuándo y cuánto debe aparecer en escena; lo que éste haga o no haga desde el primer momento, puede marcar el desarrollo de la gestión; su presencia ayuda a calmar ansiedades y a concentrar las fuerzas que han de lidiar con la crisis.

Ante toda señal o todo incidente que apunte a convertirse en crisis, hay que verificarlo, porque si se trata de un rumor, lo recomendable es guardar silencio para reducir el eco de esa acción.

Por el contrario, si las señales son claras y los incidentes inequívocos, el silencio será percibido como muestra de culpa o responsabilidad que se pretende ocultar, ya que hoy en día – debido al uso de las redes sociales- es imposible mantener oculto prácticamente nada.

La negación explícita de una señal o de un incidente de crisis puede frenar la evolución de la propia crisis si en efecto hay evidencias para negarla. Pero si las evidencias confirman las señales o el incidente, la Secretaría se habrá exhibido en una mentira y perderá toda fiabilidad para proseguir con la gestión de la crisis.

El desplazamiento de la responsabilidad de las señales de crisis a un tercero sólo es aconsejable en los casos en que la Secretaría y sus exponentes están libres de toda responsabilidad, si no, sólo se ganará tiempo antes de conocerse otros elementos que dejen a la Secretaría sin la confianza para seguir con la gestión de la crisis.

En la práctica, a veces hay que escoger entre males, porque, en el otro extremo, una confesión de responsabilidades, de reconocimiento de fallas con la respectiva petición pública de perdón, denota buena voluntad, permite ganar credibilidad y alejar sospechas de manipulación, pero genera percepciones de incompetencia, que restan fiabilidad a las decisiones futuras del Secretario y de la Secretaría.

Para compensar las pérdidas de fiabilidad originadas en los casos anteriores, lo recomendable es el manejo de acciones correctivas, que permiten percibir a la Secretaría, como una instancia dispuesta a evitar nuevas fallas y a reafirmarla en los valores que se habían afectado.

En todo caso, lo más recomendable es que partir de la primera señal o incidente que apunte a una situación de crisis, es importante considerar tres medidas inmediatas:

- Ganar la iniciativa de comunicación aportando la información con que se cuenta, antes de que otros hagan avanzar sus versiones sobre el incidente o la señal de crisis.
- Conducirse con la mayor precisión en cada mensaje para no dar lugar a ambigüedades, malos entendidos y desinformación.
- Sólo proporcionar hechos comprobados y evitar especulaciones y conjeturas sobre las causas o las consecuencias del incidente.

### **3.6.3 Normas de acción**

No ocultar información relevante ni difundir informaciones falsas, aunque puede ser recomendable reservar o retardar alguna información fuera de contexto. En este caso y en otros, en que los datos son incompletos o no del todo confiables, es recomendable explicar por qué no se puede dar determinada información pero en ningún caso es recomendable responder con un *“sin comentarios”*, que se presta a las más inciertas interpretaciones.

Hay que tener prevista la respuesta a todas las posibles preguntas y desmentir rotundamente todas las informaciones falsas.

Hay que matizar, desde la corrección a la pregunta de los reporteros, toda expresión con sesgos informativos, así como contextualizar los nuevos acontecimientos que puedan confrontar la versión inicial.

En momentos de crisis, las exclusivas son letales. Hay que identificar y activar a todos los posibles aliados informativos. Ya en el curso de la crisis, una vez asumida la contingencia, los contenidos permanentes del mensaje, al lado de los pormenores de la situación, deben insistir en:

- Que la Secretaría está concentrada en enfrentar la crisis.
- Que se invierten todos los esfuerzos para controlar la situación.
- Que se ofrece toda la información disponible para ayudar a reducir, riesgos, daños e incertidumbres.
- Una vez cumplidas las fases de la crisis el gran reto es acertar a declarar su término. Si se hace antes de tiempo, puede venir un rebrote que acabe con la credibilidad de la institución. Si se hace después, se cargan al gobierno no sólo los costos adicionales de la crisis prolongada sin sustento, sino todos los costos acumulados.
- Pero confirmado el fin de la crisis, el mensaje deberá enfocarse en gestionar la vuelta a la normalidad lo antes posible, e iniciar el proceso de restauración de imagen de la Secretaría.

## REFLEXIONES FINALES

Cuando comencé a tener contacto con las direcciones de comunicación social del Gobierno Federal, del Poder Legislativo, ayuntamientos y gobiernos estatales, pensé que el trabajo que realizaban era sencillo: llamar a conferencia, elaborar un boletín, gestionar alguna entrevista, tomar la foto, etc.

Sin embargo con la convivencia diaria con estas estructuras de gobierno, me percaté de mi gran error. Porque hoy en día, no sólo se trata de imaginar la simplicidad de las cosas, sino ver desde lo profundo, cuáles son las estrategias políticas y de comunicación para posicionar las acciones de gobierno, más allá de las viejas prácticas que funcionaban con métodos coercitivos para mantener el control de la gente.

Y aunque este último aspecto aún no ha sido cambiado del todo -y es probable que tarde algunos años más-, el trabajo de la comunicación gubernamental es un arte, y lo es porque la persona que se encarga de mantenerla posee varias virtudes:

Primera, la de lograr consensos con los representantes de medios de comunicación; segunda, con sus habilidades garantiza que habrá una coordinación de las opiniones interinstitucionales en esa compleja estructura llamada Gobierno; tercera, con su destreza posiciona la imagen de los funcionarios en una sociedad que está cada vez más exigente de personas preparadas al mando del país; cuarta, tiene la habilidad de solucionar conflictos que hubiesen surgido desde las salas de redacción; y quinta, posee la experiencia para anticiparse a los medios de comunicación y conocerlos a la perfección.

La dirección del Gabinete de Comunicación Social no sólo es un proceso sistemático *per se*. Va mucho más allá de completar algunos pasos que lleven a crear una buena imagen de determinado gobernante. Esta profesión requiere de

experiencia previamente adquirida en todos los ámbitos gubernamentales y conocer a detalle el funcionamiento de los medios de comunicación.

Dentro de todo este amplio espectro, cabe destacar un punto muy importante: la atención hacia los representantes de medios de comunicación. Tan sólo preparar una conferencia puede resultar en un trabajo arduo que el común de las personas no nota.

Detrás de ello hay múltiples actividades, desde la organización, la logística, la preparación del discurso, la intención de posicionar nuevos temas e incluso la defensa ante cuestionamientos severos que podrían poner en riesgo la estabilidad gubernamental, lo cual evidencia que esta profesión ha madurado y que se reconocen los avances en la materia.

En este sentido es un hecho que la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto está consciente de la importancia de contar con un Gabinete de Comunicación Social, lo estuvo desde su campaña para gobernador del Estado de México y lo consolidó durante su gestión como mandatario de esa entidad.

Ahora ya como jefe del Ejecutivo, Peña Nieto se comprometió a:

*“Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al*

*artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica<sup>79</sup>.*

En lo particular, espero que éste compromiso con la sociedad, sea el inicio de un replanteamiento de aspectos éticos, morales y técnicos para poder cumplir sus objetivos de gobierno, pero sobre todo para que la comunicación gubernamental, sea vista como una política pública.

A estas alturas del proceso de democratización del país y, al mismo tiempo, de la debilidad del incipiente modelo de gobernabilidad que se forjó en los últimos 12 años, ya debería haberse tomado conciencia de que la Presidencia de la República requiere de una política de comunicación que cumpla con todos los cánones exigibles a las políticas gubernamentales, para ser consideradas como efectivas políticas de Estado.

El reto del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto será el de evitar los errores que se cometieron en el campo de la comunicación, tanto en los 70 años de hegemonía del PRI-Gobierno, como en los 12 años de alternancia, pues en los hechos ha quedado demostrado que los desatinos han sido más grandes que los intentos, para diseñar e implantar una efectiva política de comunicación gubernamental, que debería considerar:

- a) La comunicación gubernamental requiere ser concebida, diseñada e implementada bajo el enfoque de política pública.
- b) Las condiciones políticas, sociales y económicas que favorecían el viejo modelo de comunicación gubernamental han cambiado, por lo que la persistencia de sus viejas formas produce rendimientos decrecientes.

---

<sup>79</sup> Pacto por México, acuerdo 5.8 "Medios de Comunicación". Firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Alcázar del Castillo de Chapultepec.

c) Las experiencias acumuladas en materia de comunicación gubernamental de los regímenes democráticos ofrecen un horizonte de aprendizaje y marcos de referencia, que deberían ser procesados para formular una adecuada política de comunicación pública para la Presidencia y por extensión del gobierno federal.

En este sentido, si el actual gobierno federal no incorpora en su Plan Nacional de Desarrollo el tema de la comunicación gubernamental con la relevancia que requiere, la complejidad de éstas terminará arrollando a sus operadores.



## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- ALMANSA Martínez Ana, Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación, Ed. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, España, 2011.
- AMADO Adriana, Prensa y comunicación, relaciones informativas responsables, Ed. La Crujía, Argentina, 2010.
- CALOCA Carrasco Eloy, Periodismo y Comunicación, Ed. El Material Didáctico, México, 1988.
- CANEL María José, Comunicación Política. Técnicas y estrategias para las sociedades de información, Ed. Tecnos, España, 1999.
- CANEL María José, Comunicación de las instituciones públicas, Ed. Tecnos, España, 2007.
- CARBONELL, Miguel, El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, Democracia, Transparencia y Constitución: Propuesta para un debate necesario. Ed. UNAM e IFAI, México, 2006.
- CARREÑO Carlón José, Para entender los medios, Editorial Nostra, México, 2007.
- CORRAL Corral Manuel, La ciencia de la comunicación en México, origen, desarrollo y situación actual, Ed. Trillas, México, 2011.
- MORA Juan Manuel (coordinador), 10 Ensayos de comunicación institucional, Ed. Universidad de Navarra S.A., España, 2009.

- RAMÍREZ Txema, Gabinetes de comunicación, Funciones, disfunciones e incidencia, Ed. Bosch, España, 1995.
- RODRÍGUEZ Castañeda Rafael, Prensa Vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones. Ed. Grijalbo, México, 1993.

## **REVISTAS**

- AGUILAR Valenzuela Rubén, Bases de la comunicación gubernamental, Revista Etcétera, Enero 2008
- Hernández Lomelí Francisco, Revista Comunicación y Sociedad, septiembre 1995-abril 1996.
- Mejía Barquera Fernando, Revista Mexicana de la Comunicación, año uno, núm. 2, noviembre-diciembre 1988.
- Semanario Proceso Núm. 256, 28 de septiembre de 1981.
- Escobedo, Juan Francisco. Política de Comunicación Gubernamental, Revista Etcétera, Octubre 2006.

## **TESIS**

- SÁNCHEZ González Elia, Las oficinas de comunicación social gubernamentales y el control de la información, UNAM, Tesina de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, México, 1997.
- SCHIAFFINI Hernández María del Pilar, Manual de campañas y estrategias de comunicación social para las áreas de difusión de los gobiernos locales. UNAM, Tesis de maestría en Ciencias de la Comunicación, México, 2004.

- VELASCO Barrera José Guillermo Domingo, Proyecto para la creación de la Secretaría de Comunicación Social Gubernamental para el Gobierno Federal Mexicano, Universidad Iberoamericana, Tesis de maestría en Comunicación Política, México, 2005.

### **FUENTES VIVAS**

- AGUILAR Valenzuela, Rubén, Ponencia del Diplomado en Comunicación Política, 2da generación ITESO/ IIS/UNAM. Ciudad Universitaria, México D.F. 2009
- ARISTEGUI Carmen, Noticias MVS 102.5 FM. Programa del 4 de febrero de 201.
- CARREÑO Carlón José, Ponencia Diplomado en Comunicación Política: El Plan Estratégico, 2da generación ITESO/ IIS/UNAM. Ciudad Universitaria, México D.F. 2009
- Carreño Carlos, José, Medios en México: continuidades y cambios. Ponencia presentada en la Reunión 2004 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Las Vegas, Nevada del 7al 9 octubre 2004
- PEÑA Nieto Enrique, Presidente de México. Acuerdo Pacto por México. Firmado 2 de diciembre de 2012

### **LEYES Y REGLAMENTOS**

- Diario Oficial de la Federación. Decreto que Reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México D.F., 17 de junio de 1936.

- Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda. México D.F., 31 de diciembre de 1936.
- Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México D.F., 30 de diciembre de 1939.
- Diario Oficial de la Federación. Lineamientos para la Aplicación de los Recursos Federales Destinados a la Publicidad y Difusión, y en General a la Actividad de Comunicación Social. del 22 de diciembre de 1992.
- Análisis de la Cuenta Pública Federal 2010, Auditoría Superior de la Federación. México D.F.
- Comunicado de Prensa MVS, lunes 7 de febrero de 2011
- Comunicado de Prensa DGCS/039, Presidencia de la República, lunes 7 de febrero de 2011
- Comunicado de Prensa MVS, martes 15 de febrero de 2011.
- Protocolo de uso de Twitter y Facebook para las Secretarías y Secretarios del Gobierno Federal. Sistema de Internet de la Presidencia de la República. México D.F., Marzo de 2011

#### **PÁGINAS EN INTERNET**

- [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
- [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

- [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- [www.diarioimagen.net](http://www.diarioimagen.net)
- [www.educacioncontracorriente.org](http://www.educacioncontracorriente.org)
- [www.noticiasmvs.com](http://www.noticiasmvs.com)
- [www.mvsradio.com](http://www.mvsradio.com)